



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# ŞANLIURFA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

## 2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2021**



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto: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.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	14
8.	EKLER.....	32



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu .....	3
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu .....	4
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	4
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık(2018-2020) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....	7
Tablo 8: Büyükşehir Belediyesi Tahsilat Oranları .....	30



## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Belediyeye Ait Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması
2. Belediyeye Tahsisi Yapılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi
3. Taşınır Mallara İlişkin Dönem Sonu İşlemlerinin Mevzuat Hükümlerine Göre Yürütülmemesi
4. Tapuda Kayıtlı Olan Bir Kısım Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Görünmemesi
5. Belediye Tarafından Kamu Kurumlarına Yapılan Tahsislerin Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi

### B. Diğer Bulgular

1. Yevmiye Sisteminin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği Hükümlerine Aykırı Olarak Boş, Mükerrer ve Geriye Dönük Yevmiyeler İçermesi
2. Avans ve Kredi Ödemelerinde Yönetmelik Hükümlerine Uyulmaması
3. Bazı Mal Ve Hizmet Alımlarının Doğrudan Temin Limiti Altında Kalınmak Amacıyla Parçalara Bölünerek Gerçekleştirilmesi
4. Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren İşyerlerine İlişkin Verilerin Sağlıklı Bir Şekilde Takibinin Yapılamaması
5. Sayıştay Denetim Raporunun Belediye Meclisinde Görüşülmemesi
6. Gelir Tahakkuklarının Zamanında Yapılıp Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması
7. Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi
8. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
9. Çevre Düzeni Planı Hükümlerine Aykırı Olarak Akaryakıt İstasyonlarına Fazla Emsal Verilmesi
10. Sözleşmeli Personelin Şube Müdürlüğü Kadrolarında Görevlendirilmesi
11. İdarenin Gelir Tahsilat Oranlarının Düşük Olması





## 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 tüzelkişileri olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği Anayasa'da hüküm altına alınmıştır.

Şanlıurfa Büyükşehir 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 görev, yetki, imtiyaz ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin temel mevzuatı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 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 paylaşımı şeklindedir. 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.

5216 sayılı Kanun'un 8 ve 9'uncu maddesinde belirtilen altyapı ve ulaşım hizmetleri büyükşehir belediyelerinin sorumluluğu altındadır.

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.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluk alanları genişletilerek; büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasındaki ilişkiler ve hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında düzenleyici, bağlayıcı karar alma yetkisi verilmiştir.

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**

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediyesinin organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 85 üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi Büyükşehir Belediyesi Meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Büyükşehir Belediyesi personeli Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda Büyükşehir Belediye Meclisinin bilgisine sunulur. Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanır.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 5 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı İç Denetim Birimi' dir. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Genel Sekretere bağlı 3 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 22 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına 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	898	338
Sözleşmeli Personel	-	112
Kadrolu İşçi	500	454
Geçici İşçi	-	
<b>Toplam</b>	<b>1398</b>	<b>904</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1808
<b>Toplam</b>	<b>1398</b>	<b>2712</b>

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlüğü (ŞUSKİ) olmak üzere 1 tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 5 adet şirket bulunmaktadır.

### 1.3. Mali Yapı

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

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

Büyükşehir Belediyesinin 2020 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleştirme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

**Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu**

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılda Devreden Ödenek	Bütçe İle Verilen Ödenek	Eklene / Düşülen Ödenek	Ödenek Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	İptal Edilen Ödenek	Ertesi Yıla Devreden Ödenek
		(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)	(TL)
1	Personel Giderleri		141.288.737,00	2.000.000,00	143.288.737,00	126.026.760,67	17.261.976,33	0
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		22.000.000,00	-485.000,00	21.515.000,00	20.255.799,50	1.259.200,50	0
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri		480.781.507,00	55.319.762,81	536.101.269,81	439.831.729,80	96.269.540,01	0
4	Faiz Giderleri		38.000.000,00	4.000.000,00	42.000.000,00	41.866.308,91	133.691,09	0
5	Cari Transferler		36.015.050,00	13.729.027,77	49.744.077,77	40.647.702,95	9.096.374,82	0
6	Sermaye Giderleri		352.889.706,00	3.453.209,42	356.342.915,42	284.670.966,87	71.671.948,55	0
7	Sermaye Transferleri		3.600.000,00	59.620.000,00	63.220.000,00	58.953.613,04	4.266.386,96	0
8	Borç Verme		35.525.000	-14.000.000,00	21.525.000,00	0,00	21.525.000,00	0
9	Yedek Ödenek		120.000.000,00	-119.900.000,00	100.000,00	0,00	100.000,00	0
<b>Toplam</b>			<b>1.230.100.000,00</b>	<b>3.737.000,00</b>	<b>1.233.837.000,00</b>	<b>1.012.252.881,74</b>	<b>221.584.118,26</b>	

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 1.230.100.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde 1.012.252.881,74 TL Bütçe Gideri yapılmış, 221.584.118,26 TL ödenek iptal edilmiştir.

**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	29.641.000,00	31.354.989,30	8.522,41	31.346.466,89	105
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	143.300.500,00	81.700.769,46	435.586,32	81.265.183,14	56
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	3.060.000,00	8.941.001,55	37.000,00	8.904.001,55	290
05- Diğer Gelirler	960.121.500,00	1.112.404.423,57	82.526,74	1.112.321.896,83	115
06- Sermaye Gelirleri	95.070.000,00	22.781.426,75		22.781.426,75	23
08-Alacaklardan Tahsilat					
09- Red ve İadeler	-1.093.000,00				
<b>Toplam</b>	<b>1.230.100.000,00</b>	<b>1.257.182.610,63</b>	<b>563.635,47</b>	<b>1.256.618.975,16</b>	<b>102</b>

Buna göre 2020 yılında teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (% 56) ve sermaye gelirleri ise (% 23) ile beklenenin çok altında 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	141.288.737,00	126.026.737,67	89
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	22.000.000,00	20.255.799,50	92
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	480.781.507,00	439.831.729,80	91
04- Faiz Gideri	38.000.000,00	41.866.308,91	90
05- Cari Transferler	36.015.050,00	40.647702,95	112
06- Sermaye Giderleri	352.889.706,00	284.670.966,87	80
07- Sermaye Transferleri	3.600.000,00	58.953.613,04	1637
08- Borç Verme	35.525.000	00	
09- Yedek Ödenekler	120.000.000,00		
<b>Toplam</b>	<b>1.230.100.000,00</b>	<b>1.012.252.881,74</b>	<b>82</b>

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri % 82 seviyesinde gerçekleşmiştir. Sermaye Transferlerinde beklenenin üstünde % 1637 gerçekleşirken, diğer giderler makul yüzdelerde 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: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

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	23.892.381,44	25.390.661,54	31.354.989,30	6	23
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	92.952.693,04	102.239.124,46	81.700.769,46	9	-20
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	3.270.335,16	3.000.731,40	8.941.001,55	-8	197
Diğer Gelirler	826.408.480,35	879.313.863,24	1.112.404.423,57	6	26
Sermaye Gelirleri	84.351.179,24	43.297.915,36	22.781.426,75	-48	-47
<b>Toplam</b>	<b>1.030.875.069,23</b>	<b>1.053.242.296,00</b>	<b>1.257.182.610,63</b>	<b>2</b>	<b>19</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-3.846.805,35	-171.872,51	-563.635,47		
<b>Net Toplam</b>	<b>1.027.028.263,88</b>	<b>1.053.070.423,49</b>	<b>1.256.618.975,16</b>	<b>2</b>	<b>19</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 203.548.552 TL'lik (%19) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel

gelirlerde 5.940.270 TL (%197) artış olmuş sebebi ise belediyenin pandemi sürecindeki yeni faaliyetlerinden kaynaklanmıştır.

İller bankasından alt yapı hizmetleri için 5.000.000 TL ve Çevre Şehircilik Bakanlığında kamulaştırma hizmetleri için 1.000.000 TL hibe edilmiştir. Vergi gelirlerinde 5.964.328 TL (%23) artış, diğer gelirlerde 233.090.560 TL (%26) artış ve sermaye gelirlerinde 20.516.489 TL (%-47) tutarında azalış olmuş sebebi ise tahmin edilen arsa satışlarının gerçekleştirilmemesi olmuştur. Artışın büyük oranda devralınan belde belediyelerin gelirlerinin ve aynı şekilde merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının eklenmesi sonucu gerçekleştiği anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur. Ancak belediyenin yine de sağlıklı ve sürdürülebilir vergi gelirlerine ihtiyacı vardır.

**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	101.480.986,37	119.988.031,83	126.026.760,67	18	5
SGK Devlet Prim Giderleri	17.048.487,23	18.926.123,02	20.255.799,50	11	7
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	420.878.622,16	420.280.915,23	439.831.729,80	0	4
Faiz Giderleri	32.694.505,11	36.124.746,42	41.866.308,91	10	15
Cari Transferler	29.635.766,68	30.612.383,64	40.647.702,95	3	24
Sermaye Giderleri	539.041.927,55	283.178.597,33	284.670.966,87	-210	0
Sermaye Transferleri	10.399.524,24	1.390.000.000,00	58.953.613,04	-86	4141
Borç Verme		52.632.550,30	0,00		
<b>Toplam</b>	<b>1.151.179.819,34</b>	<b>963.133.347,77</b>	<b>1.012.252.881,74</b>	<b>-16</b>	<b>5</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 49.119.534 TL (%5) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında personel giderlerinin 6.038.728,84TL (%5), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 1.329.676,48 TL (%7) arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerin artışı artan personel sayısından kaynaklanmıştır. Mal alım ve hizmet giderlerinde 19.550.814,45 TL'lik (%4), sermaye giderlerinde (%0) ve sermaye transferlerinde 5563.613,04TL'lik (%4141) artma olmuş sebebi belediye şirketlerine sermaye arttırımı yapılması, buna karşın faiz giderlerinde 5.741.562,49 TL'lik (%15) bir artış olmuştur. Faiz artışının sebebi banka kredisinden kaynaklanmış olup ayrıca geçmiş dönem sigorta ve maliye borcunun ve faizinin mahsup edilmesi, özellikle bütçe yönetiminde dengenin sağlanması amacıyla tasarrufa gidilerek, sermaye giderleri azaltılmış ve bütçe denkliliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 862.350.670,97 TL, Faaliyet Geliri 1.240.636.165,18 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 378.285.494,21 TL olarak gerçekleşmiştir.

Şanlıurfa Büyükşehir 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	BELSAN İMAR İNŞ.GIDA.SAN.TİC. A.Ş	80.000.000	80.000.000	100
2	BELTUR SOSYAL HİZ.KÜLT.TURZ.SAN.TİC.A.Ş	14.500.000	14.500.00	100
3	BELTAŞ İMAR SAN.VE TİC.A.Ş	900.000	900.000	100
4	ŞANBEL ENERJİ RİCARET A.Ş	1.200.000	1.200.000	100
5	BELPER HİZ.SAN.TİC.AŞ	2.000.000	2.000.000	100

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Şanlıurfa Büyükşehir 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**

Kamu görevlileri etik sözleşmesi kurum çalışanlarınca imzalanmıştır, ancak etik kurallara ilişkin bilgilendirme toplantıları düzenlenmemiştir.

İdarenin hazırlamış olduğu 2020 yılı faaliyet raporunda Harcama Yetkilileri ve Üst Yönetici tarafından imzalanması gereken “İç Kontrol Güvence Beyanları” bulunmaktadır. Ancak kurum faaliyet raporunun mevzuatında öngörülen tüm şartları taşımadığı tespit edilmiştir, bu konu hakkında gerekli bilgiler ilgililere iletilmiştir.

### **1- İç Kontrol Ortamı**

Kurumun misyon ve vizyonuna hazırlanan stratejik planda yer verilmiştir, stratejik plan, faaliyet raporu ve performans programı Kurum web sitesinde yer almaktadır.

Birimlerce yürütülecek görevler yazılı olarak tanımlanmıştır, işlem akış şemaları birimler itibarıyla tamamlanmıştır.

Kurum teşkilat şeması mevcuttur, kurum web sitesinde yayınlanmaktadır.

Personelin eğitim ihtiyacına ilişkin çeşitli seminerler yapılmıştır, yeterli değildir. Genel olarak, yeni personelin tecrübeli personelce eğitilmesine ağırlık verilmiştir. Hizmet içi eğitim programlarının geliştirilmesi gerekmektedir.

Yer değiştirme, özlük hakları gibi insan kaynakları yönetimine ilişkin hususlar Görevde Yükselme Yönetmeliği'ne göre yürütülmektedir.

Kurum harcama yetkilileri belirlenmiştir.

### 2-Kurumun Risk Değerlendirmesi:

Kurumca stratejik plan ve faaliyet raporları hazırlanmıştır, ancak performans programı ile bütçe arasında olması gereken bağ sağlanmamıştır, performans programının bütçe ile ilişkisi kurulmamıştır, kurum personelin düzenlenmesi gereken belge ve raporlar konusunda çok bilgili olmadıkları gözlemlenmiştir. Kurum stratejik planında stratejik amaçlara uygun olarak hedefler belirlenmiştir, güçlü yönler, zayıf yönler, fırsatlar ve tehditlere (SWOT analizi) yer verilmiştir.

Kurum tarafından amaç ve hedeflere yönelik riskler belirlenmemiştir, risk analizleri yapılmamıştır.

### 3-Kontrol Faaliyetleri:

İç kontrol güvence beyanları faaliyet raporunda yer almaktadır. Ayrıca faaliyet raporu birim faaliyet raporlarının birleştirilmesinden oluşmuş olup, kurum hakkında genel bilgi vermektedir. Ancak faaliyet raporu danışmanlık firması tarafından hazırlanmıştır.

Kurumda iç denetim birimi yoktur. Norm kadroda iki iç denetçi kadrosu bulunmasına rağmen atama yapılmamıştır. Kurumdaki iç kontrolün kurumsallaşması adına büyük zafiyet oluşturmaktadır.

Ön mali kontrol faaliyeti mevzuatta öngörüldüğü şekilde işletilmektedir. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 17. maddesine tabii taahhüt evrakları ve sözleşme tasarılarının mali hizmetler birimince kontrolü yapılmaktadır. Bu çerçevede Mali Hizmetler Müdürlüğü bünyesinde iç kontrol birimi oluşturulmuştur.

Gerekli hallerde usulüne uygun olarak vekil görevlendirilmektedir. Görevden ayrılan personel tarafından işlerin durumu ile ilgili bir rapor hazırlanıp yeni görevlendirilen personele verilmemektedir.

#### 4-Bilgi ve iletişim:

Personel görevlerini yerine getirebilmek için gerekli ve yeterli bilgiye ulaşabilmektedir. Yetkili personel için kısıtlama söz konusu değildir.

Bütçelerin ilk 6 aylık uygulama sonuçları ve ikinci 6 aya ilişkin beklentileri içeren mali durum ve beklentiler raporu hazırlanmamaktadır.

Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirim yöntemleri belirlenmiş değildir, ancak bildirmeyi engelleyen bir yöntem de yoktur.

#### 5-İzlemeye ilişkin faaliyetler:

İç kontrol sistemi Kurum yöneticilerince tam olarak kavranamamıştır, iç kontrolün değerlendirilmesine ilişkin yöneticilerin katılımı yeterli değildir, iç kontrol sistemi yıllık olarak değerlendirilmemekte ve üst yöneticiye raporlanmamaktadır.

Genel olarak, kurumda iç kontrol biriminin oluşturulduğu ancak iç kontrol sisteminin birimlere tam olarak yerleştirilemediği, yeterli düzeyde bilgilendirme olmadığı, angarya olarak görüldüğü, iç kontrol ön mali kontrol sistemlerinin tam olarak kavranmadığı kanaatine ulaşılmıştır.

Güvenli bir bilişim altyapısının bulunmadığı tespit edilmiştir. Kurumun bilişim sistemlerine ilişkin yazılı bir politika veya stratejisinin olmadığı, yönetim bilişim sistemleri güvenlik politikasının tanımlanmadığı, sistem kontrollerinin standartlara uygunluğunun düzenli olarak incelenmesini sağlayacak bir yapının oluşturulmadığı, sistemin düzenli olarak incelendiği, ihtiyaç ve kontrol gereksiniminde test uygulamaları yapıldığı, herhangi bir sistem mühendisi sertifikası olan tecrübeli bir test ekibinin olmadığı, kurumun bilişim sistemi personeli eğitimi ve istihdamına ilişkin politikalarının olmadığı, hizmet içi eğitimin yetersiz olduğu, bilişim sistemlerine ilişkin oluşturulan politika ve prosedürlerin yasalara ve düzenlemelere uygun olması gerektiği kapsamında idarenin bilgisinin olduğu ancak, lisanslı yazılım kullanmak konusunda yetersiz olduğu, kurumun yazılım geliştirme ve değişim yönetimine ilişkin yazılı politika ve prosedürlere sahip olmadığı, kurumun bilişim sistemleri güvenliğinin sağlanması için çevresel kontrollerin de bulunması gerektiğini bildiği ancak, gerekli önlemlerin alınmadığı, server odalarının zemin kaplamalarının yanmaz olmadığı, sunucuların yedeklemesinin de aynı binada yapıldığı, server odasının standartlara uygun

olmadığı tespit edilmiştir. Eksik konuların bilişim denetimi standart rehberlerine göre giderilmesi öngörülmüştür.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi 2020 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: Belediyeye Ait Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması**

Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların değer tespitinin yapılmadığı ve ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilmediği görülmüştür.

02.10.2006 tarih ve 26307 sayı ile yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde, "*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 alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.*" hükmü yer almakta ve maddenin devamında hangi değer üzerinden taşınmazların kayda alınacağı belirlenmiştir. Madde de tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenemiyorsa rayiç değer üzerinden kayda alınması gerektiği ifade edilmiştir. Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazlara ilişkin değer tespitleri Yönetmelik'e uygun olarak yapılmamış ve ilgili muhasebe hesaplarına da taşınmazların kaydı yapılmamıştır.

Belediye adına tapuda kayıtlı olan ancak değeri hakkında Belediye tarafından herhangi bir çalışma yapılmamış taşınmazların yönetmelik hükümlerine uygun olarak değerlerinin belirlenmesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği de taşınmazların mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir.

Bulgumuzda belirtilen hususlara itiraz edilmemiş, gerekli düzeltmelerin yapılması için çalışmalara başlanacağı ifade edilmiştir. Gelecek yıllardaki denetimlerde bulgumuzda belirtilen tespit ve değerlendirmeler hakkındaki çalışmalar izlenecektir.

---

---

## **BULGU 2: Belediyeye Tahsisi Yapılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi**

Yapılan denetim ve incelemeler neticesinde Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesine tahsisi yapılan taşınmazların muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 252 Binalar hesabı Hesabın niteliği başlıklı 192' nci maddesinde, “*Binalar hesabı, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır.*” Hükmü ile Hesabın İşleyişi başlıklı 252 Binalar Hesabının borç ve alacak kaydına ilişkin 193' üncü maddesinde “*Tahsise konu edilen binalar tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500-Net Değer Hesabına alacak kaydedilir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı 500-Net Değer Hesabına borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilir.*” Hükmü yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükmü gereği Belediyeye tahsisi yapılan taşınmazların muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden Binalar Hesabına borç ve Net Değer hesabına alacak, ayrılmış amortisman tutarının Net Değer Hesabına borç, Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilmesi gerekirken, mevzuat hükümlerinin yerine getirilmemesi ve kaydın yapılmaması nedeniyle tahsis alınan taşınmazların mali tablolarda takibi yapılamamaktadır.

İdare tarafından yönelttiğimiz tespit ve değerlendirmeler kabul edilmiş olup gerekli çalışmaların yapılacağı bildirilmiştir. Sonraki denetimlerde konu izlenecektir.

## **BULGU 3: Taşınır Mallara İlişkin Dönem Sonu İşlemlerinin Mevzuat Hükümlerine Göre Yürütülmemesi**

Kurumda yapılan incelemede mevzuat hükümlerince yapılması gereken işlemlerin yapılmadığı ve İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli'nin mevcut kayıtlar üzerinden düzenlendiği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sayım ve Devir İşlemleri" başlıklı 6'ncı bölümünün, "Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler" başlıklı 32'nci ve 34'üncü maddelerinde özetle:

- Taşınırın harcama yetkilisine, kendisinin veya görevlendireceği bir kişinin başkanlığında taşınır kayıt yetkilisinin de katılımıyla, en az üç kişiden oluşturulan sayım kurulu tarafından yıl sonlarında ve taşınır yetkilisinin lüzum gördüğü hal ve zamanlarda sayılacağı,

- Kayıtların sayım sonuçlarıyla uygunluğu sağlandıktan sonra sayım kurulu tarafından Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli düzenlenip imzalanacağı, bu cetvelin ekleriyle birlikte taşınır kayıt yetkilisinin yılsonu hesabını oluşturacağı,

- Taşınır mal yönetim hesabının; Yılsonu sayımına ilişkin Sayım Tutanağı, Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli ve Yılsonu itibarıyla en son düzenlenen Taşınır İşlem Fişinin sıra numarasını gösterir tutanak'tan oluşacağı, belirtildikten sonra, Taşınır mal yönetim hesabının hangi usullerle hazırlanacağı, ne suretle onaylatılacağı ve nasıl muhafaza edileceği,

Ayrıntılı biçimde açıklanmıştır.

Yapılan denetimler neticesinde 2020 Taşınır Mal Yönetim Hesabında 254 İkinci düzeyde 535 Adet Otomobil, Yük ve Yolcu Taşıma Aracı vb.nin hesaplarda mevcut olduğu anlaşılmıştır. Ancak Makine İkmal Müdürlüğü'nden alınan resmi araç listesinde toplam araç sayısının 432 olduğu görülmüştür. Mevcut farkın nereden kaynaklandığı ve fiili durumla mal yönetim hesabındaki kayıtları usulüne uygun düzeltilmesi gerekmektedir.

Aynı şekilde Büyükşehir Belediyesindeki tüm harcama birimlerindeki taşınır malların fiziki olarak sayılması ve kayda alınarak (Oda bazında dâhil) taşınır işlem cetvelindeki rakam ve miktarlarla uyumlaştırılması Büyükşehir Belediyesinin Taşınır Envanterini sağlıklı ve doğru vermesi, mal varlığını bilmesi, mali tabloların güvenilirliği açısından uygun olacaktır.

Diğer taraftan Belediyeye ait değerli tarihi eserleri barındıran Şanlıurfa Belediye müzesindeki eserlerinde taşınır hesabında kayıt altına alınması gerekli defterlerinin tutulması gerekmektedir. Bu eserlerin kaydı ve tutulması gereken defterler, Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 9 ve 10 uncu maddelerinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

İdare göndermiş olduğu cevapta itiraz etmemiş gerekli düzeltme ve çalışmalara başlandığını ifade etmiştir.

Sonuç olarak; İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli'nin yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre düzenlenmesi, çalışmaların başlatılması gerekmektedir. Gelecek yıllarda konu izlenecektir.



#### **BULGU 4: Tapuda Kayıtlı Olan Bir Kısım Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Görünmemesi**

Kurumun yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, taşınmaz kayıtlarının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun şekilde yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiştir.

Buna istinaden 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır. Yönetmelik'in Kayıt Şekli başlıklı 7'nci maddesinde yer alan hükümlere göre, belediye taşınmazlarının söz konusu yönetmelik eki Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu'nda, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu'nda, Orta Malları Formu'nda, Genel Hizmet Alanları Formu'nda, Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nda yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydının tutulması ve bu formların esas alınarak taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulması gerekmektedir.

Yapılan denetimde, Kuruma ait taşınmazlar için Belediyece böyle bir çalışmanın yapılmadığı görülmüştür. Bu bağlamda İçişleri Bakanlığının yürütmüş olduğu proje kapsamında E-Belediye sisteminde tapu kayıtları ile entegrasyonun olması nedeniyle sözkonusu programa geçmenin hem kurum kaynaklarını verimli kullanma hem de merkezi sistemle uyumlu çalışma açısından kolaylaştırıcı bir aşama olduğu düşünülmektedir.

Taşınmaz kayıtlarının yukarıda belirtilen mevzuat çerçevesinde yapılması gerekmektedir.

İdare tarafından yönelttiğimiz tespit ve değerlendirmeler kabul edilmiş olup gerekli çalışmaların yapılacağı bildirilmiştir. Sonraki denetimlerde konu izlenecektir.

#### **BULGU 5: Belediye Tarafından Kamu Kurumlarına Yapılan Tahsislerin Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi**

Yapılan denetim ve incelemeler neticesinde, Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi tarafından kamu kurumlarına yapılan muhtelif taşınmaz tahsisinin muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 252 Binalar Hesabı Hesabın niteliği başlıklı 192 inci maddesinde, “*Binalar hesabı, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır.*” Hükmü ile Hesabın İşleyişi başlıklı 252 Binalar Hesabının borç ve alacak kaydına ilişkin 193 üncü maddesinde “*Tahsise konu edilen binalar tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden bu hesaba alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedilir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı 500-Net Değer Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilir.*” Hükmü yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereği belediyenin tahsis ettiği taşınmazları, muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden Binalar Hesabına alacak ve Net Değer hesabına borç, ayrılmış amortisman tutarının da Net Değer Hesabına Alacak, Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilmesi gerekirken, mevzuat hükümlerinin yerine getirilmemesi ve kaydın yapılmaması nedeniyle tahsise konu olan taşınmazların mali tablolarda takibi yapılamamaktadır.

İdare tarafından yönelttiğimiz tespit ve değerlendirmeler kabul edilmiş olup gerekli çalışmaların yapılacağı bildirilmiştir. Sonraki denetimlerde konu takip edilecektir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Yevmiye Sisteminin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği Hükümlerine Aykırı Olarak Boş, Mükerrer ve Geriye Dönük Yevmiyeler İçermesi**

Yevmiye defterinde bazı yevmiye numaralarının atlanarak boş yevmiye bırakıldığı, mükerrer kayıtların olduğu ve geriye dönük kayıtların mevcudiyeti olduğu tespit edilmiştir.

1-Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları” başlıklı 43'üncü maddesi uyarınca; Ödeme Emri Belgesi'ne veya Muhasebe İşlem Fişi'ne bağlanan her bir işlem için tek bir yevmiye numarası verilmesi gerekmektedir. Ancak; Sayıştay VERA ( Veri Analiz ve Risk Tespit) Programından yevmiye defterinin incelenmesi neticesinde 1 adet yevmiye numarasının (15710 Nolu Yevmiye) atlanarak boş bırakıldığı görülmüştür.

2-Yine aynı şekilde Sayıştay VERA Programından yevmiye defterinin incelenmesi neticesinde aşağıda tabloda görüldüğü üzere mükerrer yevmiye numaralarının mevcudiyeti görülmüş, denetim esnasında fiziki kontrolde mükerrer yevmiye kayıtları 6 ya çıkmış sebebinin ise aynı numaranın yanına /1-2-3-4 gibi ek numaraların verildiğinden kaynaklandığı anlaşılmıştır.

3- Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları” başlıklı 43'üncü maddesi uyarınca; Ödeme Emri Belgesi'ne veya Muhasebe İşlem Fişi'ne bağlanan her bir işlem için tek bir yevmiye numarası verilmesi gerekmektedir. Yine her yevmiye numarası ait olduğu tarihte kayıtlara girmeli, varsa düzeltme kaydı, yönetmelik hükümlerine göre ait olduğu tarihte yapılmalıdır. Sayıştay VERA( Veri Analiz ve Risk Tespit) Programından yevmiye defterinin incelenmesi neticesinde geçmişe dönük bir muhasebe kaydı yapılıp yapılmadığı test edilmiştir.. Yevmiye numarasına göre küçükten büyüğe sıralı olan bir yevmiye defterinde her bir yevmiye kaydına ait tarih değerinin, kendisinden önce gelen yevmiye numaralarına ilişkin tarih değerlerinden büyük veya ona eşit olması beklenmektedir.

Yönetmelik hükümlerine aykırı bu durumun düzeltilmesi ve kullanılan muhasebe programının gözden geçirilmesi uygun olacaktır.

İdare tarafından yönelttiğimiz tespit ve değerlendirmeler kabul edilmiş olup gerekli düzeltmelerin yapılacağı bildirilmiştir. Sonraki denetimlerde konu izlenecektir.

## **BULGU 2: Avans ve Kredi Ödemelerinde Yönetmelik Hükümlerine Uyulmaması**

Yapılan denetim ve incelemeler neticesinde yıl içinde harcama birimleri nezdinde açılan avanslarda bazı birimlerde birden fazla kişiye avans açıldığı avansların zamanında kapatılmadığı tespit edilmiştir.

10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 35 inci maddesine dayanılarak hazırlanan Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in Mutemet Görevlendirilmesi başlıklı 9 uncu maddesinde aynen;

“Kamu idarelerinin bütçesinde kendisine ödenek tahsis edilen her bir merkez harcama birimi için yalnızca bir mutemet görevlendirilir. Ödenek gönderme belgesiyle ödenek verilen harcama yetkilileri ise kendilerine bağlı her bir birim için birer mutemet görevlendirebilir. Bir

bütün oluşturan, ancak ayrı ayrı yerlerde bulunan askeri birimler ile kurumların her biri için ayrı mutemet görevlendirilebilir.

*Ayrıca, zorunluluk bulunması ve harcama yetkilisi onayında belirtilmesi koşuluyla;*

*a) Taşıtların akaryakıt, yağ, bakım, onarım ve işletme giderleri,*

*b) Bir bütün oluşturmakla birlikte, alınacak mal veya yapılacak işle ilgili olarak ayrı yerlerde sonuçlandırılması gereken vergi, resim, harç ödeme yükümlülükleri ile yükleme, boşaltma ve gümrük işlemleri gibi özellik arz eden işlere ilişkin giderler,*

*için birden fazla mutemet görevlendirilebilir.*

*Mutemetlerin ilk görevlendirilmelerinde ve değiştirilmeleri halinde adı, soyadı, görev unvanı, T.C. kimlik veya vergi kimlik numarası ve imza örneği harcama yetkilisi tarafından bir yazı ile muhasebe birimine bildirilir.”* Denilmektedir.11.maddesinde ise mahsup süreleri düzenlenmiştir.

Büyükşehir Belediyesi bünyesinde açılan avanslarda (ön ödemelerde) yukarıda bahsi geçen yönetmelik hükümlerine göre hareket edilmesi uygun olacaktır.

İdare tarafından yönelttiğimiz tespit ve değerlendirmeler kabul edilmiş olup gerekli çalışmaların yapılacağı bildirilmiştir. Sonraki denetimlerde konu izlenecektir.

### **BULGU 3: Bazı Mal Ve Hizmet Alımlarının Doğrudan Temin Limiti Altında Kalınmak Amacıyla Parçalara Bölünerek Gerçekleştirilmesi**

Belediyede yapılan denetimler esnasında aynı nitelikte sayılabilecek mal ve hizmetler için yıl içerisinde birçok defa kısım kısım alım yapıldığı görülmüştür.

Bilindiği üzere kamu idarelerinin kaynaklarını etkin, verimli ve yerinde kullanma zorunluluğunu, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu kamu mali yönetiminin temel ilkelerinden biri olarak belirlemiştir. Diğer taraftan 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nda kamu alımlarının en uygun ve ekonomik biçimde ve belirlediği ilkeler çerçevesinde temininin usullerini saymıştır. İlgili Kanun’un temel ilkeleri belirleyen 5 inci maddesinde diğer esaslarla beraber aynen “...Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez...” hükmü yer almaktadır.

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi ‘nin yıl içinde yapmış olduğu mal ve hizmet alımlarına bakıldığında genel olarak doğrudan temin metodunun kullanıldığı görülmüştür. Bu durum yıl içerisinde aynı alımlardan birkaç defa yapılmasına ve kısıtlı kaynakların etkin kullanılmamasına sebep olmaktadır. Çeşitli birimlerin ortak ihtiyaçlarının yıllık bazda tespit

edilerek yılda bir veya iki defada ihale yolu ile karşılanmasının kanunun temel ilkelerine daha uygun olacağı düşünülmektedir. Örneğin belediyenin vatandaşlara hizmeti kapsamında yıl içerisinde yaptığı taşıma hizmetinin, doğrudan temin limitleri altında kalmak için onyedide defa yapılmak yerine yılda bir defa birim fiyat bazlı ve açık ihale yolu ile yapılması mevzuatın gereğidir.

İdare tarafından yönelttiğimiz tespit ve değerlendirmeler kabul edilmiş olup gerekli çalışmaların yapılacağı bildirilmiştir. Sonraki denetimlerde konu izlenecektir.

#### **BULGU 4: Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren İşyerlerine İlişkin Verilerin Sağlıklı Bir Şekilde Takibinin Yapılamaması**

Kurumun görev ve yetki sınırları içerisindeki işyerlerinin tespiti ve bu kapsamda; İlan ve Reklam Vergisi'nin, ruhsatlandırma faaliyetlerinin sağlıklı tahakkuk ve tahsil edilmesi sağlanamamaktadır.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatının olması gerekmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 81 inci maddesinde; Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılmasının, işyeri açma izni harcına tabi olacağı belirtilmektedir.

Kurumun 2020 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; belediye sınırları içerisinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet yürüten işletmelerin olduğu tespit edilmiştir. Ruhsat Denetim Şube Müdürlüğü'nden alınan verilere göre, Belediye yetki ve görev sınırları içinde 31.12.2020 tarihi itibarıyla 609 adet işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği, 2020 yılı içerisinde ise 123 işletmeye ruhsat verildiği ve sadece bu işyerlerinden işyeri açma ve çalışma ruhsatı harcı tahsil edildiği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Kanun'un "İlan ve Reklam Vergisi" başlıklı bölümün "Konu" başlıklı 12 nci maddesinde: Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, İlan ve Reklam Vergisine tabi olduğu 13 üncü maddesinde ise verginin mükelleflerinin, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişiler olduğu ifade edilmiştir.

Kurumun 2020 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; İlan ve reklam şefliğinden alınan verilere göre; ilan ve reklam vergisi beyanı bulunan 16.979 aktif işletme olduğu tespit edilmiştir. 2020 yılı içerisinde 724 işletmeye ilan ve reklam vergisi tahakkuk ettirilmiş, , 910 işletmenin ise mükellefiyeti terk ettiği tespit edilmiştir.16.979 işyerinin ilan ve reklam vergisi beyanın olduğu buna karşılık İdarenin görev ve yetki sınırları içerisinde kaç adet işletmenin olduğu ve bu bunların mükellefiyeti hakkında herhangi bir veri bulunamamıştır. Büyükşehir yasasının çıkmasından sonra ilçe belediyelerine aktarılan yetkiler kapsamında kordineli bir biçimde, fiili durumun, yetki paylaşımının ve daha önce büyükşehir uhdesinde iken ilçe belediyelerine kalan ruhsatlandırma sayılarının kullanılan programlarda güncellenmesi, ilan ve reklam vergisi mükellef sayıları ile ruhsat verilen işletme sayısı arasındaki farkın izahı ve takibinin yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta özetle; büyükşehir belediyesi ile merkez ilçe belediyeleri arasında kanundan kaynaklanan yetki ve sorumluluk ihtilafları yaşandığını, kullanılan otomasyon (bilgisayar programı) sisteminin güncel olmadığı ve mükerrer kayıtlar içerdiği, ilan ve reklam vergisi mükellefi ile iş yeri ruhsat sahibi mükellefleri arasındaki tutar farklılığı nedeni açıklanmış, bu durumların düzeltilmesi için çalışmalara başlandığı belirtilmiştir.

Netice itibariyle; Kurumun mevzuat hükümleri doğrultusunda, söz konusu verginin sağlıklı tahakkuk ve tahsilatının sağlanması amacıyla gereken denetim, envanter ve tespit işlemlerini yapması gerekmektedir.

#### **BULGU 5: Sayıştay Denetim Raporunun Belediye Meclisinde Görüşülmemesi**

Kurumun, “2019 yılı Sayıştay Denetim Raporu”nun bilgi ve gereğinin yapılabilmesi için belediye meclisine sunmadığı ve denetim sonuçları hakkında meclisin bilgilendirmediği görülmüştür.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun “Denetimin amacı” başlıklı 34 üncü maddesinde; Bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulmasının denetimin amaçlarından olduğu ifade edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Denetimin kapsamı ve türleri” başlıklı 55 inci maddesinde; belediyelerde iç ve dış denetimlerin yapılacağı ve denetimlere ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanarak meclisin bilgisine sunulacağı hüküm altına alınmıştır.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin "Denetim raporları" başlıklı 35 inci maddesinde ise; Rapor Değerlendirme Kurulunca görüş verilen mahalli idarelere ait denetim raporlarının ilgili mahalli idarelerin meclislerine bilgi ve gereği için gönderileceği belirtilmiştir.

Kurumun mevzuat hükümleri doğrultusunda Sayıştay Denetim Raporunu belediye meclisine sunması ve rapor maddelerinin görüşüldüğünün tutanaklarda yer almasını sağlaması gerekmektedir.

İdare tarafından yönelttiğimiz tespit ve değerlendirmeler kabul edilmiş olup gerekli çalışmaların yapılacağı bildirilmiştir. Sonraki denetimlerde konu izlenecektir.

### **BULGU 6: Gelir Tahakkuklarının Zamanında Yapılıp Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun 49, 50 ve 51 inci maddeleri ile bu kanuna dayanılarak çıkarılan ikincil mevzuata göre gelirler tahakkuk ettikleri zamanda kaydedilmek ve alacaklar da ilgili alacak hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Kurumda ise durumun tersinden işlediği tespit edilmiştir. Gelirler zamanında ilgili birim tarafından tahakkuk ettirilip muhasebe kayıtlarını yapan birime bildirilmediğinden yapılan tahsilatlar alacak hesaplarının ters bakiye vermesine neden olmaktadır. Daha sonra tahsil edilen bu alacaklar tahakkuk ettirilerek dönem sonunda ilgili hesapların mali tablolarında ters bakiye vermesi engellemektedir. Emlak ve çevre temizlik vergileri ancak tahsilat yapıldığında tahakkuk kayıtları gerçekleştirilmektedir. Bu durum tahsilat oranlarını yüksek göstermekle beraber, gerçek tahakkuk tahsilat oranlarını yansıtmamaktadır. Emlak istimlak müdürlüğünün ve diğer ilgili birimlerin reel güncellenmiş mükellef kayıtlarını (İlan, reklam, tabela vergileri dahil. tüm vergi çeşitleri dahil) tespit ederek tahakkuk bazlı vergi/harç gelir takip terkin sisteminin iyileştirilmesinin belediyenin gelirlerinin artırılması ve sağlıklı takibine imkan vereceği açıktır.

Anılan durum tahakkuk kayıtlarının doğru yapılmadığını gösterdiği gibi alacak hesapları olan 120, 121, 122, 220 ve 222 nolu gelirlerden alacakların vadesine göre takip edildiği hesaplarda kayıtlı tutarların da güvenilirliğini azaltmaktadır.

Güncellenmiş mükellef sicil sistemine uygun olarak gelirler tahakkuk ettiği zaman gelir hesapları ile alacak hesaplarına kaydedilerek bu hesapların doğru ve güvenilir bilgi vermesi sağlanacaktır.

İdare tarafından yönelttiğimiz tespit ve değerlendirmeler kabul edilmiş olup gerekli çalışmaların yapılacağı bildirilmiştir. Sonraki denetimlerde konu izlenecektir.

#### **BULGU 7: Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi**

Kurumun kiraya verilmiş pek çok gayrimenkulü bulunmasına rağmen 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ile bu hesabın karşılık hesabı niteliğinde olan 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabının hiç çalışmadığı görülmüştür. Kurumun mali tablolarında söz konusu hesapların yer almadığı, dolayısıyla Belediye tarafından kiraya verilen duran varlıkların ilgili hesaplarda izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "990 - Kiraya verilen duran varlıklar hesabı" ile ilgili 475 (1) ve 476 (1) maddelerinde, kiraya verilen duran varlıkların hangi hesaplarda izleneceği ve kayıtların ne suretle yapılacağı açıklanmıştır

Bu doğrultuda kurumun kiraya verdiği gayrimenkullerin kayıtlı değerlerinin 990 nolu hesabın borcuna, 999 nolu hesabın alacağına kaydedilmesi, gayrimenkulün kayıtlı olduğu varlık hesabının kodu ve alt kodlarına paralel alt kod açılması ve takibinin bu alt kodlarda yapılması gerekmektedir.

İdare konuya ilişkin cevap göndermemiş olup sonraki denetimlerde konu izlenecektir.

#### **BULGU 8: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması**

Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların cins tashihlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde cins tashihi; binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi şeklinde tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde kamu idarelerinin cins tashihlerini nasıl yapabileceği ayrıntılı şekilde açıklanmıştır.

Kurumun mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan taşınmazları bulunmaktadır. Mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.



İdare tarafından yönelttiğimiz tespit ve değerlendirmeler kabul edilmiş olup gerekli çalışmaların yapılacağı bildirilmiştir. Sonraki denetimlerde konu izlenecektir.

**BULGU 9: Çevre Düzeni Planı Hükümlerine Aykırı Olarak Akaryakıt İstasyonlarına Fazla Emsal Verilmesi**

Bölgesel olarak hazırlanan ve en üst ölçekli plan olan çevre düzeni planında akaryakıt istasyonlarına verilen azami katlar alanı kat sayısının (emsal), uygulama imar planlarında yapılan düzenlemeler ile Çevre Düzeni Planına aykırı olarak iki kat artırıldığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 6 ncı maddesine göre mekansal planlar, mekansal strateji planlarına uygun olarak; çevre düzeni planları ve imar planları (nazım ve uygulama) kademelerinden oluşmaktadır. Çevre düzeni planları 1/100.000 veya 1/50.000 ölçekli olarak hazırlanırken, imar planları sırasıyla 1/5000 (nazım imar planı) ve 1/1000 (uygulama imar planı) olarak hazırlanmaktadır. Her planın bir üstteki plan kademesine uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.

Mekansal planların yapılmasına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasların belirlendiği Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 6 ncı maddesinin (1)'inci fıkrasında; planlama kademelerinin, üst kademedan alt kademeye doğru sırasıyla; mekansal strateji planı, çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planından oluştuğu, (2)'nci fıkrasında; mekansal planların, plan kademelenmesine uygun olarak hazırlanacağı ve her planın, planlar arası kademeli birliktelik ilkesi uyarınca yürürlükteki üst kademe planların kararlarına uygun olması gerektiği, plan raporu ile bütün oluşturması ve bir alt kademedeki planı yönlendirmesinin zorunlu olduğu ifade edilmektedir.

Yönetmelik'in 7 nci maddesinde de genel planlama esasları belirlenmekte ve:

*“(1) Bu Yönetmeliğe göre hazırlanacak her tür ve ölçekteki mekânsal planlar aşağıda yer alan planlama ilke ve esaslarına, planların hazırlanması ile ilgili standartlara, gösterim tekniklerine ve tanımlara uygun olarak yapılır:*

*a) Planlar, kamu yararı amacıyla yapılır.*

*b) Planlar; pafta, gösterim, plan notları ve plan raporu ile bir bütündür.*

*c) Planlar, kademesine ve ölçeğine göre ve yapılış amacının gerektirdiği ayrıntı düzeyinde kalmak koşuluyla alt kademedeki planları yönlendirir.*

ç) *Üst kademe planlar, alt kademesindeki planlara mekânsal nitelikte hedef koyan, yol gösteren ve ilke belirleyen plandır.*

...” hükümlerine yer verilmektedir.

Çevre düzeni planı; kentsel ve kırsal yerleşim, gelişme alanları, sanayi, tarım, turizm, ulaşım, enerji gibi sektörlerle ilişkin genel arazi kullanım kararlarını belirleyen, yerleşme ve sektörler arasında ilişkiler ile koruma-kullanma dengesini sağlayan her türlü teknik analiz ve araştırma neticesinde bölge, havza veya il düzeyinde hazırlanan bir plandır. Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarafından hazırlanacak nazım imar planı ve uygulama imar planların üst ölçekli plan olarak hazırlanan çevre düzeni planı ile uyumlu olması ve aykırı plan hükümleri barındırmaması zorunluluktur.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanan ve Adıyaman-Şanlıurfa- Diyarbakır bölgelerini kapsayan 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı ile bu bölgelerde hazırlanacak alt ölçekli planların ilkeleri ve uygulama hükümleri belirlenmiştir. Plan hükümlerinde yapılacak bazı yapı ve tesislere ilişkin özel düzenlemeler yapılmıştır. Plan hükümlerinin 5.18.3.5. bölümünde akaryakıt ve LPG satış istasyonlarına yapılmasına ilişkin olarak;

*“Karayolları Genel Müdürlüğü’nün sorumluluğu dışındaki güzergahlarda ve köy yollarında, mevzuata uygun olmak koşulu ile akaryakıt ve LPG İstasyonları yapılabilir. Bu alanlarda yapılacak imar planları ilgili kurum ve kuruluş görevleri doğrultusunda, bu plan değişiklik yapılmaksızın ilgili idaresince onaylanabilir.*

*Bu alanlarda yapılanma koşulları:*

*Maks. Emsal=0.20*

*Yapı Yapılacak Min. Parsel Büyüklüğü: 2.000 m<sup>2</sup> olacaktır.”*

Hükümleri yer almaktadır.

Görüleceği üzere yeni bir imar planı veya değişikliği ile planlama alanı içerisinde akaryakıt ve lpg istasyonu öngörüldüğünde; kendi mevzuatında, imar yönetmeliklerinde ve planın genel hükümleri yanında, çevre düzeni planında yer alan yapılanma koşullarına da uyulması gerekmektedir. Dolayısıyla uygulama imar planıyla; yörenin koşulları, planlama alanının genel özellikleri, yapının kullanım amacı ve ihtiyacı, erişilebilirlik, sürdürülebilirlik ve çevreye etkisi dikkate alınarak, yapılaşmaya ilişkin emsal ve parsel büyüklüğü belirlenirken üst ölçekli plan hükümleri ihlal edilmeyecektir.

Bu doğrultuda Şanlıurfa Büyükşehir Belediye Meclisince onaylanan imar değişiklikleri incelenmiştir; 20.04.2018 tarih ve 192 sayılı karar ile mevcut niteliği gübre depolama alanı olan parselin bir kısmı ifraz edilerek akaryakıt ve lpg satış istasyonu olarak niteliği değiştirilmiş, 11.10.2018 tarih ve 361 sayılı karar ile plansız olan alanın niteliği akaryakıt ve lpg satış istasyonu olarak planlanmıştır. Bu plan ve plan değişikliklerine ait yeni yapılaşma koşullarına bakıldığında her iki planlama alanında da emsalin "0.40" olarak belirlendiği anlaşılmıştır. Yapılan cari yıl denetiminde önceki mevzuata aykırı uygulamaların daha önce verilen emsaller nedeni ile devam ettiği, yıl içinde Şanlıurfanın çeşitli ilçelerinden gelen imar tadil planlarının 0,40 olarak aynen Büyükşehir Meclisinden geçirildiği görülmüştür.

Ancak yukarıda da bahsedildiği üzere çevre düzeni planında bu alanlarda verilebilecek azami emsal "0.20" dir.

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nde katlar alanı kat sayısı (KAKS) yani emsal; *"Yapının inşa edilen tüm kat alanlarının toplamının imar parseli alanına oranını ifade eder"* şeklinde tanımlanmıştır. Yani parsel üzerinde inşa edilebilecek yapı miktarının azami değeri emsal ile belirlenmektedir. Örneğin; 1.000 m<sup>2</sup>'lik parsel üzerinde 0.20 emsal değerine göre en fazla 200 m<sup>2</sup> yapı inşa edebilecekken, emsalin 0.40 olması durumunda inşa edilebilecek yapı alanı 400 m<sup>2</sup> olacaktır. Görüldüğü üzere emsalin iki kat fazla olarak belirlenmesi söz konusu parsel lehine avantaj sağlamaktadır.

Yapılan plan değişiklikleri ile alakalı olarak plan değişikliklerinin askı sürecinde ve ilgili kuruluşlardan alınan görüşlerde emsale ilişkin bir itiraz bulunmasa da yapılan plan değişikliklerinin çevre düzeni planına aykırı olduğu ortadadır. İmar planlarının yargısal denetimini yapan Danıştay'ın da üst ölçekli planlara uygun olmayan imar değişikliklerinin iptaline ilişkin birçok emsal kararı bulunmaktadır. Bu planlara itiraz olmaması bunları hukuka uygun hale getirmeyecektir

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 7 inci madde (b) bendi ile çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla büyükşehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında sayılmıştır.

Yukarıda yer alan Kanun hükümlerinden de anlaşılacağı üzere büyükşehir belediye meclisi planların birbiriyle uygun olarak yapılmasından aslen sorumludur. Bunun yanında

Şanlıurfa il sınırlarını da kapsayan çevre düzeni plan hükümlerinin 3. bölümünde; çevre düzeni planına aykırı yapılan alt ölçekli planların ve uygulamaların saptanması halinde valiliklerin bu işlemlerin iptalini ve uygun hale getirilmesini ilgili kurum ve kuruluşa bildireceği hüküm altına alınmıştır.

Kamu İdaresi cevabında, yapılan uygulamanın nazım imar planlarına aykırılık teşkil etmediği ve daha önce yapılan uygulamalara paralel bir düzenleme olması maksadıyla yapıldığı ifade edilmiştir.

Ancak bulgumuzda dayanakları ile açıklandığı üzere, her ölçekteki mekansal planın bir üst ölçekli plana aykırı olmaması gerekmektedir. Dolayısıyla uygulama imar planının nazım imar planına aykırı olmaması yeterli olmayıp, aynı zamanda yürürlükteki en üst ölçekli plan olan çevre düzeni plan hükümlerine de riayet edilmesi gerekmektedir. Mevzuat hükümleri şüpheye mahal bırakmayacak açıklıkta olup Kamu İdaresi cevabı bulgumuzu karşılar nitelikte değildir.

Sonuç olarak uygulamadan sorumlu olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Valilik, Büyükşehir Meclisi ve İlçe Belediyeleri ile gerekli yazışmaların yapılarak planların çevre düzeni planına uygunluğu sağlanmalıdır.

#### **BULGU 10: Sözleşmeli Personelin Şube Müdürlüğü Kadrolarında Görevlendirilmesi**

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinde 2020 Hesap Dönemi içerisinde 96 adet Müdürlük kadrosundan 29 tanesinin sözleşmeli olarak istihdam edilen personel tarafından yürütüldüğü görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49 uncu maddesinin 3 üncü fıkrasında; belediyelerin hangi ünvanlar için sözleşmeli personel istihdam edebileceği açıklanmış ancak bu personele idari görev verilmesine ilişkin bir düzenlemeye yer vermemiştir.

Belediyelerde görevli sözleşmeli personelin müdür kadrolarına ilişkin hizmetleri vekâleten veya görevlendirme yolu ile yürütmeleri, gerek 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4 ve 86 ncı maddelerine gerekse de (4 üncü maddenin ikinci fıkrası hükmü uyarınca) 28.6.1978 tarih ve 16330 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esasların 6 ncı maddesinde belirtilen; "*İlgililer sözleşmelerinde belirtilen görev dışında başka bir işte çalıştırılmaz.*" Hükümüne aykırıdır.

Belediyelerde genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerinin

yerine getirilmesiyle görevli birim yetkililerinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi devlet memuru olmaları gerekmektedir.

Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49 uncu maddesinin 3 üncü fıkrasında sayılan unvanlara ilişkin görevlerde tam zamanlı sözleşmeli personel olarak istihdam edilen kişilerin birim müdürü ve üstü yönetici kadroları tarafından yürütülmesi gereken işlerde görevlendirilmemesi gerekmektedir.

Belediyede müdür kadrolarına ilişkin atamalar ya 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre istihdam edilen devlet memurları arasından ya da 5393 sayılı Kanun'un 49 uncu maddesinin altıncı fıkrası kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar arasından karşılanmalıdır

İdare tarafından yönelttiğimiz tespit ve değerlendirmeler kabul edilmiş olup gerekli çalışmaların yapılacağı bildirilmiştir. Sonraki denetimlerde konu izlenecektir.

#### **BULGU 11: İdarenin Gelir Tahsilat Oranlarının Düşük Olması**

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 18 inci maddesinin (f) bendinde Belediye başkanı belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli ve yetkili kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 60'ıncı maddesinin (e) bendinde, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmış, 61 inci maddesinin birinci ve ikinci fıkrasında, gelir ve alacakların tahsilinin muhasebe hizmeti olduğu, bununla birlikte muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, "Ödeme zamanı ve önce ödeme" başlıklı 37 nci maddesi ve "Ödeme emri" başlıklı 55 inci maddeleri gereğince: amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir "ihbarname" düzenlenmeli ve tebliğ edildikten sonra 1 ay içinde ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, 7 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir.

Kurumun 2020 yılı hesabının incelenmesi neticesinde: Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelinde önemli görülen ancak tahakkuk tahsilat oranı düşük kalarak gelecek yıla devreden bazı gelir kalemleri aşağıda gösterilmiştir.

**Tablo 8: Büyükşehir Belediyesi Tahsilat Oranları**

<b>ŞANLIURFA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE GELİRLERİ TAHSİLAT ORANLARI</b>		
<b>VERGİ TÜRÜ</b>	<b>TAHSİLAT ORANI(%)</b>	
	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Özel Tüketim Vergisi</b>	5,17	2,67
<b>Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi</b>	4,08	2,67
<b>İlan ve Reklam Vergisi</b>	20,68	18,42
<b>Çevre Temizlik Vergisinden Alınan Paylar</b>	1,19	97,65
<b>İşgal Harcı</b>	39,70	32,22
<b>Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcı</b>	11,05	33,55
<b>Kira Gelirleri</b>	65,80	32,26
<b>Taşınmaz Kiraları</b>	65,79	32,26
<b>Ecrimisil Gelirleri</b>	34,42	31,1
<b>Para Cezaları</b>	67,77	65,22

İdare tarafından yönelttiğimiz tespit ve değerlendirmeler kabul edilmiş olup, tahsilat düşüklüğünün pandeme süreci ile ilgili olduğu, gerekli çalışmaların yapılacağı bildirilmiştir.

Yukarıda da görüldüğü üzere Büyükşehir Belediyesinin sağlıklı ve sürdürülebilir gelir yapısına kavuşması vergi ve diğer gelirlerini yeterli ve sağlıklı bir şekilde toplamasına bağlıdır. Her ne kadar 2020 yılındaki salgın koşulları nedeniyle gelirlerin toplanmasında güçlüklerle karşılaşılrsa da müteakip yıllarda tahsilat oranlarının artırılması için gerekli tedbirlerin alınması uygun olacaktır.

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**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Gereğince Hazırlanması Gereken Taşınmaz Form ve İcmal Cetvellerinin Bulunmaması	2019	Yerine Getirilmedi	“Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünün 1’inci maddesinde <b>“Belediyeye Ait Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması”</b> başlığıyla yer almaktadır.
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	“Diğer Bulgular” bölümünün 8’inci maddesinde yer almaktadır.
Belediyeye Ait Taşınmazların Tahsisinde Kanunda Belirlenen Süre Sınırlarına Uyulmaması ve Bazı	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yerinde denetim esnasında bulgu konusu hususa ilişkin gerekli



Tahsislerle İlgili Meclis Kararlarında Süre Belirtilmemesi			işlemlerin yapıldığı anlaşılmıştır.
Uygulama İmar Planı ile Çevre Düzeni Planı Hükümlerine Aykırı Olarak Akaryakıt İstasyonlarına Fazla Emsal Verilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	“Diğer Bulgular” bölümünün 9’uncu maddesinde <b>“Çevre Düzeni Planı Hükümlerine Aykırı Olarak Akaryakıt İstasyonlarına Fazla Emsal Verilmesi”</b> başlığı ile yer almaktadır.
Vadeli Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yerinde denetim esnasında bulgu konusu hususa ilişkin gerekli işlemlerin yapıldığı anlaşılmıştır.
Taşınır Mal Çıkışlarının Yıl Sonunda Toplu Şekilde Yapılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yerinde denetim esnasında bulgu konusu hususa ilişkin gerekli işlemlerin yapıldığı anlaşılmıştır.
Belediye Sınırları İçindeki İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları	2019	Yerine Getirilmedi	“Diğer Bulgular” bölümünün 4’üncü maddesinde <b>“Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren</b>

			<b>İşyerlerine İlişkin Verilerin Sağlıklı Bir Şekilde Takibinin Yapılmaması</b> başlığı ile yer almıştır.
Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren İşyerlerine İlişkin Verilerin Sağlıklı Bir Şekilde Takibinin Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	“Diğer Bulgular” bölümünün 4’üncü maddesinde yer almıştır.
İlçe Belediyeleri Tarafından Büyükşehir Belediyesine Aktarılması gereken Çevre Temizlik Vergisinin Takibinin Yapılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yerinde denetim esnasında bulgu konusu hususa ilişkin gerekli işlemlerin yapıldığı anlaşılmıştır.
Evsel Katı Atık Ücretinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Konu ile ilgili olarak çalışmalar devam etmekte olduğundan tekrar bulgu konusu yapılmamıştır.
İdarenin Gelir Tahsilat Oranlarının Düşük Olması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	“Diğer Bulgular” bölümünün 11’inci maddesinde yer almıştır.
Otopark Gelirlerine İlişkin Hatalı Uygulamalar	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yerinde denetim esnasında bulgu konusu hususa ilişkin gerekli işlemlerin yapıldığı anlaşılmıştır.

İş Kanununa Tabi Olarak Çalışan İşçilerin Yıllık İzinlerinin Düzenli Olarak Kullanılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yerinde denetim esnasında bulgu konusu hususa ilişkin gerekli işlemlerin yapıldığı anlaşılmıştır.
İşçilere Yıllık Fazla Çalışma Sınırı Olan 270 Saatin Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yerinde denetim esnasında bulgu konusu hususa ilişkin gerekli işlemlerin yapıldığı anlaşılmıştır.
Sözleşmeli Personelin Şube Müdürlüğü Kadrolarında Görevlendirilmesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	“Diğer Bulgular” bölümünün 10’uncu maddesinde yer almıştır.
Bütçe Aktarımlarının Yıl Sonunda Toplu Olarak Yapılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yerinde denetim esnasında bulgu konusu hususa ilişkin gerekli işlemlerin yapıldığı anlaşılmıştır.
Sayıştay Denetim Raporunun Belediye Meclisinde Görüşülmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	“Diğer Bulgular” bölümünün 5’inci maddesinde yer almıştır.
Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünün 1’inci maddesinde

			<b>“Belediyeye Ait Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması”</b> başlığıyla yer almaktadır.
Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	“Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünün 2’nci maddesindeki <b>“Belediyeye Tahsisi Yapılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi</b> başlığı ve Diğer Bulgular bölümünün 8 inci maddesinde <b>“Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması”</b> başlığı ile yer almıştır.
İlbank A.Ş’ne Olan Ortaklık Payının Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında Eksik Görünmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yerinde denetim esnasında bulgu konusu hususa

			ilişkin gerekli işlemlerin yapıldığı anlaşılmıştır.
--	--	--	---