



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

SİVAS 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.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	33

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	2
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	5
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 9: Taşınır Kayıtlarına İlişkin Tutarlar	13
Tablo 10: Kira Süreleri Biten, Sözleşmeleri Devamlı Uzatılan Taşınmazlara Dair Özet Bilgiler.....	23

KISALTMALAR

SİDAŞ AŞ Sıdaş Emlak Otomotiv Nakliye İnşaat AŞ

BVAS Birleşik Veri Aktarım Sistemi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınır Kayıtlarının Gerçeği Yansıtmaması
2. Belediyenin Ortağı Olduğu Şirketlere Taahhüt Ettiği Sermaye İçin Sermaye Taahhütleri Hesabının Kullanılmaması
3. Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Tamamlanmaması
4. Satışı Yapılan Taşınmazların Kayıtlı Değer Yerine Satış Bedeli Üzerinden Muhasebe Kayıtlarından Çıkarılması
5. Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

B. Diğer Bulgular

1. Geriye Dönük Olarak Muhasebe Sisteminde Kayıtların Değiştirilmesi
2. Su ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılım Paylarının Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması
3. Halk Otobüslerinin İhalesiz Çalıştırılması
4. Belediyeden Kiralanan Taşınmazların Encümen İzni Alınmaksızın Üçüncü Kişilere Kiralanması
5. Kiraya Verilen Taşınmazlardan Kira Süresi Sona Erenlerin İhale Yapılmaksızın Sözleşme Sürelerinin Uzatılması
6. Kurum Taşınmazlarının Süresiz Olarak Tahsis Edilmesi
7. İşgal Altında Taşınmazların Bulunması
8. İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Şekilde Kullanılmaması
9. Yapılan Tahsilatlarda Kasa Hesabının Kullanılmaması
10. Banka Hesabı ile Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı Arasında Uyumsuzluk Olması
11. Kiraya Verilen Duran Varlıkların Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

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.

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

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan 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.

Sivas Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 4 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Muhtarlık İşleri Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü bulunmaktadır. Başkana bağlı, memurlar arasından atanan 3 adet başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 2 adet başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 26 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	777	463
Sözleşmeli Personel	-	35
Kadrolu İşçi	369	68
Geçici İşçi	-	73
Toplam	1146	639
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1816

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 2 adet şirketi 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 Sivas Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Sivas 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-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıdan 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)
1	Personel Giderleri	0,00	63.261.000,00	2.148.000,00	65.409.000,00	58.964.326,90	6.444.673,10	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	8.029.000,00	1.353.000,00	9.382.000,00	7.923.963,48	1.458.036,52	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	273.948.000,00	54.672.000,00	328.620.000,00	317.862.111,64	10.629.888,36	128.000,00
4	Faiz Giderleri	0,00	12.306.000,00	365.000,00	12.671.000,00	12.432.048,77	238.951,23	0,00
5	Cari Transferler	0,00	7.714.000,00	8.375.000,00	16.089.000,00	15.843.199,53	245.800,47	0,00
6	Sermaye Giderleri	0,00	115.240.000,00	-47.229.000,00	68.011.000,00	52.925.473,49	1.493.526,51	13.592.000,00
7	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
8	Borç Verme	0,00	4.502.000,00	25.131.000,00	29.633.000,00	29.581.500,00	51.500,00	0,00
9	Yedek Ödenek	0,00	45.000.000,00	-44.815.000,00	185.000,00	0,00	185.000,00	0,00
Toplam		0,00	530.000.000,00	0,00	530.000.000,00	495.532.623,81	20.747.376,19	13.720.000,00

Sivas Belediyesinin 2020 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde”530.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 485.000.000,00 TL gelir

tahmini öngörölmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 45.000.000,00 TL 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 (%)	Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%)
01- Vergi Gelirleri	44.445.000,00	37.968.919,51	39.788,14	37.929.131,37	85,34	7,55
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	115.470.000,00	99.685.032,02	368.287,31	99.316.744,71	86,01	19,77
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	8.000.000,00	14.145.023,20	0	14.145.023,20	176,81	2,82
05- Diğer Gelirler	289.280.000,00	302.352.309,98	24.772,05	302.327.537,93	104,51	60,18
06- Sermaye Gelirleri	28.000.000,00	48.842.355,15	155.400,00	48.686.955,15	173,88	9,69
08-Alacaklardan Tahsilat	0	0	0	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-195.000,00	0	0	0,00	0,00	0,00
Toplam	485.000.000,00	502.993.639,86	588.247,50	502.405.392,36	103,59	100,00

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri % 103,59 seviyesinde gerçekleşmiştir. Alınan bağış ve yardımlar %176,81 ve Sermaye gelirleri %173,88 beklenenin çok üstünde, Vergi gelirleri ise %85,34 beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)	Bütçe Giderleri İçindeki Payı (%)
01- Personel Giderleri	63.261.000,00	58.964.326,90	93,21	11,90
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	8.029.000,00	7.923.963,48	98,69	1,60
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	273.948.000,00	317.862.111,64	116,03	64,15
04- Faiz Gideri	12.306.000,00	12.432.048,77	101,02	2,51
05- Cari Transferler	7.714.000,00	15.843.199,53	205,38	3,20
06- Sermaye Giderleri	115.240.000,00	52.925.473,49	45,93	10,68
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	4.502.000,00	29.581.500,00	657,07	5,97
09- Yedek Ödenekler	45.000.000,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	530.000.000,00	495.532.623,81	93,50	100,00

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri %93,5 seviyesinde gerçekleşmiştir. Borç verme ve cari transferler kalemlerinde beklenenin çok üzerinde bir gerçekleşme olurken, Sermaye giderleri kaleminde ise beklenenin çok altında bir gerçekleşme meydana gelmiştir.

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	33.967.474,59	33.573.225,47	37.968.919,51	-1,16	13,09
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	106.501.485,53	108.290.177,35	99.685.032,02	1,68	-7,95
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	1.257.209,50	971.717,24	14.145.023,20	-22,71	1.355,67
Diğer Gelirler	231.204.609,07	254.264.032,74	302.352.309,98	9,97	18,91
Sermaye Gelirleri	37.292.026,52	14.484.568,60	48.842.355,15	-61,16	237,20
Toplam	410.222.805,21	411.583.721,40	502.993.639,86	0,33	22,21
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-792.606,91	-164.107,34	-588.247,50	-79,30	258,45
Net Toplam	409.430.198,30	411.419.614,06	502.405.392,36	0,49	22,12

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 90.985.778,30 TL'lik 22,12) artış göstermiştir. Bu çerçevede; Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 8.305.145,33 TL (%7,95) azalış olmasına rağmen; Sermaye gelirlerinde 34.357.786,55 TL (%237,20) Alınan bağış ve yardımlar kaleminde 12.887.813,70TL (%1355,67), tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. 2020 yılı içerisinde bütçe gelirlerindeki artışın esas kaynağı gayrimenkul satışlarının fazla olması ve diğer gelirler kalemi içerisinde yer alan merkezi idare vergi gelirlerindeki payın büyük tutarlarda artış göstermesinden ileri gelmektedir.

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	47.781.027,21	57.221.730,92	58.964.326,90	19,76	3,05
SGK Devlet Prim Giderleri	7.091.224,96	7.706.743,39	7.923.963,48	8,68	2,82
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	235.970.880,11	249.730.309,33	317.862.111,64	5,83	27,28
Faiz Giderleri	11.111.390,94	17.020.346,14	12.432.048,77	53,18	-26,96
Cari Transferler	8.205.174,33	9.584.713,35	15.843.199,53	16,81	65,30
Sermaye Giderleri	173.682.695,14	28.557.754,17	52.925.473,49	-83,56	85,33
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Borç Verme			29.581.500,00	0,00	0,00
Toplam	483.842.392,69	369.821.597,30	495.532.623,81	-23,57	33,99

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 125.711.026,51TL (%33,99) artmıştır.. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında sermaye giderlerinin 24.367.719,32 TL (%85,33), Cari transfer giderlerinin 6.258.486,18 TL (%65,30) , Mal ve hizmet alımı giderlerinin 68.131.802,31 TL (%27,28) arttığı görülmektedir. Faiz giderleri kaleminde ise 4.588.297,37 TL (%26,96) oranında bir azalma meydana gelmiştir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 477.793.227,04 TL, Faaliyet Geliri 515.084.201,74 TL olup Dönem olumlu Faaliyet Sonucu ise 37.290.974,70 TL olarak gerçekleşmiştir.

Sivas 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	Özbelsan A.Ş.	27.000.000,00	26.981.100,00	99,93
2	Sıdaş Emlak Oto A.Ş.	50.000.000,00	49.999.753,92	99,99842
3				
4				
5				

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Sivas Jeotermal (SİDAŞ)	2.000.000,00	100.000,00	50,00
2	Sivas Teknik Tarım A.Ş. (SİDAŞ)	50.000.000,00	25.000.000,00	50,00

3	Sivas Organik Tarım A. Ş. (SİDAŞ)	1.000.000,00	2.500.000,00	25,00
4	Kültür A.Ş. (SİDAŞ)	5.000.000,00	2.500.000,00	50,00
5	Teknokent (ÖZBELSAN)	500.000,00	25.000,00	5,00

4'üncü sırada yer alan Kültür A.Ş.'de Belediye Şirketi Şıdaş Emlak A.Ş.'nin ortaklığı 2020 mali yılı sonunda sonlandırılmış olup 2021 yılında ilgili iştirakle herhangi bir ortaklığı kalmamıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Sivas 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 veya envanter defteri.

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve

Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

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

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

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

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

2- İş akış süreçleri belirlenmiştir.

3- Yetki devirleri ve sınırları yazılı olarak belirlenmiştir.

4- Görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini dikkate almaya yönelik çalışmalar yapılmakta ancak uygulamada yetersizlikler bulunmaktadır.

5- Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Hazırlanmamıştır.

6-Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmaktadır.

7- Personelin işe alınması, yer değiştirilmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

8-Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

9-Kurumda ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planlaması yapılmıştır.

10-Stratejik plan, idarenin kendi birimleri ve personelin katkılarıyla ve içerik olarak mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır.

11-Performans programı içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmış, kurumun bütçesi performans hedefleri ve faaliyetlerle ilişkilendirilmiştir.

12-Kurumsal risklerin belirlenmesine yönelik çalışmalar yapılmamıştır.

13- İç kontrol risklerin belirlenmesine yönelik çalışmalar yapılmış ancak tamamlanmamıştır.

14- İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir.

15- Ön Mali Kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmuştur.

16- Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sunacak bir yönetim bilgi sistemi tamamlanıp uygulamaya geçilmiştir.

17- Faaliyet raporu, faaliyet sonuçları ile değerlendirmelerini gösterecek şekilde içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmış ve kurumun web sitesinde yayınlanmıştır.

18- Kurumda veri kayıt ve dosyalama sistemi mevcut olup bilgi yönetim sistemleri bilgi güvenliğini ve yedekleme gerekliliklerini sağlayacak şekilde dizayn edilmiştir.

19- İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmamıştır.

20- İç denetçi sayıları, iç denetim fonksiyonunun etkin yerine getirilebilmesi için yeterlidir.

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

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Sivas Belediyesinin 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: Taşınır Kayıtlarının Gerçeği Yansıtması

Yapılan incelemede kurum taşınır kayıtlarının gerçeği yansıtmadığı ve yevmiye defteri ile taşınır icmal cetvelleri arasında uyumsuzluklar olduğu tespit edilmiştir.

18 Ocak 2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Taşınır Mal Yönetmeliği’nin 13’üncü maddesinde taşınır kayıtlarına ilişkin ayrıntı düzenlemeler yapılmış olup buna göre edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşınırın ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedileceği ifade edilmiştir. Keza Yönetmelik’in 8’inci ve 34’üncü maddelerinde, taşınır kayıtları ile muhasebe kayıtları arasındaki uygunluktan muhasebe yetkilisinin sorumlu olacağına dair düzenlemeler getirilmiştir.

31.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 312’nci maddesinde de;

“Mizan cetveli, yevmiye defteri ile yardımcı defterlerden yararlanılarak ayrıntılı olarak ve ana hesap bazında her ayın sonu itibarıyla düzenlenir. Cetvelde; her hesabın borç ve alacak sütunlarındaki tutarların, yevmiye ve yardımcı defterlerindeki borç ve alacak toplamına ve borç sütunu toplamı ile alacak sütunu toplamının birbirine eşit olması gerekir.” denilmektedir.

Özetle yevmiye kayıtları, mizan ve taşınır cetvellerindeki kayıtların birbirlerini ile uyumlu olması ve birbirini doğrulaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, taşınır cetvelleri ile birleştirilmiş veriler defterindeki kayıtlar arasında farklar olduğu görülmüştür. Oysaki bu iki tablonun da birbirini ile uyumlu olması taşınır kayıtlarının güvenilirliği açısından önem arz etmektedir. Ayrıca birleştirilmiş veriler defterinden türetilen mizan ile taşınır cetvelleri arasında da doğal olarak aynı farklar bulunmaktadır.

Tablo 9: Taşınır Kayıtlarına İlişkin Tutarlar

	Taşınır Birim Cetvelleri				Birleştirilmiş Veriler Defteri			
	Gecen Yıllan Devreden	Yıl İçinde Giren	Yıl İçinde Çıkan	Gelecek Yıla Devreden	Gecen Yıllan Devreden	Yıl İçinde Giren	Yıl İçinde Çıkan	Gelecek Yıla Devreden
150	7.926.603,14	61.359.884,73	60.552.722,77	8.733.765,09	7.450.481,41	59.726.722,21	62.147.435,45	5.029.768,17
253	25.672.534,00	7.319.528,00	1.497.170,00	31.494.892,00	26.294.702,14	7.359.329,48	2.013.207,3	31.640.824,32
254	35.122.186,00	5.348.806,00	2.865.004,00	37.605.987,00	38.557.990,84	8.570.731,73	1.899.157,26	45.229.565,31
255	17.615.109,00	1.561.011,00	3.141.423,00	16.034.697,00	21.671.713,36	4.587.817,99	4.046.016,07	22.213.515,28

Yukarıda belirtilen mevzuat doğrultusunda taşınır kayıt işlemlerinin daha düzenli bir şekilde tutulmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Belediyenin Ortağı Olduğu Şirketlere Taahhüt Ettiği Sermaye İçin Sermaye Taahhütleri Hesabının Kullanılmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 184 üncü maddesine göre Sermaye taahhütleri hesabı, mahalli idarelerin malî kuruluşlar, mal ve hizmet üreten kuruluşlar ve döner sermayeli kuruluşlarla ilgili sermaye taahhütlerinin izlenmesi için kullanılır. Aynı Yönetmelik'in Hesabın işleyişi başlıklı 185 inci maddesinde ise;

1) Sermaye taahhütleri hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Alacak

1) Sermaye taahhüt tutarları bu hesaba alacak, ilgili malî duran varlık hesabına borç kaydedilir.

b) Borç

1) Yerine getirilen sermaye taahhüt tutarları bir taraftan bu hesaba borç, taahhüdün yerine getirilme şekline göre ilgili hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

2) Sermaye taahhütlerinden vazgeçilen tutarlar bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilir.”

denilmektedir.

Sivas Belediyesi'nin ortağı olduğu şirketlere 17.500,00TL'lik sermaye taahhütlerinin vadesinin henüz gelmediği ve bu tutarın 247 nolu hesap yerine 320 nolu hesaba kaydedildiği tespit edilmiştir. Belirtilen durum, belediyenin muhasebe kayıtlarından ortak olunan şirketlere taahhüt ettiği sermaye tutarının ne kadarının ödendiğinin tespit edilememesine sebebiyet vermektedir.

2021 yılı içerisinde ise bu tutarın 6.750.000,00TL'lik kısmı ilgili hesaba aktarılmış olup kalanı halen hatalı bir şekilde 320 nolu hesapta izlenmektedir. Bahsi geçen tutarın tamamının ilgili muhasebe hesabına aktarılmasının mevzuata uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Tamamlanmaması

Kuruma ait taşınmazların muhasebe kayıtlarına tam ve doğru bir şekilde kaydedilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve Kontrol İşlemleri" 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.

Kayıt işlemleri; taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsar.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemleri; kuruluş kanunları ile özel mevzuatlarındaki hükümler uyarınca, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılır.

Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, bu Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara göre, harcama yetkilileri tarafından görevlendirilecek personele yaptırılabilir." denildikten sonra, Yönetmelik'in 7'nci maddesine göre kayıt şekillerinin, 8'inci ve 9'uncu maddelerine göre taşınmazların numaralandırma ve dosyalama işlemlerinin, 10'uncu maddesine göre de cins tashihi işlemlerinin yapılması gerektiği kayıt altına alınmıştır.

Diğer yandan, aynı Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesine göre taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, taşınmaz kayıt işlemlerinin ilgili mevzuatta belirtilen usule uygun olarak gerçekleştirilmesi, taşınmaz icmal cetvellerinin konsolide edilmesi ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereğince taşınmazların mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir.

Ancak, idarenin 2020 yılına ilişkin hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde, idareye ait taşınmazlarının tapu, kayıt, numaralandırma, dosyalama, değerlerinin güncellenmesi işlemleri ile muhasebeleştirme işlemlerinin Emlak İstimlak Müdürlüğü ve Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından ilgili Yönetmeliklere göre tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

Yine incelemeler sonucunda, muhasebe işlemlerinin ilgili Yönetmeliklere göre tamamlanmaması nedeniyle Maddi Duran Varlık Hesaplarının mali tablolarda hatalı olarak yer aldığı da görülmüştür.

2016 ve 2019 yılları Sayıştay Raporlarında da yer alan söz konusu aksaklıkların giderilmemesinin ileride daha büyük aksaklıklara sebebiyet vereceği düşünülmektedir.

BULGU 4: Satışı Yapılan Taşınmazların Kayıtlı Değer Yerine Satış Bedeli Üzerinden Muhasebe Kayıtlarından Çıkarılması

İdare tarafından satışı yapılan taşınmazların ilgili maddi duran varlık hesaplarındaki çıkış kayıtlarının taşınmazların kayıtlı değeri yerine satış bedeli üzerinden yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, 250- Arsa ve Araziler Hesabının işleyişini düzenleyen 189'uncu maddesinde, satılan taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden kayıtlardan çıkarılması; arsa ve araziler için kayıtlı bedel ile satış bedeli arasındaki olumlu/olumsuz farkların 600/630 hesaplarına, peşin tahsil edilen satış bedellerinin 100- Kasa veya 102- Bankalar hesabına ya da ilgili diğer hesaplara ayrıca satış bedelleri üzerinden ilgili bütçe hesaplarına kaydedileceği belirtilmiştir.

Ancak yapılan incelemelerde, taşınmazların kayıtlı değeri yerine satış bedeli üzerinden kayıtlardan çıkarıldığı ve bu şekilde muhasebe kayıtları ile taşınmaz envanteri arasında uyumsuzluk olduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, idare tarafından taşınmaz envanterinin sağlıklı bir şekilde çıkarılması, muhasebe ile taşınmaz bilgi sisteminin entegrasyonunun sağlanması, taşınmaz programı üzerinden taşınmazların kayıtlı değerlerinin açık bir şekilde yer almasını sağlayacak bilgilere yer verilmesi, satışı yapılan taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden kayıtlardan çıkarılması gerekmektedir. Bu durum hem taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden kayıtlarda izlenmesi hem de taşınmazlara yönelik mali nitelikteki işlemlerin mevzuata uygun şekilde yerine getirilmesi açısından önem arz etmektedir.

BULGU 5: Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

Kurumun, tahsise konu olan taşınmazlarının incelenmesi neticesinde, belediyenin tahsisli kullandığı ve başka kamu idarelerine tahsis ettiği taşınmazların muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 250- Arazi ve arsalar hesabı "Hesabın niteliği" başlıklı 188'inci maddesinde: "*Arazi ve arsalar hesabı, kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsaları ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır.*"

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.*"

Denilmek suretiyle 250 ve 252 No.lu hesaplar kamu idarelerinin mülkiyetindeki taşınmazlar ile tahsise konu taşınmazlarının izlenmesi için kullanıldığı belirtilmiştir.

Kamu idarelerine ait mali tabloların doğru ve güvenilir bir şekilde üretilmesi amacıyla tahsise konu olan taşınmazlarında mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir. Bunu temin etmek için Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yardımcı hesaplar belirlenmiş ve Mahalli İdareler Detay Hesap Planında 250- Arazi ve Arsalar, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri, 252- Binalar ve 500- Net Değer Hesaplarının alt kodlarına eklenmiştir.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde 250 ve 252 No.lu hesaplarda kayıtlı olan taşınmazlardan tahsise konu olan taşınmaz varsa;

1- Kamu idaresine başka kamu idaresinden taşınmaz tahsis edildiğinde ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar/252-Binalar (03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) Hesabına borç, 500 Net Değer (12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) Hesabına alacak, varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarı 500 Net Değer (Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarları) hesabına borç 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak,

2- Kamu idaresi mülkiyetindeki taşınmazı başka idareye tahsis ettiğinde ise 500 Net Değer (Tahsis Edilen Taşınmazlar) hesabına borç, ilgisine göre 250 Arazi ve Arsalar/252 Binalar (Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar) hesabına alacak, varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, 500 Net Değer Hesabına (Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) alacak,

Kayıtlarının yapılmasının gerektiği ifade edilmiştir.

İdarenin taşınmazlarının tahsise konu olması durumunda yukarıda belirtildiği şekilde muhasebeleştirilmesi gerekmekte olup, bunun yapılmaması mali tabloların hatalı bilgi içermesine neden olacaktır.

2019 yılı raporunda da yer alan konuya ilişkin yapılan incelemede, birleştirilmiş veriler defterinde 250 ve 252 nolu hesaplarda tahsis işlemine ilişkin kayıtlara yer verilmediği, detay mizanda da tahsislerin görülmediği tespit edilmiştir.

İdarece diğer kamu kurumlarına tahsis edilen veya başka kurumlardan tahsis edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarında ilgili hesaplarda izlemesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Geriye Dönük Olarak Muhasebe Sisteminde Kayıtların Değiştirilmesi

Sivas Belediyesi birleştirilmiş veriler defteri incelendiğinde geriye dönük olarak kayıtların değiştirildiği tespit edilmiştir.

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

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

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

"Kayıt yanlışlıklarının düzeltilmesi" başlıklı 503 üncü maddesinde de;

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

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere yevmiye kayıtlarında yapılan muhasebe hataları ancak başka muhasebe kaydıyla düzeltilebileceği, aksine düzeltmelerin yapılamayacağı anlaşılmaktadır.

Belediye tarafından kurumumuzun BVAS sistemine 2020 yılına ilişkin 12 birleştirilmiş veriler defteri yüklenmiştir. Örneklem yöntemiyle yapılan kontrollerde örneğin 05.06.2020 tarihli defterde 180, kapanış işlemlerinin yapıldığı 02.02.2021 tarihli defterde ise 167 yevmiye numarasında geriye yönelik değişiklik yapıldığı tespit edilmiştir. Yapılan değişikliklerden bazılarının aynı hesap kodunda alt kodlar arasında olduğu, bazılarının da hesaplar arası olduğu görülmüştür.

Yapılan işlemlerin gerek mevzuat açısından, gerekse muhasebe sisteminin güvenilirliği açısından usulüne uygun olarak gerçekleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Su ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılım Paylarının Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

Kurumun gelirleri incelendiğinde; su ve kanalizasyon tesisi harcamalarına katılım payının tahakkuk ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 87 ve 88'inci maddelerinde su ve kanalizasyon harcama paylarının yeni kanalizasyon/içme suyu tesisi yapımı ile mevcut şebekelerin ıslahında alınacağı ve mükellef bazında nasıl hesaplanacağı izah edilmiştir.

Mevzuatta belirtildiği üzere yeni içme suyu şebekesi yapılması, mevcut olanın ıslah edilmesi veya genişletilmesi durumunda su tesisi harcamalarına katılma payının tahakkuk ve tahsilinin yapılması zorunludur. Su ve kanalizasyon tesisi harcamalarına katılım paylarının nasıl hesaplanacağı hususu ise "2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Harcamalara Katılma Payları ile ilgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'te açıklanmıştır.

Yapılan görüşmelerde, yeni binaların ruhsatlandırılması ve ilgili binalara kanal ve su hattı çekilmesi sırasında bu ücretlerin tahsil edildiği ifade edilmiş olmasına karşın, yapılan

incelemede aynı mahaldeki eski binalardan su ve kanalizasyon harcamalarına ilişkin tahsilat yapılmadığı anlaşılmıştır.

Öte yandan Belediye gelirleri incelendiğinde, su ve kanalizasyon tesisi harcamalarına katılma payına ilişkin sadece yeni yapıların ruhsatlandırılması sırasında tahakkuk ve tahsilat yapıldığı ancak aynı yerdeki eski binaların sahiplerinden bu payların alınmadığı, 2014 ve 2019 yılı Sayıştay Raporu'nda da yer alan söz konusu hususta mevzuat doğrultusunda işlem yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Halk Otobüslerinin İhalesiz Çalıştırılması

Belediye sınırları içinde faaliyet gösteren halk otobüslerinin imtiyaz, ruhsat veya kiralamaya tabi kılınmaksızın faaliyette bulunmasına izin verildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15 inci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları başlıklı 19 uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15 inci maddesinin (p) fıkrasındaki, "*Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*" hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyenin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Gerek 1580 sayılı Kanun gerekse 5393 sayılı Kanun'a göre toplu taşımaya ilişkin hak ve yetkiler belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hak ve yetkinin, Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde üçüncü kişilere harç veya bedeller karşılığında devredilmesi mümkündür. Söz konusu yetki belediye adına Belediye Meclisine aittir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak Belediye Encümenince konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

Ancak, bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin mevzuata uygun şekilde ihale yapmadan ve bu konuda yetkili olmayan belediye başkanı veya encümen tarafından izin verilmesi, ihaleli veya ihalesiz olarak bu hakkın satışı veya süresiz olarak tamamen devredilmesi, önceden ruhsatlı veya ruhsatsız olarak toplu taşıma

yapanlara imtiyaz veya ayrıcalık tanınması mümkün değildir. Yukarıda belirtildiği üzere 1580 sayılı Kanun ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hak ve yetkinin üçüncü kişilere belirli süre ve yöntemlerle devredilmesi mümkün olmakla birlikte, bu hak ve yetkinin satışa konu olması, ihale ile veya ihalesiz bir şekilde süresiz olarak devredilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama, hizmet satın alma ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Kanun'53da öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur. Hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturması ise mümkün değildir. İlgililerin hiçbir hilesi ya da idareyi yanıltan bir davranışı olmaksızın idarece tesis edilen mevzuata aykırı işlemlerin düzeltilmesi zorunlu olduğu gibi, söz konusu hukuka aykırı işlemler ilgililer yönünden geleceğe yönelik kazanılmış hak oluşturmaz.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesine ilişkin ihalelerde herhangi bir süre öngörülmemesi mevzuata aykırı olup, bu aykırılığı giderecek şekilde özel halk otobüsleri işletmeciliği için yeni bir ihale yapılmasının mevzuata uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Belediyeden Kiralanan Taşınmazların Encümen İzni Olmaksızın Üçüncü Kişilere Kiralanması

Yapılan incelemede Sivas Belediyesi'nden kiralanan taşınmazların, mezkur belediye encümeninin izni olmaksızın üçüncü kişilere kiralandığı tespit edilmiştir.

Sivas Belediyesi'nin iştiraki olan Sidaş AŞ tarafından çeşitli tarihlerde, belediyeden 2886 sayılı Kanun'a göre kiralamalar yapıldığı, kiralanan yerlerin bir kısmının şirket tarafından işletildiği, ancak çok büyük bir kısmının üçüncü kişilere alt kiracı sözleşmesi ile devredildiği görülmüştür.

5393 sayılı Kanun'da, üç yıla kadar olan kiralamalarda encümen, üç yıldan on yıla kadar olan kiralamalarda belediye meclisi izni ile belediyelerin taşınmazlarını kiralayabilecekleri ifade edilmiştir. Sözleşmenin devri niteliğindeki işlemler ise 2886 sayılı Kanun'un 66'ncı maddesinde düzenlenmiş olup buna göre sözleşmenin, ita amirinin yazılı izni ile başkasına

devredilebileceği, ancak, devir alacaklarda ilk ihaledeki şartların aranacağı, izinsiz devir yapılması halinde, sözleşmenin bozulup, müteahhit veya müşteri hakkında 62'nci madde hükümleri uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, hem ihale şartnamelerinde, hem de belediye ile şirket arasındaki sözleşmelerde alt kiracıya devir düzenlenmiş olup buna göre ancak zorunlu hallerde ve encümenin uygun görmesi halinde devir yapılabileceği ifade edilmiştir.

Kurumun, alt kiracılara devir yapıldığından bilgisinin olması da şartnamede belirtilen encümen izni aranması şartını karşılamamaktadır.

Şirketin belediyeden kiraladığı 4 taşınmaz bulunmakta olup, bu taşınmazların da kendi içinde büfe, kafeterya vs. gibi ayrıca kiralamaya uygun yerlerden oluştuğu anlaşılmaktadır. 2008 ve 2010 yılından dahi bu şekilde kiralamaların bulunduğu, alt kiracıların da encümenin izni alınmaksızın çeşitli tarihlerde değiştiği görülmüş olup sözleşme hükümlerine ve ihale şartnamelerine riayet edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Kiraya Verilen Taşınmazlardan Kira Süresi Sona Erenlerin İhale Yapılmaksızın Sözleşme Sürelerinin Uzatılması

Kurumun mülkiyetinde olup kiraya verilmiş olan gayrimenkullerden kira süresi sona erenler için 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri gereği yeniden ihaleye çıkılmadığı ve mevcut kira sözleşmelerinin belirli sürelerle sürekli olarak uzatıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanun'un 9'uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz.

(Ek cümle: 23/7/2010-6009/24 md.) Ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde onbeş indirim uygulanır. Ecrimisil fuzuli şagil

tarafından rızaen ödenmez ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur.

Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir.

Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.

...” hükümleri yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinde de “2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75’inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır.” denilmiştir.

2886 sayılı Kanun’un yukarıdaki hükümlerinden anlaşılacağı üzere; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların kira sözleşmeleri sona ermesine rağmen kiracıları tarafından tahliye edilmeyerek kullanılmaya devam edilmesi durumunda mevcut kiracılar işgalci durumuna düşmektedir. Böyle bir durumda fuzuli şağilden, bedeli idarece oluşturulacak komisyonca tespit ve takdir edilecek miktarda ecrimisil istenmesi ve müteakiben mülki idare amirine başvurularak işgal edilen taşınmazın 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanması gerekmektedir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75’inci maddesinde yer alan bu hükümler 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15’inci maddesi gereği belediye taşınmazları hakkında da uygulanacaktır.

Yapılan incelemede, mülkiyeti belediyeye ait olup kiraya verilmiş olan aşağıdaki tablodaki taşınmaz malların sözleşme sürelerinin, kira sürelerinin bitiminde belirli sürelerle (1, 2, 3, ... yıl) bir veya birden çok kez uzatıldığı, sözleşme süreleri sona eren bu taşınmazların kiralanması için 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 35’inci maddesi gereği yeniden ihale yapılmadığı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75’inci maddesi hükümlerinin uygulanmadığı görülmüştür.

Tablo 10: Kira Süreleri Biten, Sözleşmeleri Devamlı Uzatılan Taşınmazlara Dair Özet Bilgiler

Adres	Kiralanan Taşınmaz Adeti	İhale Edinme	Kullanım Amacı
Pulur Mahallesi Küçük Çarşı	16	1990 yılı öncesi	Dükkan

Pulur Mahallesi Atatürk caddesi Basın Sitesi	17	1990 yılı öncesi	Dükkan
Çarşıbaşı Mahallesi Perakende sebze hali	34	1990 yılı öncesi	Dükkan
D.Ardı Mh. Atatürk Cd. Bakırcılar Önü	20	1990 yılı öncesi	Dükkan
Gültepe Mh. Toptancılar Sit. Arkası	13	1990 yılı öncesi	Dükkan
Muhtelif adresler	34	1990 ve 2000 yılı öncesi	Dükkan, Kapalı otopark, Halı saha, Wc vb

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır. Kanun'un 64'üncü maddesinde kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı, bazı hususi durumlarda bu sınırın aşılabileceği belirtilmiş, süre uzatımı ile ilgili herhangi bir hükme Kanun'da yer verilmemiştir. Kira sözleşme sürelerinin uzatılabileceğine cevaz veren herhangi bir hüküm 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da bulunmamaktadır. Bilakis, 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağını ifade etmiştir. 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde ise, kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren işgalin devam etmesi halinde ecrimisil alınacağı, işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği ifade edilmiştir.

Ancak yapılan incelemelerde bulgu konusu taşınmazların en son ihale edilme tarihlerinin çoğunda 1990 yılı öncesi olduğu, tutulan ihale dosyalarının sağlıklı olmadığı, taşınmazların kira sürelerinin sürekli olarak mevzuata aykırı bir şekilde uzatıldığı görülmüştür.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, mülkiyeti belediyeye ait olup kiraya verilen taşınmaz mallardan kira süresi sona erenlerin, ihale yapılmaksızın sözleşmelerinin yenilenmesi veya kira sürelerinin uzatılmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Kurum Taşınmazlarının Süresiz Olarak Tahsis Edilmesi

Kurum tarafından yapılan taşınmaz tahsislerinde tahsis sürelerinin mevzuata aykırı olarak süresiz belirlendiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin (d) fıkrasında taşınmaz tahsisine ilişkin koşullar şu şekilde belirlenmiştir;

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

...

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

hükmü yer almaktadır.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, belediyeler kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak ve süresi en fazla 25 yıl olmak üzere, bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına belediye meclisi kararıyla tahsis edebilirler.

Mevzuatta en uzun tahsis süresinin yirmi beş yıl olarak belirlenmesine rağmen, kurum tarafından yapılan taşınmaz tahsislerinden bazılarının 25 yıllık azami süreye uyulmadan hizmet süresi boyunca tahsis edildiği tespit edilmiştir. Öncelikle hizmet süresi boyunca tahsis edilen taşınmazların süresinin belirlenmesi, süresi 25 yılı geçen tahsis kararlarının meclis kararıyla yenilenerek, 2019 denetim raporunda da yer verilen bu hususun mevzuata uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: İşgal Altında Taşınmazların Bulunması

Kurum hesaplarında yapılan incelemede, mülkiyeti kuruma ait olup işgal altında bulunan taşınmazlar için ecrimisil takibi yapılmadığı ve bunların tahliyelerine yönelik herhangi bir işlem yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idarelerinin taşınmazlarının satışının, kiralanmasının, gayri ayni hak tesisinin 2886 sayılı Kanun'a tabi olacağı, Kanun'un 1'inci maddesinde düzenlenmiştir. Yine Kanun'un 75 inci maddesinde, taşınmazların gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, tespit tarihinden itibaren geriye doğru 5 yılı geçmemek üzere Kanun'da belirtilen usule göre tespit edilecek

ecrimisilin isteneceği ve idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır. 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesiyle de benzer bir düzenleme getirilerek, belediye malına karşı suç işleyenlerin, devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı ve 75'inci madde hükümlerinin belediye taşınmazları için de uygulanacağı belirtilmiştir.

İdarenin verdiği taşınmazlar listesinden örneklem yoluyla seçilenler Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü'nün ada parsel sorgulama izni veren internet sitesi üzerinden kontrol edildiğinde, belediyenin bazı taşınmazlarının işgal altında olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine gereğince, Belediye tarafından önce fuzuli şagillerden geçmişe yönelik ecrimisil alınması, sonra da kamu kurumları tarafından işgal edilenler dışındakilerin tahliye ettirilmesi, kamu kurumları tarafından işgal edilenlerin ise tahsisi hususunda gerekli işlemlere başlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 8: İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Şekilde Kullanılmaması

Kurumda çalışan daimi işçilerin birikmiş ücretli izinlerinin bulunduğu tespit edilmiştir.

Anayasa'nın "Çalışma Şartları ve Dinlenme Hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde "*Dinlenmek, çalışanların hakkıdır.*" denilmektedir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun;

"Yıllık ücretli izin hakkı ve izin süreleri" başlıklı 53'üncü maddesinde;

"İşyerinde işe başladığı günden itibaren, deneme süresi de içinde olmak üzere, en az bir yıl çalışmış olan işçilere yıllık ücretli izin verilir. Yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemez..."

"Sözleşmenin sona ermesinde izin ücreti" başlıklı 59'uncu maddesinde;

*"İş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücreti, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödenir..."*denilmektedir.

Aynı Kanun'un 54'üncü maddesinde, "İşçi yukarıdaki fıkralar ve 55'inci madde hükümlerine göre hesaplanacak her hizmet yılına karşılık, yıllık iznini gelecek hizmet yılı

içinde kullanır." denilerek, yıllık ücretli izinlerin kullanılmayıp biriktirilmesine izin vermemiştir.

Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde;

"İşveren veya işveren vekilleri, bu Yönetmelik'in 15 inci maddesinde belirtilen izin kurulu veya 18 inci maddeye dayanılarak bunun yerine geçenlere danışmak suretiyle işyerinde yürütülen işlerin nitelik ve özelliklerine göre, yıllık ücretli izinlerin, her yılın belli bir döneminde veya dönemlerinde verileceğini tayin edebilir. Bunu işyerinde ilan eder." denilmektedir.

İşçinin her yıl yıllık ücretli izin kullanma hakkı vardır. Yıllık izin hakkı, bir dinlenme iznidir. Bu izin, işçinin beden ve ruh sağlığı için gereklidir. Bir yıl boyunca çalışan işçinin yıllık izin kullanması, beden ve ruh sağlığı açısından büyük önem taşıdığından, ne işçi ne de işveren yıllık izin hakkından feragat edemez.

Yıllık izni kullandırma zamanını belirlemek işverenin yönetim yetkisi kapsamındadır. Bazı dönemlerde iş yoğunluğu azalmakta olduğundan, idare işleri aksatmayacak şekilde toplu izin uygulaması yapılabilir. Böylesi bir durumda idare tüm izni bir anda kullandırabileceği gibi, karşılıklı anlaşma ile aylara da bölebilir. Yıllık ücretli izinler işçinin talebi ile verilmekle birlikte, Yönetmelik'in 8'inci maddesinde ifade edildiği gibi *"İzin kurulu veya işveren, işçinin istediği izin kullanma tarihi ile bağlı değildir. Ancak, izin sıra ve nöbetleşmesini göstermek üzere söz konusu kurulca düzenlenecek çizelgeler işçinin talebi ve iş durumu dikkate alınarak hazırlanır."*

İşçinin kullanmadığı izinler hiçbir surette yanmamakta, işçi emekli olduğunda veya iş sözleşmesi son bulduğunda, kullanılmayan izinler ücrete dönüşmektedir. Emeklilik durumunda son ücret üzerinden ödeme yapılacağından, emekli olan işçinin eline çok yüksek miktar para geçebilmektedir. Bu nedenle, işçiler çalışırken izin kullanmaktan kaçınmakta, idare de buna göz yummaktadır. Kurumun mali yükünü ileriki dönemlerde arttıracak olan bu uygulamanın, gerek Anayasa'ya gerekse İş Kanunu'nun emredici düzenlemelerine aykırılık oluşturduğu açıktır.

Yapılan incelemede, kurum işçilerinin önemli bir kısmının 100 gün ve üzeri birikmiş izinlerinin olduğu görülmüştür. 2019 yılı raporunda da yer alan ve yukarıda belirtilen mevzuata aykırılık teşkil eden söz konusu hususun düzelmesi için gerekli önlemlerin alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Yapılan Tahsilatlarda Kasa Hesabının Kullanılmaması

Belediye veznelerince yapılan tahsilatların 100- Kasa Hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Kayıt zamanı” başlıklı 50'inci maddesinde, “*Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır.*” hükmüne yer verilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “100 Kasa Hesabının niteliği” başlıklı 49'uncu maddesinde, “*kanuni dolaşım niteliğine sahip ulusal paraların alınması, verilmesi ve saklanmasına ilişkin işlemlerin kasa hesabı üzerinden yapılacağı*”,

“Hesabın işleyişi” başlıklı 51'inci maddesinde,

“ (1) *Kasa hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.*

a) *Borç*

1) *Kasaya yatırılan tutarlar bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilir.*

...

3) *Kasa ihtiyacı için veznedarca bankadan çekilip kasaya konulan tutarlar bu hesaba borç, 108- Diğer Hazır Değerler Hesabına alacak kaydedilir.*

b) *Alacak*

1) *Kasadan yapılan ödemeler bu hesaba alacak, ilgili hesaplara borç kaydedilir.*

...

3) *Kasa varlığından bankaya yatırılmak üzere gönderilen tutarlar bu hesaba alacak, 108-Diğer Hazır Değerler Hesabına borç kaydedilir.”*

hükümlerine yer verilmiştir.

Buna göre kasa hesabından bankaya yatırılmak için gönderilen tutar ile 108 hesabının borcunda izlenen tutarın birbiri ile uyumlu olması, veznede yapılan tahsilatlardan ne kadarının bankaya yatırıldığına kontrolü açısından oldukça önem arz etmektedir.

Ancak yapılan incelemede, belediyenin veznesinde tahsil edilen tutarların 100Kasa Hesabında muhasebeleştirilmeden 102- Banka Hesabında kayıt altına alındığı görülmüştür.

Gerek 100- Kasa Hesabının gerekse 108- Diğer Hazır Diğerler Hesabının kullanılması, günlük tahsilatlardan bankaya yatırılmak üzere gönderilen ile bankaya yatırılan tutarların eşitliğinin kontrolü açısından oldukça önem arz etmekte ve muhtemel suiistimallerin tespiti ve önlenmesi için olmazsa olmaz önemdedir. Bu nedenle veznelerden yapılan tahsilatların 100-Kasa hesabına kaydedilmesi, sonrasında ise bankaya yatırılmak üzere gönderilen tutarların 108- Diğer Hazır Diğerler Hesabında izlenmesinin mevzuata uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Banka Hesabı ile Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı Arasında Uyumsuzluk Olması

Sivas Belediyesinin kayıt ve işlemleri üzerinde yapılan incelemeler sonucu, 102- Banka Hesabının alacak toplam tutarı ile 103- Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç toplam tutarının birbirine eşit olmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 102- Banka Hesabının niteliğini düzenleyen 55'inci maddesinde, söz konusu hesabın, kurum adına bankaya yatırılan paralar ve bankaya takas için verilen çeklerden, takas işlemi tamamlananlar ile düzenlenen çek ve gönderme emirlerinden ilgililerine ödendiği veya gönderildiği bildirilen çek ve gönderme emri tutarlarının kaydı için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in hesabın işleyişini düzenleyen 57'nci maddesinde ise, bankaca kuruma gönderilen banka hesap özet cetvelleri ile ödendiği veya ilgili yerlere gönderildiği bildirilen çek veya gönderme emri tutarlarının bu hesaba alacak, 103- Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına borç kaydedileceği ve muhasebe birimlerine ait banka hesapları arasındaki para aktarımı için bankaya verilen talimatlardan yerine getirilenlerin bu hesaba alacak, 103- Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Özetle Kurumun banka hesaplarından çıkış yapabilmesi için ödeme emri belgesi veya çek düzenlemesi gerekir. Dolayısıyla 102- Banka Hesabına alacak kaydı yapıldığında 103-

Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına aynı tutarda borç kaydı yapılmalı, bu suretle de 102- Banka Hesabının alacak bakiyesi ile 103- Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç bakiyesinin eşit olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede 102- Banka Hesabının alacak kaydı toplam tutarının 551.295.371,99 TL, 103- Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının borç kaydı toplam tutarının 546.462.634,40 TL olduğu tespit edilmiştir. Arada 4.832.737,59 TL fark vardır. Bu durum söz konusu tutarın çek veya gönderme emri olmaksızın bankanın alacağına kayıt yapıldığını göstermektedir.

Yukarıda belirtilen hatalı işlemlerin sebeplerinin araştırılarak, belirtilen Yönetmelik hükmü gereği bankadan çek veya gönderme emri olmaksızın para çıkışı yapılmamasının önlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Kiraya Verilen Duran Varlıkların Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

Yapılan incelemelerde, idarenin mülkiyetinde bulunan bazı taşınmazlardan kiraya verilenlerin 990- Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ile karşılık hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 990- Kiraya Verilen Duran Varlıklar ile ilgili Hesabın İşleyişi başlıklı 476'ncı maddesine göre; kiraya verilen duran varlıklar, kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, 999- Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir. Kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi sona erenler kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, 999- Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı hesabına borç kaydedilir.

Kamu idarelerinin, varlık, kaynak, gelir ve gider hesaplarının dışında olan ancak mali tabloların bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır olmasını sağlamak için gerekli olan nazım hesapları kullanmaları gerekir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde nazım hesapların kullanımına ilişkin olarak;

- Kamu idarelerinin varlık, kaynak, gelir ve gider hesaplarının dışında, muhasebenin bilgi verme ve izleme görevi yüklediği işlemleri, muhasebe disiplini

altında toplanması istenen işlemleri ile gelecekte doğması muhtemel hak ve yükümlülüklerine ilişkin işlemlerini izlemek üzere nazım hesapların kullanılacağı,

- Nazım hesapların yalnızca ilgili olduğu diğer nazım hesaplarla karşılıklı olarak borç ve alacak çalışan hesaplardan oluştuğu, bu hesapların mizanda ve bilançonun dipnotunda gösterileceği,

ilkeleri belirlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, idareler kiraya verdikleri taşınmazlarını muhasebe yönetmeliklerinde yer verilen ilke ve esaslara uygun olarak nazım hesaplarına kaydetmelidirler.

Kurum kayıtlarında yapılan incelemelerde idarece kiraya verilen 300'e yakın kiralaması olduğu, ancak bunlardan hiçbirinin nazım hesaplara kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Kiraya verildiği halde kayıtlarda bulunmayan taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri dikkate alınarak bedellerinin tespit edilmesi, kurum envanter kayıtlarına alındıktan sonrada da nazım hesaplarda takip edilmesi 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
Gecekondu Fonu İçin Gönderilen Paraların Belediyenin Cari Giderleri İçin Harcanması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Gecekondu fonu için ayrı bir hesap açılmış olup yapılan tahsilatlar bu hesaba kaydedilmektedir.
Kurum Taşınmazlarının Süresiz Olarak Tahsis Edilmesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından sunulan nihai tahsis listesinde, bazı taşınmazların tahsisinin iptal edildiği, bazılarının tahsis sürelerinin ise "hizmet süresi boyunca" olarak değiştirildiği görülmüştür. Konu, 2020 yılında raporun Diğer Bulgular bölümüne bulgu 6 ile tekrar yazılmıştır.

Mali Hizmetler Uzmanı veya Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı Kadrolarına Atamaların Yapılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından mali hizmetler uzmanı ihtiyacının giderilmesi için gerekli işlemlerin yapıldığı, ancak istekli çıkmadığı görülmüştür.
Mülkiyeti Belediyeye Ait Olup Kiraya Verilen Taşınmazlardan Kira Süresi Sona Erenlerin İhale Yapılmaksızın Sözleşme Sürelerinin Uzatılması	2019	Yerine Getirilmedi	Tekrar rapor konusu edilerek, Diğer Bulgular bölümünde Bulgu 5 “Kiraya Verilen Taşınmazlardan Kira Süresi Sona Erenlerin İhale Yapılmaksızın Sözleşme Sürelerinin Uzatılması” olarak raporda yer almaktadır.
Özel Halk Otobüslerinden Tahsil Edilen İşgal Harcında İndirime Gidilmesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Halk otobüslerine ilişkin tespit edilen eksiklikler tam olarak düzeltilmediğinden, 2020 yılı Raporunda Diğer Bulgular bölümünde Bulgu 3 “Halk

			Otobüslerinin İhalesiz Çalıştırılması” olarak yer almaktadır.
Su ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılım Payının Tahakkuk ve Tahsilinin Yapılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Konu tekrar rapor konusu edilerek, Raporunda Diğer Bulgular bölümünde Bulgu 2 olarak yer almaktadır.
Taşınırın Kayıt, Muhafaza ve Kullanımının Mevzuatın Öngördüğü Şekilde Yapılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Bulguda belirtilen hususta bir kısım düzeltmeler yapılmış olup düzeltilmeyen hususlara ilişkin tespitler yeniden rapor konusu edilmiş ve Raporun Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde Bulgu 1 “Taşınır Kayıtlarının Gerçeği Yansıtılmaması” olarak yer almaktadır.

Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Gönderilen muhasebe işlem fişlerinde, faizlerin brüt tutarlar üzerinden kayıtlara alındığı ve ilgili hesabın kullanıldığı tespit edilmiştir.
Yapılan Tahsilatlarda Kasa Hesabının Kullanılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Önceki raporda belirtilen hususun aynen devam ettiği görüldüğünden, konu tekrar rapor konusu edilerek, Raporda Diğer Bulgular bölümünde Bulgu 9 olarak yer almaktadır.
Kiraya Verilen Duran Varlıkların Nazım Hesaplarda İzlenmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Konunun aynen devam ettiği görüldüğünden, konu tekrar rapor konusu edilerek, Raporda Diğer Bulgular bölümünde Bulgu 11 olarak yer almaktadır.
Süresinde Tahsil Edilmeyen Bazı Alacakların Zamanaşımına Uğratılması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Bazı alacaklarda tahakkuk ve tahsilat için ilan ve icra takibi gibi zaman

			aşımını kesen veya durduran gerekli işlemlerin yapıldığı anlaşılmıştır.
İşçilerin Ücretli Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	İşçilerin birikmiş izinlerinden bir kısmının kullanılmış olduğu görülmesine rağmen, önceki raporda belirtilen hususlardan bir kısmının aynen devam ettiği görüldüğünden, konu tekrar rapor konusu edilerek, Raporda Diğer Bulgular bölümünde Bulgu 8 olarak yer almaktadır.
Satışı Yapılan Taşınırın Muhasebe Kayıtlarından Düşülmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yapılan incelemede önceki raporda yer alan konuya ilişkin gerekli çalışmaların yapıldığı görülmüştür.
Tahsise Konu Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Konunun aynen devam ettiği görüldüğünden, Raporda Denetim

					Görüşünün Dayanakları bölümünde Bulgu 5 “Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması” olarak yer almaktadır.
Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Tamamlanmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Önceki raporda belirtilen hususun aynen devam ettiği görüldüğünden, Raporda Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde Bulgu 3 olarak yeniden yazılmıştır.		