



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

GİRESUN BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7. DENETİM BULGULARI.....	11
8. EKLER.....	32

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	2
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8: Amortisman Hesabı	12
Tablo 9: 2021 Yılında Gerçekleştirilen İhaleler.....	23
Tablo 10: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alım ve Yapım İşlerinde Ödenek Sınırı Aşımı	25

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. 15 - 31 Aralık Dönemine İlişkin Hesaplanan İşçi Ücretlerinin Ödenmesinde Bütçe Emanetleri Hesabının Kullanılmaması
2. Birikmiş Amortismanlar Hesabının Gerçeği Yansıtması
3. Taşınır İşlemlerinin Yönetmeliğe Uygun Olarak Yapılmaması
4. İdare Taşınmazlarının Kayıt ve Değerleme İşlemlerinin İlgili Mevzuat Hükümlerine Uygun Olarak Yapılmaması
5. Belediyenin İller Bankası'ndaki Sermaye Payının Mali Rapor ve Tablolarda Eksik Görünmesi

B. Diğer Bulgular

1. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
2. Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı İşgalcilere Kullanılmaya Devam Edilmesi ve Ecrimisil Gelirlerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi
3. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Sözleşmeye Konu Olamayacak Hükümler Konulması
4. Doğrudan Temin Kayıt Formunun Doldurulmaması ve Elektronik Kamu Alımları Platformu Üzerinde Kayıt Altına Alınmaması
5. Parasal Limit Dâhilindeki Doğrudan Temin Alımlarında Yasaklılık Teyidinin Yapılmaması
6. İhalelerde Pazarlık Usulünün Genel Bir Uygulama Haline Getirilmesi
7. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödenğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
8. Gecekondu Fonunun Amacı Dışında Kullanılması

9. Otopark Hesabında Toplanan Tutarların Amacı Dışında Kullanılması

10. Bazı Ödeme Belgelerindeki Yetkili İmzalarının Tamamlanması Beklenmeden Ödemelerin Yapılması

11. Yevmiye Defterine Geçmişe Yönelik Kayıt Yapılması

12. Harcama Yetkisinin Harcama Biriminin En Üst Yöneticisinde Olmaması

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.

Giresun 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 yaptıracağı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı dahil 32 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 nüfusuna göre en çok dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Giresun Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 6 birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü'dür. Belediyenin kadrolu memurları arasından atanan 4 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 1 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 20 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Belediye personeline ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	540	217
Sözleşmeli Personel		89
Kadrolu İşçi	260	74
Geçici İşçi	0	0
Toplam	800	380
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		712

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 3 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

Giresun Belediyesinin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılda Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0	46.852.000	6.171.000	53.023.000	50.119.345,22	2.903.654,78	0
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0	7.739.000	397.500	8.136.500	7.266.721,62	869.778,38	0
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0	105.269.000	49.351.500	154.620.500	149.681.292,93	4.539.207,07	0
04	Faiz Giderleri	0	17.500.000	-2.700.000	14.800.000	14.320.530,52	479.469,48	0
05	Cari Transferler	0	9.333.000	-4.010.000	5.323.000	4.172.561,72	1.150.438,28	0
06	Sermaye Giderleri	0	62.957.000	-4.690.000	58.267.000	57.015.368,82	1.651.631,18	0
07	Sermaye Transferleri	0	1.850.000	-1.020.000	830.000	794.947,14	35.052,86	0
08	Borç Verme	0	0	0	0	0	0	0
09	Yedek Ödenek	0	13.500.000	-13.500.000	0	0	0	0
Toplam		0	265.000.000	30.000.000	295.000.000	283.370.767,97	11.629.232,03	0

Giresun Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 265.000.000 TL ödenek öngörülmüş olup, yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 295.000.000 TL olmuştur. Yıl içinde 283.370.767,97 TL bütçe gideri yapılmış, 11.629.232,03 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	32.755.000	27.266.045,81	-11.281,35	27.254.764,46	%83,21
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	50.199.000	49.897.833,58	-14.222,85	49.883.610,72	%99,37
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	40.600.000	11.348.857,14	-386.129,6	10.962.727,54	%27
05- Diğer Gelirler	115.049.000	144.683.669,6	-802,4	144.682.867,2	%125,76
06- Sermaye Gelirleri	1.507.000	2.709.050,98	0	2.709.050,98	%179,76
08-Alacaklardan Tahsilat	0	0	0	0	0
09- Red ve İadeler	-110.000	0	0	0	%0
Toplam	240.000.000	235.905.457,1	-412.436,2	235.493.020,9	%98,12

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %98,12 seviyesinde gerçekleşmiştir. Diğer gelirleri (%125,76) ve sermaye gelirleri (%179,76) beklenenin çok üstünde, alınan bağış ve yardımlar (%27) beklenenin çok altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	46.852.000	50.119.345,22	%107
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	7.739.000	7.266.721,62	%94
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	105.269.000	149.681.292,93	%142
04- Faiz Gideri	17.500.000	14.320.530,52	%82
05- Cari Transferler	9.333.000	4.172.561,72	%45
06- Sermaye Giderleri	62.957.000	57.015.368,82	%91
07- Sermaye Transferleri	1.850.000	794.947,14	%43
08- Borç Verme	0	0	0
09- Yedek Ödenekler	13.500.000	13.500.000	%100
Toplam	265.000.000	283.370.767,97	%107

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %107 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %7, mal ve hizmet alım giderleri başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %42 oranında aşılmıştır. Cari transferler ve sermaye giderleri beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	20.891.177,86	20.888.156,22	27.266.045,81	%-0,14	%30,53
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	41.346.189,72	38.021.886,81	49.897.833,58	%-8,04	%31,23
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	15.088.328,26	36.263.491,32	11.348.857,14	%140,34	%-68,7
Diğer Gelirler	90.195.434,11	110.186.036,34	144.683.669,60	%22,16	%31,31
Sermaye Gelirleri	1.952.728,50	7.190.127,18	2.709.050,98	%268,20	%-62,32
Toplam	169.473.858,45	212.549.697,87	235.905.457,11	%25,41	%10,99
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-137.691,43	-169.357,18	-412.436,2	%22,99	%143,53
Net Toplam	169.336.167,02	212.380.340,69	235.493.020,91	%25,41	%10,88

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 23.112.680,22 TL'lik (%10,88) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 24.914634,18 TL (%68,7) ve sermaye gelirlerinde 4.481.076,20 TL (%62,32) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 6.377.889,59 TL (%30,53), diğer gelirlerde 34.497.633,26 TL (%31,31) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 11.875.946,77 TL (%31,23) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	44.861.559,79	44.525.901,54	50.119.345,22	%-0,75	%12,56
SGK Devlet Prim Giderleri	6.579.837,60	6.649.194,06	7.266.721,62	%1,05	%9,29
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	110.177.429,51	117.299.216,81	149.681.292,93	%6,46	%27,61
Faiz Giderleri	16.494.024,63	18.305.155,12	14.320.530,52	%10,98	%-21,77
Cari Transferler	8.311.808,86	8.699.354,75	4.172.561,72	%4,66	%-52,04
Sermaye Giderleri	39.415.151,38	47.552.146,07	57.015.368,82	%20,64	%19,9
Sermaye Transferleri	0	771.404,31	794.947,14		%3,05
Toplam	225.839.811,77	243.802.372,66	283.370.767,97	%7,95	%16,23

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 39.568.395,31 TL (%16,23) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 5.593.443,68 TL (%12,56), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 617.527,56 TL (%9,29), Mal alım ve hizmet giderlerinde 32.382.076,12 TL'lik (%27,61) arttığı görülmektedir. Cari transferlerin 4.526.793,03 TL'lik (%52,04), faiz giderlerinde 3.984.624,60 TL'lik (%21,77) azalış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 243.842.395,58 TL, Faaliyet Geliri 262.740.364,81 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 18.897.969,33 TL olarak gerçekleşmiştir.

Giresun Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda 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	GİRESUN GÜVENLİK İNŞ.TAAH.NAK.TURZ.SAN.VE TİC.A.Ş.	10.150.000	10.150.000	% 100
2	GİRBEL YATIRIM İNŞ.TAAH.TUR.SAN.VE TİC.A.Ş.	2.350.000	2.350.000	% 100
3	GİRESUN TEKNOLOJİ GELİŞTİRME BÖLGESİ A.Ş.	675.000	50.000	% 7

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu uyarınca hazırlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, 31.12.2005 tarih ve 26040 3'üncü mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ve

Kurumca uygulanan diğer kontroller doğrultusunda Kurumun iç kontrol sistemi değerlendirilmiştir.

Giresun Belediyesince iç kontrolle ilgili olarak;

İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı en son 2018 yılında hazırlanmış, izleyen yıllarda bu çalışmanın olmadığı, “İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu” kurulmadığı, İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçlarını izlemek ya da raporlamak gibi faaliyetlerin yapılmadığı, görülmüştür.

Kurumun vizyon ve misyonu doğrultusunda belirlenen amaç ve hedeflere yönelik hazırlanan 2020-2024 Stratejik Planı, 2021 yılı Performans Programı, geçmiş yıllara ait Faaliyet Raporları internet sayfasında yer almaktadır. Kurumun bütçesi stratejik plan ve programa uygun olarak hazırlamakta, stratejik planda yer alan amaçlar ve bu amaçlara yönelik hedef ve faaliyetlerini, bütçe kaynaklarını gözeterek belirlemektedir.

Kurumda İç Kontrol Birimi kurulmamıştır. Uyum Eylem Planında yer alan standartlar için gerekli şartların yerine getirilmesi amacıyla yapılan çalışmaların izlenmesi görevi Mali Hizmetler Müdürlüğüne verilmiştir. Ön Mali Kontrol Yetkilisi atanmamıştır. Etik sözleşmelerin imzalanarak personelin dosyalarına konulmuştur. Hassas görevler belirlenmemiştir.

İdarenin sistemli bir şekilde analizler yaparak amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri değerlendirip tespit etmediği ve kurumsal risk stratejisinin bulunmadığı görülmüştür.

Giresun Belediyesinde, iç denetim birimi kurulmamıştır. İdareye 3 adet iç denetçi kadrosu tahsis edilmiş, ancak idarece iç denetçi kadrolarının sadece biri için atama gerçekleştirilmiş olup, atanan kişi de tedviren Mali Hizmetler Müdürü olarak görevlendirilmiştir.

Kurumun iç kontrol sistemine ilişkin yürüttüğü faaliyetler ve ulaştığı sonuçlar değerlendirildiğinde, 5018 sayılı Kanun, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ve Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile uyumlu bir iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde çalışmaların bulunduğu ancak yürürlükteki mevzuatın gereklerinin tam olarak yerine getirilmediği, iç kontrol sisteminin kurulmasına yönelik işlemlerin tamamlanmadığı ve yetersiz olduğu, sistemin eksiklerinin giderilmesi ve

etkinliğinin sağlanmasını teminen, Üst Yönetici tarafından işleyişin gözetilmesi ile izlenmesi sorumluluğunun azami düzeyde yerine getirilmesinin gerekli olduğu değerlendirilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Giresun Belediyesi 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: 15 - 31 Aralık Dönemine İlişkin Hesaplanan İşçi Ücretlerinin Ödenmesinde Bütçe Emanetleri Hesabının Kullanılmaması

İşçi statüsünde çalışan personelin 15-31 Aralık dönemine isabet eden ücretleri 320 Bütçe Emanetleri Hesabı’nda izlenmemiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 250’nci maddesine göre 15 Aralık - 31 Aralık tarihlerine ilişkin hesaplanan işçi ücretlerinin bir taraftan bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına borç, diğer taraftan 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak, 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Bahsedilen mevzuat hükmü uyarınca, işçi ücretlerinin 15 - 31 Aralık tarihlerine isabet eden kısmı faaliyet dönemi içerisinde hak edilmiş ancak ödeme zamanı henüz gelmemiş bir gider olduğundan bu döneme isabet eden tutarların dönemsellik ilkesi gereği yılsonu itibarıyla 320 Bütçe Emanetleri Hesabı’na kaydedilmesi gerekmektedir.

İdare, cevabında; bulgu konusu hususa iştirak edildiğini, gerekli düzeltici işlemlerin yapılacağını ifade etmiştir.

BULGU 2: Birikmiş Amortismanlar Hesabının Gerçeği Yansıtması

Maddi duran varlıklar için ayrılan amortisman tutarları gerçeği yansıtılmamaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 202'nci ve 203'üncü maddelerinde 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı'nın niteliği ve işleyişine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Buna göre maddi duran varlıklar hesapları için ayrılan amortisman tutarları yılsonunda 257 nolu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedilecektir. Ek olarak Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 4.11.2015 tarih ve 29552 sayılı tebliği ile amortisman işlemlerine ilişkin yapılması gereken iş ve işlemler belirlenmiştir.

Yukarıda anılan Yönetmelik ve Tebliğ'e göre; 255 Demirbaşlar Hesabı'nda yer alan taşınırlar için kural olarak amortisman ayrılması gerekmektedir. Ayrılacak amortisman tutarının, ilgili varlığın kayıtlı değerinden fazla olması ise muhasebenin işleyişine aykırıdır.

Aşağıdaki tabloda yer alan hesaplar için ayrılmış olan amortisman tutarları, varlığın toplam değerinden daha fazla olduğundan, mevzuata ve muhasebenin ilkelerine uygun kayıt yapılması gerekmektedir.

Tablo 8: Amortisman Hesabı

Hesap Kodu	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri	Amortismanların Toplam Değeri	Fark
253.01.03	Görüntüleme, Bilgi Toplama ve Takip Sistemleri	0,00	25.661,55	-25.661,55
253.02.01	Tarım ve Ormancılık Makineleri ve Aletleri	0,00	587.573,10	-587.573,10
253.03.07	Müzik Aletleri ve Aksesuarları	137.178,79	141.662,79	-4.484,00
255.07.04	Bilgi Saklama Üniteleri	882,64	16.224,70	-15.342,06
255.99.02	Seyyar Tanklar ve Tüpler	724.247,18	756.234,06	-31.986,88

BULGU 3: Taşınır İşlemlerinin Yönetmeliğe Uygun Olarak Yapılmaması

2021 yılı hesaplarının incelenmesinde; İdarece 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı'na kaydedilecek bir mal veya malzeme satın alındığında, taşınır giriş kaydı yapıldığı, fakat tüketim yapılmadan taşınır kayıtlarından çıkış yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Stoklar Hesabı'na ilişkin açıklamaların yer aldığı 114'üncü maddesinde; stokların çıkışı ve muhtelif harcama

birimlerinin ambarları arasındaki devir işlemlerinin ilgili harcama birimince düzenlenen taşınır işlem fişleri ile muhasebe birimine bildirileceği ve hesaplara kaydedileceği, ancak, 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı'nda izlenen tüketim malzemelerinden kullanılmış olanların muhasebeleştirme işlemlerinin kullanıma ilişkin taşınır işlem fişleri yerine üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede taşınır işlem fişlerindeki çıkışları gösteren onaylı bir liste ile en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebeleştirilmesinin zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yönetmeliğin 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı'nın niteliğini açıklayan 115'inci maddesinde; kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, mamul, ticari mal gibi faaliyet dönemi içinde tüketilecek varlıkların izlenmesi için bu hesabın kullanılacağı, 116'ncı maddesinde; satın alınan ilk madde ve malzemelerin ilk olarak maliyet bedelleri ile bu hesaba borç kaydedileceği; tüketilmek amacıyla ilgili birimlere verilen veya kullanılan ilk madde ve malzemelerin ise bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Buna göre, idarece satın alınan tüketim malzemeleri, 150'nolu Hesaba borç kaydedilecek ve ambara alınacaktır. Daha sonra bu malzemeler ilgili birimlere kullanılmak üzere verildikçe, 150'nolu Hesaba alacak kaydı yapılarak, kullanılan malzemelerin taşınır kayıtlarından düşülmesi sağlanacaktır.

Ancak, İdarece satın alınan tüketim malzemelerine ilişkin kayıtların yukarıda bahsedilen sürece uygun tutulmadığı; stok takibi yapılmadığı ve bu malzemeler tüketilmeden kayıtlardan düşüldüğü görülmüştür.

Bu nedenle, dönem sonu itibarıyla stoklarda malzeme olmasına rağmen hem 2021 yılı açılış kaydı olan 1 nolu yevmiyesi, hem de 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı'nın dönem sonu bakiyesi 0,00 TL olarak görünmektedir. Bu durum gerçeği yansıtmamaktadır.

İdare cevabında, taşınır işlemlerinin takibi için bilgisayar programı satın alındığını ve kullanılacak muhasebe sistemiyle Yönetmeliğe gerekli uyumun sağlanacağını belirtmiştir.

Bu çerçevede, İdarece taşınır kayıt işlemlerinin yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 4: İdare Taşınmazlarının Kayıt ve Değerleme İşlemlerinin İlgili Mevzuat Hükümlerine Uygun Olarak Yapılmaması

İdarece, ilgili mevzuat hükümlerine göre hazırlanması gereken taşınmaz kayıt formlarının ve icmal cetvellerinin düzenlenmediği, İdare adına tapuda kayıtlı taşınmazların emlak vergi değeri üzerinden kayıtlara alındığı ve bu taşınmazların değerlendirme çalışmalarının tamamlanmadığı 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.

Yönetmeliğin “Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5'inci maddesine göre, kamu idareleri, mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazlarını, miktar ve değer olarak takip etmek amacıyla kayıt altına alacaklardır.

Taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıt altına alınacağı ise yine 5'inci maddede açıklanmış olup buna göre “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazların” maliyet bedeli, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değer üzerinden kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır.

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

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

Yönetmelik'in "Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler" başlıklı Geçici 1'inci maddesinde yapılması gereken işlemlerin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde de taşınmazlar hakkında Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri doğrultusunda, bu maddede belirtilen esaslara göre işlem yapılacağı belirtildikten sonra Yönetmelik'in 188 ile 193'üncü maddeleri arasında taşınmaz varlıklara ilişkin işlemler muhasebe ilkeleri doğrultusunda açıklanmıştır.

Taşınmazların kaydına ilişkin yapılan incelemede, kurum mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin değer tespitlerinin yapılmadığı, ilgili formların düzenlenmediği ve Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından Yönetmelikte belirtilen formlar esas alınarak icmal cetvelleri oluşturulmadığı için taşınmazların kayıt ve değerlendirme işlemlerinin yapılamamış olduğu, dolayısıyla da muhasebe kayıtlarının tam anlamıyla gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

İdare, bulgu konusunun ilgili mevzuat hükümlerine uygun yapılması için gerekli çalışmaların başlatıldığını ve taşınmaz değerlendirme işlemlerinin Vergi Usul Kanun'un yeniden değerlendirme esaslarına uygun olarak değerlendirilerek güncelleneceğini bildirilmiştir.

Bu itibarla, muhasebe kayıtlarına esas teşkil edecek olan envantere yönelik söz konusu formlar ve icmal cetvellerinin düzenlenmesi ve tapuda kayıtlı bulunan taşınmazlar için değerlendirme işlemlerinin tamamlanması, bu yönde 250 Arazi ve Arsalar Hesabının, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının ve 252 Binalar Hesabının doğru ve güvenilir bilgi içermesi sağlanmalıdır.

BULGU 5: Belediyenin İller Bankası'ndaki Sermaye Payının Mali Rapor ve Tablolarda Eksik Görünmesi

İller Bankası'ndaki sermaye payı mali rapor ve tablolarda eksik görünmektedir.

İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'a göre il özel idareleri ve belediyeler bankanın ortağıdır. İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'a göre her ay Hazine ve Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki oranında kesilecek miktarın, bankanın sermayesine ekleneceği belirtilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre; kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarlar ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan tutarlar ile bu kuruluşlara ikrazen verilen ve mahsup edilen tutarların izlenmesi için 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı kullanılmaktadır.

İdarenin, 2021 yılında İller Bankası'ndaki sermaye payı toplam 2.851.770,07 TL artmasına rağmen bu tutar mali tablolarda görünmemektedir.

Mevzuat hükümleri çerçevesinde kayıt yapılarak hesabın doğruluğu sağlanmalıdır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

320 Bütçe Emanetleri Hesabı'na kaydedilen tutarların ilgililere ödenmesi aşamasında mevzuatta öngörülen öncelik sırasına uyulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un “Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34'üncü maddesinde; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 Bütçe Emanetleri Hesabı'na ilişkin işlemleri düzenleyen 249'uncu maddesinde de benzer bir düzenleme yapılarak, bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödeneceği hükme bağlanmıştır.

İdare tarafından emanete alınan tutarlar, yukarıda anılan mevzuat hükümlerine aykırı bir şekilde muhasebe kayıtlarına alınma sırasına uyulmaksızın ödenmiştir.

İdare cevabında emanetlerin; muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre değil büyüklüklerine göre ödendiğini ifade etmiştir. Söz konusu uygulama mevzuat hükümleriyle bağdaşmamaktadır.

Emanetlerin; olası bir icra takip işleminden dolayı faiz ve vekâlet ücreti ödemek durumunda kalınmasının da önüne geçilerek, anılan mevzuat hükümlerine uygun, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı İşgalcilere Kullandırılmaya Devam Edilmesi ve Ecrimisil Gelirlerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi

Belediye mülkiyetinde bulunan ve bağımsız kullanıma müsait balıkthane, dükkân, işyeri ve ATM niteliğindeki bir kısım taşınmazın, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında kiraya verilmesi yerine, ecrimisil karşılığında işgalcilere kullandırılmaya devam edilmesi suretiyle işgale süreklilik kazandırıldığı ve diğer yandan, ecrimisil alacakların uygun şekilde takip ve tahsil edilmediğinden yapılan tahsilatların düşük düzeyde kaldığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanun'un "İşgal Harcı" başlıklı 52'nci maddesinde:

"Belediye sınırları içinde bulunan aşağıdaki yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi, İşgal Harcına tabidir:

1. Pazar veya panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezat yerlerinin her türlü mal ve hayvan satıcıları tarafından işgali,

2. Yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerlerden bir kısmının herhangi bir maksat için işgali,

3. Motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahallerin çalışma saatleri içinde, taşıtlar tarafından işgali (Bisiklet ve motosikletler hariç)" denilmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği, ayrıca işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülki amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği belirtilmiş, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde, Belediye tarafından 31.12.2021 tarihi itibarıyla mülkiyetinde olan 149 taşınmazın işgal edildiği ve işgal edilen yerlerden işgalcilerin çıkarılmasına yönelik herhangi bir işlem yapılmadığı, bunun yerine mevzuata aykırı şekilde aylık ecrimisil bedeli karşılığında taşınmazların kullandırılmasına devam edildiği, işgaliye bedelinin ise her yıl encümen kararıyla yeniden değerlendirilerek artırılmak suretiyle belirlendiği görülmüştür. Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, işgal harcı ancak Kanun'da sayılan yerlerin geçici olarak işgal edilmesi durumunda alınacaktır. Ecrimisil bir kiralama yöntemi olmayıp, kamuya ait taşınmaz malların işgali ve bu işgalin tespiti sonucunda önceki kullanıma dair bir tazminat bedelidir.

2886 sayılı Kanun'unun 75'inci maddesinin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere, işgal edilen taşınmaz mal için mülki amire talepte bulunulması ve mülki amirce söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır. Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Diğer bir husus, 2021 yılı Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetveline göre; 1.291.570,68 TL'si önceki yıllardan devreden ve 1.688.650,44 TL'si da 2021 yılı tahakkuk tutarı olmak üzere toplam 2.980.221,12 TL'lik ecrimisil alacağının, yalnızca 1.618.936,74 TL'sinin tahsil edildiği, kalan 1.361.284,38 TL'nin 2022 yılına devrettiği ve dolayısıyla tahsilat oranının da %54,31 düzeyinde gerçekleştiği tespit edilmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Beş yıllık zamanaşımı" başlıklı 147'nci maddesinde, kira alacaklarında zamanaşımı hususu düzenlenmiştir. Buna göre beş yıl içinde tahsil edilmeyen kira alacakları zaman aşımına uğramaktadır. Ayrıca, taşınmaz kira ve ecrimisil gelirlerinin takip ve tahsilinde 6098 sayılı Kanun'da belirtilen zaman aşımı süresi dikkate alınmalıdır.

İdare cevabında, işgaliye sözleşmeleriyle kullanıma verilen taşınmazların vasıfları itibarıyla incelenip değerlendirileceği, bu suretle kiraya verilecek olanlar için 2886 Sayılı Kanun gereğince ihaleye çıkılacağı ve işgal için belirlenen ecrimisil gelirlerinin ise takip ve tahsil edilmesine titizlikle dikkat edileceği, ifade edilmiştir.

Ancak, bu hususun 2018, 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında yer almasına rağmen gereğinin yapılmadığı görülmüştür. Bu itibarla, İdare tarafından ecrimisil karşılığı kullandırılan

taşınmazların yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda tahliyesinin sağlanması, bunlardan kiralanabilir nitelikte olanların 2886 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak ihaleyle kiraya verilmesi; ayrıca hali hazırda devam eden işgaller için tahakkuk kaydı yapılan ecrimisil tutarlarının takip ve tahsili için acilen önlem alınmalıdır.

BULGU 3: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Sözleşmeye Konu Olamayacak Hükümler Konulması

Belediye tarafından, sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin sözleşmeye, toplu sözleşmenin konusu olmayan ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na aykırılık oluşturan hükümler konulduğu görülmüştür.

Belediye ile Bem-Bir-Sen arasında imzalanan 15/04/2019 – 31/12/2021 yürürlük tarihli sosyal denge sözleşmesinin;

10'uncu maddesinde;

“Sosyal Haklar ve Eğitim

a) İşverenin kuruluşları ve tesisleri ile düzenlediği sürekli/süreksiz etkinliklerden (spor salonu, eğitim kursları, sinema, tiyatro, düğün/nikâh salonu vb.) üyelerin kendileri ile bakmakla yükümlü oldukları eş ve çocuklarının ücretsiz veya indirimli yararlanması için görüşmeler yapılarak imkânlar nispetinde çözüme ulaşılır.

b) İşveren, sendikanın düzenleyeceği toplantı, seminer, gezi gibi faaliyetlerde, işyerinin çalışma düzenini aksatmayacak şekilde olmak üzere mesai saatlerinde yapılmasına izin verir.

c) İşveren, iş veriminin yükseltilmesi amacıyla üyelerin mesleki becerilerinin artırılması ve mesleki bakımda gelişmeleri için eğitimler yaptırır, bu çerçevede başka kurum veya kuruluşların düzenlediği kurs, seminer, konferans gibi faaliyetler için salon, ekip, araç ve gereçleri ücretsiz tahsis eder.”,

11'inci maddesinde;

“İşyerine Geliş ve Gidiş İçin Servis Hizmeti

Normal mesai düzeninin gerektirdiği mesai başlangıç ve bitiş saatlerine uygun olarak üyelerin işyerine geliş ve işyerinden dönüşleri için servis hizmeti, kurum imkânlarından veya hizmet alımı yolu ile sağlanır. Bu işlem için kurumca yapılan ödemeler sosyal denge tazminatı sözleşmesi ödemesi kapsamında sayılmaz”,

12'nci maddesinde;

“Doğal Afet Yardımı

Sendika üyelerine, sel, yangın, deprem gibi doğal afetlere uğramaları halinde, uğradıkları zarar için işveren tarafından işyeri kurulunun belirleyeceği oranda katkı sağlanır.”

denilmiştir.

Anayasa'nın 128'inci maddesine göre memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.

Bu doğrultuda imzalanmış olan 5. Dönem Toplu Sözleşme'nin "Genel Hükümler" başlıklı 1'inci maddesinin 2'nci fıkrasına göre 5. Dönem Toplu Sözleşme'de düzenlenmeyen mali ve sosyal haklar hakkında ilgili mevzuat hükümlerinin uygulanmasına devam olunur.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediye başkanı arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir.

Madde hükmünden açıkça anlaşılacağı üzere, belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlarda tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. İlgili maddeye göre imzalanacak sosyal denge sözleşmesinde yer alan hükümler sosyal denge ile ilgili olmalıdır. Zira 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı açıkça belirtilmiştir. Sosyal denge ödemesini ilgilendirmeyen hükümler sosyal denge sözleşmesinin konusu değildir.

Sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin yapılacak sözleşmenin 4688 sayılı Kanun'a aykırı hükümler içermeyecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Doğrudan Temin Kayıt Formunun Doldurulmaması ve Elektronik Kamu Alımları Platformu Üzerinde Kayıt Altına Alınmaması

Belediye tarafından doğrudan temin yoluyla yapılan alımlar için Doğrudan Temin Kayıt Formu doldurulmadığı ve Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinde kayıt altına alınmadığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden yapılacak diğer işlemleri düzenleyen 30.9.2'nci maddesinde, doğrudan temin yoluyla yapılan alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan Temin Kayıt Formu" doldurularak Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinde kayıt altına alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu formun doldurulmaması; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamalar için, aynı Kanun'un 62'nci maddesinin (1) bendi gereği, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu aşması durumunda Kamu İhale Kurulu'ndan alınması gereken uygun görüşün alınmamasına sebep olabilecektir.

Mevzuat hükümleri doğrultusunda işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Parasal Limit Dâhilindeki Doğrudan Temin Alımlarında Yasaklılık Teyidinin Yapılmaması

İdare tarafından 4734 sayılı Kanun'un 22/d maddesi kapsamında yapılan alımlarda yasaklılık teyidinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Teyit işlemleri" başlıklı 30.5.4'üncü maddesinde, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi uyarınca doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde, alım yapılacak kişi ya da firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının teyit ettirilmeyeceği; ancak anılan Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, belirtilen parasal limit dâhilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin, Kamu İhale Kurumunun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda, söz konusu kişiden alım yapılmaması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

İdare tarafından 4734 sayılı Kanun'un 22/d maddesi kapsamında alım yapılacak gerçek veya tüzel kişilerin Kamu İhale Kurumu'nun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunmadığının kontrolünün yapılması gerekmektedir.

BULGU 6: İhalelerde Pazarlık Usulünün Genel Bir Uygulama Haline Getirilmesi

Belediye tarafından gerçekleştirilen mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinde pazarlık usulünün genel bir uygulama haline getirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; yapılacak ihalelerde saydamlığın, rekabetin, eşit muamelenin, güvenilirliğin, kamuoyu denetiminin, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasının ve kaynakların verimli kullanılmasının gerektiği, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği, yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer usullerin ise Kanun'da belirtilen özel hallerde uygulanabileceği, belirtilmektedir.

Aynı Kanun'un "Pazarlık Usulü" başlıklı 21'inci maddesinin (b) bendine göre; Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması hallerinde pazarlık usulü ile ihale yapılabilir. Aynı maddenin (f) bendinde ise, idarelerin yapacağı mal veya malzeme alımlarının Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenen limitler dâhilinde yapılacağı, belirtilmektedir.

İdare tarafından; 2021 yılında 21'inci maddenin (b) ve (f) bendi kapsamında, detayı aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere, pazarlık usulüyle toplam 56 ihale gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, pazarlık usulü Kanun'da sayılan özel haller için düzenlenmiştir. Bu usulde ilan ve sözleşme yapmak ve teminat almak gibi zorunluluklar yoktur. Bu gibi zorunlulukların olmaması, kamu ihtiyacının veya kamu hizmetinin görülmesinde zaman ve uygulama bakımından kolaylıklar sağlamaktadır. Ancak, yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olarak tanımlandığı, bu bakımdan temel usullerle ihale edilebilecek işlerin pazarlık usulüyle

yapılması ve bu usulün genel bir uygulama haline getirilmesi (sıklıkla kullanılması) Kanun'a aykırılık teşkil etmektedir.

Ayrıca, pazarlık usulüyle yapılan ihalelerde genellikle üç istekliye davet gönderildiği ancak, ihalelere genellikle tek bir kişi tarafından fiyat teklifi verildiği, ihaleye katılmayacak/katılmayacak firmaların davet edilmesinin ihalelerde rekabetin sağlanması ilkesinin ihlali anlamına geldiği değerlendirilmektedir.

İdare tarafından, tüm idari birimlerin bilgilendirildiği ve bu hususta gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla; 4734 sayılı Kanun'da sayılan özel haller için düzenlenen pazarlık usulünün genel bir uygulama haline getirilmemesi ve bu usulün uygulanmasında birden fazla istekliden teklif alınması için gerekli önlemler alınmalıdır.

Tablo 9: 2021 Yılında Gerçekleştirilen İhaleler

İhale Usulü	Yapılan İhale sayısı	Toplam Tutar (TL)
Açık İhale	12	50.420.881,10
Pazarlık Usulü (21 b)	14	25.540.745,84
Pazarlık Usulü (21 f)	42	12.618.191,13

BULGU 7: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal ve hizmet alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2021 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde; "Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz." hükmü yer almaktadır.

Anılan Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 404.732,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği; "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 121.405,00-TL'yi, diğer idarelerin 40.443,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlarını ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Buna göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21'inci maddenin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddenin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62'nci maddesinin (ı) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ" in "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında; Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanun'un gerek 21'inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği,

3'üncü fıkrasında ise Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı,

İfade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal alımları ve hizmet alımları aşağıdaki tablodan görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 10: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alım ve Yapım İşlerinde Ödenek Sınırı Aşımı

Harcama Kalemleri	2021 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (A)	Toplam Ödenegin % 10'u (Sınır) (B=A*%10)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı (C/A)
Mal Alımı	58.221.000,00	5.822.100,00	33.395.695,50	27.573.595,50	0,57
Hizmet Alımı	29.438.805,44	2.943.880,54	12.782.257,00	9.838.376,46	0,43
Yapım İşİ	56.685.000,00	5.668.500,00	1.206.586,30	-4.461.913,70	0,02

İdare tarafından, bulgu konusunda ilgili tüm birimlere bilgi verildiği ve gereken uyarıların yapıldığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen mal ve hizmet alımları için ayrı ayrı bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılmaması için gerekli önlemler alınmalıdır.

BULGU 8: Gecekondu Fonunun Amacı Dışında Kullanılması

Belediyenin Gecekondu Fonunda biriken paralarının, Fonun amacı dışındaki harcamalarda kullanıldığı görülmüştür.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesinde, bu Kanun'daki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla temin edilen gelirlerin, ilgili belediyelerce açılacak özel hesaplarda toplanarak birer fon teşkil edileceği; aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde de, toplanan bu kaynakların hangi amaçlar için kullanılacağı belirtilmiştir.

Kanun'un 13'üncü maddesi;

"12'nci madde gereğince teşkil edilen fonda toplanan paralar, belediyelerce, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartıyla :

a) Bu kanundaki amaçlarda kullanılmak üzere arsa sağlanmasında, Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan plan ve projelere göre halk konutu, niye konut veya geçici misafir konutu yapılmasında,

b) İslah olunacak gecekonduların bölgeleri ile yeniden tesis edilecek önleme bölgelerinin yol, meydan, kanalizasyon, su, elektrik ve benzerleri gibi kamu hizmet ve tesislerinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına onanan projelerine göre yapılmasında veya onarılmasında,

c) Kendi bütçe imkanlarıyla karşılanamayan ve fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tesbit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılır.”

şeklindedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; ilgili Fonda biriken paralar 775 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde açıklanan sebeplerle kullanılabilir, ancak bunun dışındaki harcamalar için kullanılamayacaktır.

Yapılan incelemede; Gecekondular Fonu gelirlerinin kuruluş amacına uygun düşmeyen nitelikteki mal ve hizmet alımlarında kullanıldığı tespit edilmiştir.

İdare, Gecekondular Fonu kapsamında elde edilen gelirlerin Belediyenin mali sıkıntı çektiği dönemlerde kullanıldığını, 775 sayılı Gecekondular Kanunu'nun 13'üncü maddesinde açıklanan sebeplerle kullanılabilir bu fonun amacına yönelik harcamaların ise Belediyenin bütçesinden karşılandığını belirtmiştir.

Ancak, bu uygulama yürürlükteki mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmekte olup, Gecekondular Fonu kapsamında elde edilen gelirlerin ilgili mevzuatında belirtilen amaçlar için kullanılması sağlanmalıdır.

BULGU 9: Otopark Hesabında Toplanan Tutarların Amacı Dışında Kullanılması

Belediyenin Otopark Hesabında toplanan paraların, Otopark Yönetmeliği'nde belirlenen amaçlar dışında harcandığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'na dayanılarak Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca çıkarılan 01.07.1993 tarihli Otopark Yönetmeliği'nin "Otopark Hesabından Yapılacak Harcamalar" başlıklı 11'inci maddesine göre; otopark hesabında toplanan meblağ, belediyelerin kendi kaynaklarından ayıracağı tahsisatla birlikte, tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge veya genel otoparkları için kullanılır. Otopark hesabında toplanan meblağ otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılamaz. Otopark hesabında toplanan meblağın, amacına uygun kullanılıp kullanılmadığı hususu İçişleri Bakanlığı'nca denetlenir.

Belediyeye ait Otopark Hesabının mali yıl boyunca para hareketleri incelendiğinde; ilgili hesaptan yukarıda adı geçen Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak hesabın açılış amacına uygun olmayan giderleri için harcama yapıldığı görülmüştür.

İdare, Otopark ücretlerinin Otopark Yönetmeliği'ne göre tahsil edilip “otopark hesabında” tutulduğunu, Covid - 19 Pandemi süresince ekonomik ve sosyal hayatın kısıtlanması nedeni ile Belediyenin mali sıkıntı çektiği dönemlerde ve kurumun resmi ödemelerinde (icra, iletişim faturaları, doğalgaz faturaları, sendika aidatı vs.) bu hesabın kullanıldığını ve otoparklarla ilgili bir ihtiyaç hasıl olduğunda bunların Belediye Bütçesinden karşılandığını belirtmiştir.

Oysa, mezkûr Yönetmelik'te açıkça belirtildiği üzere, ilgili hesapta toplanan otopark gelirlerinin, otopark tesisleri dışında başka amaçlarla kullanılmaması gerekmektedir.

Bu itibarla, Belediye otopark hesabında toplanan tüm paraların Otopark Yönetmeliği'nde belirlenen amaçlar dışında harcanmaması için önlem alınmalıdır.

BULGU 10: Bazı Ödeme Belgelerindeki Yetkili İmzalarının Tamamlanması Beklenmeden Ödemelerin Yapılması

Bazı ödeme emri belgeleri üzerinde ödeme tarihi itibarıyla muhasebe yetkilisinin imzası olmasına karşın harcama yetkilisinin imzası bulunmamaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 33'üncü maddesinde giderlerin gerçekleştirilmesinin; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanacağı, muhasebe yetkililerinin ise ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde; yetkililerin imzasını kontrol etmekle yükümlü oldukları hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemede, örneklem yöntemi ile seçilen ödeme emri belgelerinin bir bölümünde üzerinde harcama yetkilisinin imzası olmamasına rağmen, muhasebe yetkilisince imzalandığı ve ilgililerine ödeme yapıldığı görülmüştür.

Ödeme belgesi üzerinde ödeme tarihi itibarıyla harcama ve muhasebe yetkililerinin imzalarının bulunması, ödeme işleminin yürürlük şartıdır. İmzalar tamamlanmadığı için henüz ödeme aşamasına gelmemiş bir giderin, muhasebe yetkilisi tarafından, yükümlülüklerini yerine getirmeden ödenmesi mevzuata aykırıdır.

Ödeme işlemlerinin mevzuat hükümlerine uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Yevmiye Defterine Geçmişe Yönelik Kayıt Yapılması

2021 yılı hesaplarının incelenmesinde; muhasebe kayıtlarında müteselsil sıra takip etmeyen yevmiye numaralarına ve geçmişe dönük kayıtlara yer verildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel Muhasebe Kavramları ve İlkeleri ile Genel Yönetim Muhasebe Standartları, Kuralları ve Uygulanması, Yevmiye Sistemi ve Defter Kayıtları" başlıklı Yedinci Bölümünün 43'üncü maddesinde yevmiye sistemi, 44'üncü maddesinde kullanılacak defterler ve kayıt sistemi düzenlenmiştir.

Buna göre, yapılacak yevmiye kayıtları, yevmiye defterine günlük olarak kaydedilir ve buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılır. Yapılacak her kayıt, bir numara ile numaralandırılır ve bu numaralar, arada boşluk bulunmaksızın tarihle senkronize bir şekilde ardışık olmak zorundadır.

Mevcut uygulamada söz konusu düzenlemeye uyulmadığı ve muhtelif tarihlerde geçmişe yönelik muhasebe kayıtları yapıldığı görülmüştür.

Muhasebe kayıt sisteminde yevmiye numaralarının tarihleri itibarıyla müteselsil sıra takip etmemesi ve geçmişe yönelik kayıt yapılmasına imkân sağlanması, mali tabloların içerdiği bilginin güvenilirliğini de olumsuz etkileyeceğinden, muhasebenin temel ilkelerine ve yasal düzenlemelere aykırılık teşkil eden bu tür uygulamalara yer verilmemesi ve tüm kayıtların boşluk içermeksizin, ardışık ve tarihle uyumlu şekilde yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 12: Harcama Yetkisinin Harcama Biriminin En Üst Yöneticisinde Olmaması

Belediye Mali Hizmetler Müdürlüğü'nün harcamalarında; Müdürlüğün kadrosunda bulunan bir memurun harcama yetkilisi, Müdürün ise muhasebe yetkilisi olarak ödeme emri belgelerini imzaladığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Harcama yetkisi ve yetkilisi" başlıklı 31'inci maddesinde, "*Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.*",

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Harcama yetkilisi" başlıklı 63'üncü maddesinde; *"Belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir."*

denilmektedir.

5018 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan 1 seri numaralı Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ'in "Harcama Yetkililerinin Belirlenmesi" başlıklı 2'nci bölümünde; 5018 sayılı Kanun'un 31'inci maddesinin birinci fıkrasında bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olarak belirlendiği, bu hüküm uyarınca bütçe sınıflandırmasının harcama yetkilisini belirleyen temel unsur olduğu ifade edilerek harcama yetkisinin kim tarafından kullanılacağı açıkça belirtilmiştir.

Aynı Tebliğ'in 4'üncü bölümünde; harcama yetkisi devrinin yazılı olmak zorunda olduğu, devredilen yetkinin sınırlarının açıkça belirlenmiş olması gerektiği, belediye ve il özel idareleri ile bunlara bağlı idarelerin harcama yetkilileri, bu yetkilerini yardımcılara, yardımcısı olmayanlar ise hiyerarşik olarak bir alt kademede yöneticilere kısmen veya tamamen devredebilecekleri, harcama yetkisinin devredilmesinin, yetkiyi devreden idari sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağı ifade edilmiş olup harcama yetkisinin kim tarafından kullanılacağı, hangi durumlarda vekâleten görevlendirileceği, kimlerin vekâleten harcama yetkilisi olabileceği, bu yetkinin nasıl devredileceği açıkça belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un "Malî hizmetler birimi" başlıklı 60'ıncı maddesinde;

"Kamu idarelerinde aşağıda sayılan görevler, malî hizmetler birimi tarafından yürütülür:

f) Genel bütçe kapsamı dışında kalan idarelerde muhasebe hizmetlerini yürütmek

Harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisi görevi aynı kişide birleşemez. Malî hizmetler biriminde ön malî kontrol görevini yürütenler malî işlem sürecinde görev alamazlar,"

"Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde;

"Muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve

raporlanması işlemleridir. Bu işlemleri yürütenler muhasebe yetkilisidir. Memuriyet kadro ve unvanlarının muhasebe yetkilisi niteliğine etkisi yoktur.

Muhasebe yetkililerinin görev ve yetkilerinin yardımcılara devredilmesine, muhasebe yetkililerinin herhangi bir nedenle görevlerinden ayrılmalarında muhasebe hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin düzenleme yapmaya ve sertifika sınavlarına girmeye hak kazanılması bakımından muhasebe yetkilisi yardımcısı eşiti görevleri belirlemeye Hazine ve Maliye Bakanlığı yetkilidir.”

denilmektedir.

Belediye’de yapılan incelemede; Mali Hizmetler Müdürü’nün harcama yetkisinin yukarıdaki belirtilen hükümlere aykırı olarak bir memur tarafından yazılı bir yetki devri olmadan kullanıldığı, Müdür’ün de muhasebe yetkilisi olarak ödeme belgelerini imzaladığı görülmüştür. Ancak, Müdür’ün harcama ve muhasebe yetkilisi olarak yetkilerini başka birine devredebilmesi için yetki devrinin yazılı olması ve devredilen yetkinin sınırlarının açıkça belirlenmiş olması gerekir.

İdare tarafından, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Harcama yetkisi ve yetkilisi" başlıklı 31'inci maddesi ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Harcama yetkilisi" başlıklı 63'üncü maddesine göre yazılı yetki devri yapıldığı, bundan sonra da mevzuat çerçevesince yetki devri yazılı ve devredilen yetkinin sınırları açıkça belirlenerek gerçekleşeceği ifade edilmiştir.

Ancak, Kanun’da belirtilen görevler ayrılığı ilkesine uyulması bakımından Hizmet Biriminin kendi harcamalarında harcama yetkisi birimin en üst yöneticisinde olacak şekilde yetki devrinin sağlanması gerekir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Belediyeye Ait Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Mevzuatta Karşılığı Olmayan “İşgaliye Sözleşmesi” ile Kullandırılması	2019	Yerine Getirilmedi	Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı İşgalcilere Kullandırılmaya Devam Edilmesi ve Ecrimisil Gelirlerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi hususunun 2018, 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında yer almasına rağmen gereğinin yapılmadığı görülmüştür. Bu konu Bulgu 10 olarak raporumuzda yer almıştır.

Otopark Hesabında Toplanan Bedellerin Amacı Dışında Kullanılması	2019	Yerine Getirilmedi	<p>İdare, Otopark ücretlerinin Otopark Yönetmeliği'ne göre tahsil edilip “otopark hesabında” tutulduğunu, Covid - 19 Pandemi süresince ekonomik ve sosyal hayatın kısıtlanması nedeni ile Belediyenin mali sıkıntı çektiği dönemlerde ve kurumun resmi ödemelerinde (icra, iletişim faturaları, doğalgaz faturaları, sendika aidatı vs.) bu hesabın kullanıldığını ve otoparklarla ilgili bir ihtiyaç hasıl olduğunda bunların Belediye Bütçesinden karşılandığını belirtmiştir.</p> <p>Oysa, mezkûr Yönetmelik'te açıkça belirtildiği üzere, ilgili hesapta toplanan otopark gelirlerinin, otopark</p>
--	------	--------------------	---

			tesisleri dışında başka amaçlarla kullanılmaması gerekmektedir. Bu itibarla, konu bulgu 18'de raporumuza alınmıştır.
--	--	--	--