



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# ANKARA BALA BELEDİYESİ

## 2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2021**



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12



## TABLolar LİSTESİ

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



## KISALTMALAR

**TL:** Türk Lirası

**KDV:** Katma Değer Vergisi

**EKAP:** Elektronik Kamu Alım Platformu

**BEM-BİR-SEN:** Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birlięi Sendikası





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Kamu Kurumlarına Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi
2. Elektrik ve Doğalgaz İçin Ödenen Güvence Bedellerinin Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi
3. Ticari Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin KDV'nin İndirim Konusu Yapılması
4. Kurum Hizmet Binası İçin Yapılan Bakım ve Onarım Harcamasının Doğrudan Gider Yazılması
5. Sermaye Artırımı Kararlarının Sermaye Taahhütleri Hesabında İzlenmemesi
6. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Gerçeği Yansıtması
7. Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının Kullanılmaması
8. Belediye Adına Kayıtlı 37 Aracın Mevcutlar İçinde Bulunmaması

### B. Diğer Bulgular

1. Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Senedin Fiilen Bulunmaması
2. Büyükşehir Belediyesinden Alınması Gereken Kazı Bedellerinin Takip Edilmemesi ve Bunlar İçin Alacak Kaydı Yapılmaması
3. Banka Hesaplarında Bulunan Nakdin Nemalandırılmaması
4. Belediye Meclisince Asansör Muayene Kuruluşundan Belediyeye Aktarılacak Olan Periyodik Kontrol Ücretinin Belirlenmemesi
5. Boş Yevmiye Numaralarının Bulunması
6. Emanet Hesaplarında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi
7. Gecekondu Fonunun Oluşturulmaması
8. Gerekli Şartlar Oluşmadan Pazarlık Usulü İle İhale Yapılması
9. Harcama Birimleri İçin Mutemet Görevlendirmesi Yapılmaması

10. Hayvan Pazarı Yerleşkesi İşinin Yapımındaki Eksiklikler Nedeniyle Yerleşkedeki Binaların Hali Hazırda Kullanılmaması Ve Atıl Vaziyette Bekletilmek Zorunda Kalınması
11. Hurda Niteliği Taşıyan Taşınırlara Taşınır Mal Yönetmeliği Hükümlerinin Uygulanmaması ve Bunların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması
12. İş Avanslarında Mahsup Sürelerine Uyulmaması ve Gecikme Faizi İşletilmemesi
13. İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması
14. Kamu İhale Kanunu'na Göre Doğrudan Temin Suretiyle Yapılan Alımların Elektronik Kamu Alım Platformuna (EKAP) Kaydedilmemesi
15. Kamulaştırma İşlemlerinin Tapu İdaresi Nezdinde Takip Edilmemesi
16. Kurum Mali Tablolarının İnternet Sitesinde Yayınlanmaması
17. Kuruma Ait Mali Kaynakların Tamamının Kamu Bankalarında Tutulmaması
18. Maden İşletmelerinden Alınması Gereken Belediye Payının Alınmaması
19. Mal Alımlarına İlişkin Muayene Ve Kabul Komisyon Tutanaklarının Düzenlenmemesi
20. Mal, Hizmet ve Yapım İşlerine İlişkin Ödemelerin Bankaya Gönderme Emri Düzenlemeksizin Doğrudan Veya Belediye Çalışanlarının Şahsi Hesabına Para Aktararak Yapılması
21. Sosyal Denge Tazminatının Mevzuatın Öngördüğü Tutardan Daha Yüksek Belirlenmesi
22. Noterce Onaylanmış Alacak Temliknamesi Olmadan Alacağı Devralan Kişilere Ödeme Yapılması
23. Ödeme Emirlerinin Mevzuata Uygun Olarak Hazırlanmaması ve Harcama Sürecine Aykırı Olarak Ödeme Yapılması
24. Ödemelerin İnternet Bankacılığı Aracılığıyla Yapılması
25. Personele Avans Adı Altında Borç Para Verilmesi
26. Ön Ödemelerde Yasal Üst Sınıra Uyulmaması

27. Özel Bankalar Tarafından Tahsil Edilen Tutarların, Takip Eden İşgünü İçerisinde Kurumun Kamu Sermayeli Bankalardaki Hesaplarına Aktarılmaması
28. İmara Aykırı Yapılaşmalar Nedeniyle Kesilmesi Gereken İdari Para Cezalarının Tahsil Edilememesi
29. Piyasa Araştırmasına Dayanmayan Doğrudan Temin Alımlarının Yapılması
30. Taşınır İşlemleriyle İlgili Görevlendirmelerin Yapılmaması
31. Taşınmaz Kayıtlarının Mevzuata Uygun Şekilde Yapılmaması
32. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
33. Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması
34. Muhasebe Yetkilisi Hesap Devrinin Yapılmaması
35. Kiraya Verilen Taşınmazların Nazım Hesaplarda Takip Edilmemesi

## 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.

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

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

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

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm

ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

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

Bala Belediyesinin karar organı olan Bala Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 16 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.

Bala Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 11 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Muhtarlıklar Müdürlüğü, Emlak İstimlak Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Tarımsal Hizmetler Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü, Kırsal Hizmetler Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan başkan yardımcısı bulunmazken, meclis üyelerinden görevlendirilen bir başkan yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin iki 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	167	29
Sözleşmeli Personel	-	7
Kadrolu İşçi	83	1
Geçici İşçi	-	-
<b>Toplam</b>	<b>250</b>	<b>37</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	<b>70</b>

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 2 adet şirket bulunmaktadır.

### 1.3. Mali Yapı

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

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

Bala 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 Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	-	7.498.000,00	2.564.881,01	10.062.881,01	8.753.752,48	1.309.128,53	-
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	-	1.935.000,00	610.515,70	2.545.515,70	1.495.161,48	1.050.354,22	-
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	-	16.670.000,00	1.750.304,58 -5.041.373,29	13.788.931,29	12.366.215,88	1.422.715,41	-
04	Faiz Giderleri	-	-	-	-	-	-	-
05	Cari Transferler	-	114.000,00	- 58.000,00	56.000	4.315,40	51.684,60	-
06	Sermaye Giderleri	-	8.773.000,00	3.472.672 -60.000	11.390.672,00	7.270.039,07	4.120.632,93	-
07	Sermaye Transferleri	-	100.000,00	- 89.000	11.000,00	10.862,82	137,18	-
08	Borç Verme	-	-	-	-	-	-	-
09	Yedek Ödenek	-	3.910.000,00	2.750.000,00	-	-	1.160.000,00	-
<b>Toplam</b>		-	<b>39.000.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>39.000.000,00</b>	<b>29.900.347,13</b>	<b>9.099.652,87</b>	-

Bala Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 39.000.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 29.900.347,13 TL Bütçe Gideri yapılmış, 9.099.652,87 TL ödenek iptal edilmiştir.

**Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	3.512.780,00	2.538.332,95	-	2.538.332,95	72.25
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.006.620,00	894.244,74	-	894.244,74	44.56
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	6.605.400,00	2.808.266,01	-	2.808.266,01	42.51
05- Diğer Gelirler	18.675.200,00	18.456.943,46	-	18.456.943,46	98.83
06- Sermaye Gelirleri	8.200.000,00	2.248.523,99	-	2.248.523,99	27.42
08-Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-
09- Red ve İadeler	-	-	-	-	-
<b>Toplam</b>	<b>39.000.000,00</b>	<b>26.946.311,15</b>	<b>-</b>	<b>26.946.311,15</b>	<b>69.09</b>

Arsa satışları beklenenin altında olduğu için sermaye gelirleri % 27,42 olarak gerçekleşmiştir. Alınan bağış ve yardımlar öngörülenin çok altında gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin bütçede yüksek öngörülmesinden dolayı % 44,56 olarak gerçekleşmiştir.

**Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	7.498.000,00	8.753.752,48	116,75
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.935.000,00	1.495.161,48	77,26
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	16.670.000,00	12.366.215,88	74,18
04- Faiz Gideri	-	-	-
05- Cari Transferler	114.000,00	4.315,40	3,78
06- Sermaye Giderleri	8.773.000,00	7.270.039,07	82,86
07- Sermaye Transferleri	100.000,00	10.862,82	1,08
08- Borç Verme	-	-	-
09- Yedek Ödenekler	3.910.000,00	2.750.000,00	70,33
<b>Toplam</b>	<b>39.000.000,00</b>	<b>29.900.347,13</b>	<b>76,66</b>

Yıl içerisinde cari transferler kalemi çok az kullanılmış bu nedenle gerçekleşmesi % 3,78 düzeyinde olmuş, kalkınma ajansları payları için kullanılan sermaye transferleri de aynı nedenle % 1,08 düzeyinde gerçekleşmiştir. Her iki bütçe kalemi için belirlenen tutar düşük olduğundan gerçekleştirmeler düşük olsa da, toplam gerçekleşme üzerindeki etkisi çok yüksek olmamıştır. Yedek ödenekler ise öngörülenin altında gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	2.065.605,69	2.117.766,69	2.538.332,95	2,52	19,85



Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	289.856,37	343.977,22	894.244,74	18,67	159,97
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	38.921,66	181.356,01	2.808.266,01	365,95	1.448,48
Diğer Gelirler	16.306.383,92	20.234.188,38	18.856.943,46	24,08	-6,80
Sermaye Gelirleri	25.059,93	83.380,86	2.248.523,99	232,72	2.596,69
<b>Toplam</b>	<b>18.725.827,57</b>	<b>22.960.669,16</b>	<b>26.946.311,15</b>	<b>22,61</b>	<b>17,35</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-	-	-	-	-
<b>Net Toplam</b>	<b>18.725.827,57</b>	<b>22.960.669,16</b>	<b>26.946.311,15</b>	<b>22,61</b>	<b>17,35</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 3.985.641,99 TL'lik (%17,35) artış göstermiştir. Bu çerçevede; diğer gelirlerde 1.377.244,92 TL (%-6,80) azalış olmasına rağmen; mülkiyet gelirlerinde 550.267,52 TL (%159,97), kurumlardan alınan hibeler nedeniyle alınan bağış ve yardım ile özel gelirler 2.626.910,00 TL (%1.448,48), teşebbüs ve sermaye gelirlerinde 2.167.143,13 TL (% 2.596,69) tutarlarındaki artışların nedeni arsa satışları olup, toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	12.240.260,00	12.347.260,00	8.753.752,48	0,87	-29,10
SGK Devlet Prim Giderleri	2.153.080,00	2.223.080,00	1.495.161,48	3,25	-32,74
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	10.367.400,00	11.283.400,00	12.366.215,88	8,83	9,59
Faiz Giderleri	-	-	-	-	-
Cari Transferler	290.500,00	320.500,00	4.315,40	10,32	-98,65
Sermaye Giderleri	6.538.760,00	7.295.760,00	7.270.039,07	11,57	-0,35
Sermaye Transferleri	-	-	10.862,82	-	-
<b>Toplam</b>	<b>31.590.000,00</b>	<b>33.470.000,00</b>	<b>29.900.347,13</b>	<b>5,95</b>	<b>-10,66</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 3.569.652,87 TL (% 10,66) azalmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında mal ve hizmet alımı giderlerinin 1.082.815,88 TL (% 9,59) arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 21,065,836.04 TL, Faaliyet Geliri 30,146,748.90 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 9,080,912.86 TL olarak gerçekleşmiştir.

Bala 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	Balem İnşaat	1.293.000,00	1.293.000,00	100
2	Personel Hizmetleri Limited Şirketleri	10.000,00	10.000,00	100

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Bala 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 itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkilidir.

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

### 1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
  - 1) Bilanço
  - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
  - 3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

- 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
- 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

## **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

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

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün

belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

## 5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesinde; 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, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini teminen idare tarafından oluşturulan süreçler ile iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmıştır.

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.

Bala Belediyesinin iç kontrol sistemi Tebliğ'de öngörülen; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri açısından değerlendirilmiştir.

İç kontrolün önemli bir bileşeni olan kontrol ortamına ilişkin standartlarda yer alan iş akış süreçlerinin tamamlanması, organizasyon şemasının belirlenmesi, kamu iç kontrol standartlarına uyum eylem planının hazırlanması gibi bazı şartların tesis edildiği; ancak aşağıda yer verilen hususlar dikkate alınarak eksikliklerin giderilmesi kontrol ortamının standartlara uyumunu artıracaktır:

- İç kontrol sisteminin başta üst yönetim olmak üzere tüm personel tarafından daha fazla sahiplenilmesi ve desteklenmesi gerekmektedir.
- Yetki devirleri, üst yönetici tarafından belirlenen esaslar ve sınırlar dahilinde yazılı olarak ilgililere bildirilmelidir. Ancak, yapılan incelemede, yetki devirlerinin üst yönetici tarafından ilgililere bildirilmediği görülmüştür.

- İç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunun sağlanması amacıyla gerekli çalışmalar belirlenmelidir. Ayrıca bu çalışmalara istinaden oluşturulan eylem planının somutlaştırılarak uygulanması gerekmektedir. Yapılan incelemede bu konuda uygulanan bir plan bulunmadığı görülmüştür.

- Personelin işe alınması ile görevinde ilerleme ve yükselmesinde liyakat ilkesine uyulmalı ve bireysel performansı göz önünde bulundurulmalıdır. Personelin yeterliliği ve performansı bağlı olduğu yöneticisi tarafından en az yılda bir kez değerlendirilmesi ve değerlendirme sonuçları personel ile görüşülerek ileriye yönelik hedefler belirlenmesi gerekmektedir.

- İç kontrol rehberinde yer alan kriterlere göre hassas görevler belirlenmelidir. Ancak, yapılan incelemede, hassas görevlerin belirlenmediği görülmüştür.

- Tüm görevler için gerekli eğitim ihtiyacı önceden belirlenerek, bu ihtiyacı giderecek eğitim faaliyetleri planlı şekilde yürütülmelidir. Eğitim faaliyetlerine yönelik herhangi bir planlama olmadığı görülmüştür.

- Stratejik planın hazırlanmasında ana paydaş olan İdare personelinin katkılarının bulunması ve dolayısıyla bu planı personelin içselleştirmesi gerekmektedir. Ancak, yapılan incelemede, stratejik planın hazırlanmasında İdare personelinin katkısının bulunmadığı görülmüştür.

- İdareler yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programını hazırlamakla yükümlüdür. Ancak performans programının hazırlanması konusunda herhangi bir çalışma olmadığı görülmüştür.

- İç kontrolün ikinci bileşeni olan risk değerlendirmesi; planlama ve programlama ile risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi olmak üzere iki standardı kapsamaktadır. Belediyece hazırlanan planda amaç, hedef ve faaliyetlerin mevzuatta öngörüldüğü şekilde belirlenmediği ve bunların gerçekleşmesini engelleyebilecek risklerin tespit edilmediği görülmüştür. Bu nedenle bu bileşen açısından standartlarda öngörülen şartların tesis edilmemiştir.

- Risk değerlendirmesine ilişkin çalışmalar yapılmadığından belirlenen riskleri önlemek üzere öngörülen ve sistemin üçüncü bileşeni olan kontrol faaliyetleri standartlarının da gereği gibi yerine getirilmesine imkân bulunmamaktadır.

- Ön mali kontrol sistemi, gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerle ilişkin malî karar ve işlemlerin, harcama birimleri ve malî hizmetler birimi tarafından idarenin bütçesi, bütçe

tertibini, kullanılabilir ödenek tutarı, ayrıntılı harcama veya finansman programları, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ve diğer malî mevzuat hükümlerine uygunluk yönlerinden kontrol edilmesine, bununla birlikte malî karar ve işlemlerin harcama birimleri tarafından kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması açısından da kontrol edilebilmesine uygun bir şekilde kurularak yapılandırılmış olmalıdır. Ancak yapılan incelemede, ön mali kontrol sisteminin 5018 sayılı Kanun'un öngördüğü biçimde kurulmadığı görülmüştür.

- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 19'uncu maddesine göre, İdare faaliyet raporlarına, üst yönetici tarafından imzalanan "İç Kontrol Güvence Beyanı" ile birim faaliyet raporlarına ise harcama yetkilisi tarafından imzalanan "İç Kontrol Güvence Beyanı" eklenmelidir. Faaliyet raporu üzerinde yapılan incelemede, söz konusu güvence beyanlarının Rapor'a eklenmediği görülmüştür.

- Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler ise idare faaliyet raporunda gösterilmekte ancak bu bilgiler Belediyenin web sitesinde bulunmamaktadır.

Belediyenin iç kontrol sistemine ilişkin yürüttüğü faaliyetler ve ulaştığı sonuçlar değerlendirildiğinde; İç Kontrol Uyum Eylem Planında belirlenen çok az faaliyetin 2020 yılı sonu itibarıyla tamamlanmış olduğu görülmüştür. Ancak iç kontrol sisteminin mevzuata uygun bir şekilde gelişiminin devamı için yukarıda belirtilen eksikliklerin giderilmesi gerekmektedir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Ankara Bala Belediyesi 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## **7. DENETİM BULGULARI**

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

## A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

### **BULGU 1: Kamu Kurumlarına Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi**

Belediye tarafından kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan taşınmaz tahsislerinin muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği belirtilmiştir.

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

Mezkûr Yönetmelik'in, 250 Arazi ve Arsalar hesabının işleyişinin anlatıldığı 189' uncu maddesinde, tahsise konu edilen arazi ve arsaların tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden 250 Arazi ve Arsalar hesabına alacak, 500 Net Değer Hesabına borç kaydedileceği; 252 Binalar hesabının işleyişinin anlatıldığı 193' üncü maddesinde ise tahsise konu edilen binaların tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba alacak, 500 Net Değer Hesabına borç kaydedileceği. ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500 Net Değer Hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği öngörülmüştür.

Bu amaçla Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında yardımcı hesaplar belirlenmiş ve tahsis edilen taşınmazlar için “02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar” alt kodu açılmıştır.

Yine 27.04.2015 tarih ve 4167 sayılı Muhasebat Genel Müdürlüğü yazısında, herhangi bir taşınmazı tahsisli kullanan ve kullandıran kurumların muhasebe kayıtlarını nasıl



gerçekleştireceğine dair açıklamalar yapılmış ve örneklere yer verilmiştir. Aynı yazıda “1.3.Tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi” başlığı altında;

*“Taşınmaz maliki kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; 500-Net Değer Hesabına (11.Tahsis Edilen Taşınmazlar) borç, ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (02.Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazın mülkiyet kayıtlarının bulunduğu muhasebe birimlerince yapılacaktır.*

...” denilmiştir.

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

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

Hükmüne göre de tahsisli taşınmazlar ile ilgili her türlü giderin tahsis yapılan kurum tarafından karşılanması, dolayısıyla da muhasebe kayıtlarının, tesis edilen bu işlemlere göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu haliyle de tahsisli taşınmazların tahsis bilgisinin muhasebe kayıtlarında ilgili yardımcı hesaplarda belli edilmesi, idarenin tahsise konu taşınmazları üzerindeki malî yükümlülükleri açısından anlam kazanmaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; taşınmazların yönetimi ve kontrolü için, idarelerce tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazlarla ilgili farklı bir kayıt düzeninin bulunduğu ve bu şekilde kullanılan taşınmazlarla ilgili yapılacak kayıtların da buna uygun olarak tutulmasının gerektiği değerlendirilmektedir. Tam açıklama kavramı, muhasebenin genel kabul görmüş bir ilkesi olup İdare, bu kavram uyarınca varlıklarının gerçek durumunun mali tablolarda yer almasını sağlamalıdır.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından Kültür ve Turizm Bakanlığı, İlçe Jandarma Komutanlığı ve Ankara Büyükşehir Belediyesine yapılan tahsislerin, muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Tahsis edilen söz konusu taşınmazların muhasebeleştirilmemesi sonucunda Belediyenin

2020 yılı Bilançosunda, 250.02 Arazi ve Arsalar Hesabı, 252.02. Binalar Hesabı, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 500.11/13 Net Değer Hesabı itibariyle varlıkların Belediyece belirlenmesi gereken gerçeğe uygun değerleri (rayiç değer) toplamı kadar hataya neden olunmuştur.

### **BULGU 2: Elektrik ve Doğalgaz İçin Ödenen Güvence Bedellerinin Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi**

Kurum tarafından ödenen güvence bedelleri ve depozitoların 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesabın niteliği" başlıklı 91'inci maddesinde, "*126-Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı, kurumca bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak geri alınmak üzere diğer kamu idareleri veya kişilere verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılır*" denilmektedir.

Mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere Kurumca bir işin yapılmasının üstlenilmesi için veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak geri alınmak üzere diğer kamu idareleri veya kişilere verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin vadesine göre 126 veya 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Ancak Kurum tarafından, elektrik ve doğalgaz abonelikleri için ödenen güvence bedellerinin doğrudan gider yazılarak 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının kullanılmaması sonucu mali tablolarda giderler fazla görünmüş ve verilen depozito ve teminatlar hesabı bilançoda izlenememiştir.

### **BULGU 3: Ticari Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin KDV'nin İndirim Konusu Yapılması**

Kurumun ödediği ancak Katma Değer Vergisi Kanunu'na göre indirilemeyecek Katma Değer Vergisinin, 191 no'lu İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "İndirilemeyecek Katma Değer Vergisi" başlıklı 30'ncü maddesinde; "*Aşağıdaki vergiler mükellefin vergiye tabi işlemleri üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden indirilemez:*

a) *Vergiye tabi olmayan veya vergiden istisna edilmiş bulunan malların teslimi ve hizmet ifası ile ilgili alış vesikalarında gösterilen veya bu mal ve hizmetlerin maliyetleri içinde yer alan katma değer vergisi," hükmü bulunmaktadır.*

Dolayısıyla Belediye de vergiye tabi hizmetlerini ifa etmek için aldığı mal ve hizmet için ödediği KDV'yi hesaplanan KDV'sinden indirebilir. İndirim konusu yapılamayacak katma değer vergisinin ise gider veya ilgili varlık hesabının maliyet bedeline dâhil edilmesi gerekmektedir. Bu hükme paralel olarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının işleyişini düzenleyen 138 nci maddesinde ise; *"Kurumların katma değer vergisi tahsilatı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan giderin, ... , indirilecek katma değer vergisi tutarı bu hesaba borç kaydedilir"* hükmü bulunmaktadır.

Diğer taraftan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 190 Devreden KDV, 191 İndirilecek KDV ve 391 Hesaplanan KDV Hesaplarıyla ilgili maddelerinde, ay sonlarında, devreden katma değer vergisi hesabı ile indirilecek katma değer vergisi hesabının borç bakiyeleri toplamı, hesaplanan katma değer vergisi hesabının alacak bakiyesinden fazla ise, sonraki döneme devreden katma değer vergisi tutarı 190 nolu hesaba borç kaydedileceği aksi halde ödenmesi gereken tutarın 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına Alacak kaydedilmesi ve vadesinde ödenmesi gerektiği belirtilmektedir.

Muhasebe kayıtlarında yapılan incelemede satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olduğuna bakılmaksızın tüm alımların KDV'sinin İndirilecek KDV olarak indirim konusu yapıldığı ve 2020 yılı kesin mizanında bu hataya bağlı olarak 190 no'lu Devreden KDV hesabında kayıtlı 36.108.617,83 TL'nin bulunduğu tespit edilmiştir.

#### **BULGU 4: Kurum Hizmet Binası İçin Yapılan Bakım ve Onarım Harcamasının Doğrudan Gider Yazılması**

Hizmet binaları için yapılan değer artırıcı nitelikteki harcamaların, ilgili maddi duran varlığın 252 Binalar Hesabında kayıtlı değerine eklenerek aktifleştirilmesi gerekirken, doğrudan gider kaydı yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu'na ilişkin işlemlerin açıklandığı 187'nci maddesinde; Maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyet,

ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edileceği ve amortisman hesaplamasında dikkate alınacağı belirtilmiştir.

4 Kasım 2015 ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan amortisman ve tükenme paylarına ilişkin 47 sayılı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliğinin Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları başlıklı 6'nci maddesi gereği maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran ve toplam değeri 34.000-TL'yi aşan harcamaların değer artırıcı harcama olarak kabul edilerek ilgili taşınmazın değerine eklenmesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme kurum binası bakım ve onarımı için yapılan toplam 752.978,60-TL harcamanın kurum binası değerine eklenmesi gerekirken, 630 Giderler Hesabına kaydedilmek suretiyle doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Bu itibarla yukarda bahsedilen mevzuat hükümlerine uygun olarak kayıt yapılmaması sonucu 252 Binalar Hesabında 752.978,60-TL bir eksiklik bulunmasına ve 630 Giderler Hesabına bu tutar kadar fazla kayıt yapılmasına neden olunmuştur.

İdare konuya ilişkin olarak düzeltici muhasebe kayıtlarının yapıldığını, bundan sonraki süreçte mevzuata uygun bir şekilde muhasebe kayıtlarının yapılacağını bildirmiştir. Ancak düzeltme işlemi 2021 yılında yapıldığından 2020 yılı mali tablolarındaki hatayı değiştirmemektedir.

#### **BULGU 5: Sermaye Artırımı Kararlarının Sermaye Taahhütleri Hesabında İzlenmemesi**

Bala Belediye Meclisi tarafından alınan sermaye artırımı kararının muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 247 Sermaye Taahhütleri Hesabına ilişkin "*Hesabın niteliği*" başlıklı 184 üncü maddesinde; "*Sermaye taahhütleri hesabı, mahalli idarelerin malî kuruluşlar, mal ve hizmet üreten kuruluşlar ve döner sermayeli kuruluşlarla ilgili sermaye taahhütlerinin izlenmesi için kullanılır.*" hükmü yer almaktadır. 247 no'lu hesaba ilişkin "*Hesabın işleyişi*" başlıklı 185 inci maddesinde hesabın muhasebe kaydına yönelik açıklamalar yer almaktadır.

2020 yılı içerisinde Belediye Meclisininin 08.08.2020 tarih ve 142 sayılı Kararı ile Belediyenin ortağı olduğu şirket için 2.500.000,00 TL sermaye taahhüdünde bulunulmuştur.

Ancak, Bala Belediye Meclisince 2.500.000,00 TL sermaye artırım kararı alınmasına rağmen bu işlemin Belediyenin muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı tespit edilmiştir.

İdare konuya ilişkin olarak düzeltici muhasebe kayıtlarının yapıldığını, bundan sonraki süreçte mevzuata uygun bir şekilde muhasebe kayıtlarının yapılacağını bildirmiştir. Ancak düzeltme işlemi 2021 yılında yapıldığından 2020 yılı mali tablolarındaki hatayı değiştirmemektedir.

#### **BULGU 6: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Gerçeği Yansıtması**

Yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan giderlerin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı yerine, doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 204 ve 205'inci maddesinde 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının niteliği ve işleyişi düzenlenmiştir. Söz konusu Yönetmelik'in 204'üncü maddesine göre;

*“Bu hesap, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılır.”*

Söz konusu Yönetmelik'in 205'inci maddesinde ise bu hesaba yapılacak borç ve alacak kayıtları düzenlenmiş, gerek yılı içerisinde gerekse yılları sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarların bu hesaba borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Ancak yapılan incelemede, 2020 yılında Diğer Taşınmaz Yapım, Bakım ve Onarım Giderleri adı altında köy konağı, cami çevresi yapımı gibi işler bulunmasına rağmen toplam 1.435.292,68 TL tutarındaki harcamanın doğrudan 630 Giderler hesabına alınarak giderleştirildiği, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının kullanılmadığı anlaşılmıştır.

İdare konuya ilişkin olarak düzeltici muhasebe kayıtlarının yapıldığını, bundan sonraki süreçte mevzuata uygun bir şekilde muhasebe kayıtlarının yapılacağını bildirmiştir. Ancak düzeltme işlemi 2021 yılında yapıldığından 2020 yılı mali tablolarındaki hatayı değiştirmemektedir.

### **BULGU 7: Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının Kullanılmaması**

Belediye tarafından ekonomik değer içeren ve kuruma ait olan yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş tüm değerler için 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı" başlıklı 166'ncı maddesinde;"(1) Bu hesap, herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş kuruma ait her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapıların izlenmesi için kullanılır." denilmekte olup, 167'nci maddesinde yer altı yer üstü düzenleri hesabına ilişkin yatırım kayıtlarının nasıl yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Mezkur mevzuat hükümlerine göre, belediyenin yeraltında yahut yerüstünde inşa ettiği/ettirdiği yol, köprü, baraj, tünel, iskele vb. yapılar ile tüm boru, su isale, enerji ve kanalizasyon hatlarını 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri hesabında izlemesi gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede yer altı ve yerüstü düzenlerine ilişkin herhangi bir kaydın Belediyenin mali tablolarında yer almadığı tespit edilmiştir.

### **BULGU 8: Belediye Adına Kayıtlı 37 Aracın Mevcutlar İçinde Bulunmaması**

Belediye adına kayıtlı olan araçlardan 37 adedinin mevcutlar içinde bulunmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin; "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde; harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelik'te belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumlu olduğu, "Taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri" başlıklı 6'ncı maddesinde, taşınır kayıt yetkililerinin görev ve sorumlulukları arasında kullanımda bulunan dayanıklı taşınırları buldukları yerde kontrol etmek, sayımlarını yapmak ve yaptırmak olduğu, "Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler" başlıklı 32'nci maddesinde ise kamu idarelerine ait taşınırların, taşınır kayıt yetkililerinin görevlerinden ayrılmasında, yılsonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda harcama yetkilisince, kendisinin veya görevlendireceği bir kişinin başkanlığında taşınır kayıt yetkilisinin de katılımıyla, en az üç kişiden oluşturulacak sayım kurulu tarafından sayımın yapılacağı ifade edilmiştir.

Bununla birlikte, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanun'un "*Hesap verme sorumluluğu*" başlıklı 8'inci maddesinde, "*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.*" hükmü yer almakta olup, mezkur Kanun'un 11'inci maddesinde "*Üst yöneticilerin sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden sorumlu oldukları*" ifade edilmektedir. Dolayısıyla kısıtlı kaynaklara sahip olan ve çeşitli kamu hizmetlerini gerçekleştirme görev ve sorumlulukları bulunan kamu idarelerinin, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kullanılan kaynakların; etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesini ve kullanımını sağlaması, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinde gereken özeni göstermeleri gerekmektedir.

Hal böyleyken, Belediyenin araç parkında yapılan incelemede kayıtlarda yer alan 37 adet taşıtın mevcut olmadığı, hurdalıklarda yer almadığı ve üzerlerindeki tasarrufların hali hazırda izlenebileceği kanıtlayıcı nitelikte herhangi bilgi ve belge de bulunmadığı görülmüştür.

Söz konusu taşıtların akıbeti hakkında gerekli çalışmaların yapılması ve edinilecek sonuçlar çerçevesinde gerekli hukuki işlemlerin ivedilikle gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Senedin Fiilen Bulunmaması**

Bala Belediyesi muhasebe biriminde özel kesimden alınan herhangi bir senet bulunmamasına rağmen, 111 Özel Kesim Tahvil, Senet ve Bonoları Hesabında 7.000,00 TL tutarında bir senedin izlendiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 111 Özel kesim tahvil, senet ve bonoları hesabı bölümü "*Hesabın niteliği*" başlıklı 79'uncu maddesinde; "*(1) Özel kesim tahvil, senet ve bonoları hesabı, özel sektör tarafından çıkarılan ve muhasebe birimine intikal eden tahvil, senet ve bonoların izlenmesi için kullanılır.*" hükmü yer almaktadır.

Mevzuat hükmüne göre muhasebe biriminde bulunan senetler için bu hesabın kullanılması gerekmektedir. Senedin kayıp olması halinde buna yönelik hukuki işlemler başlatılmalı; Ancak yanlış bir muhasebe kaydı nedeniyle 111 no'lu hesap bakiye vermişse buna yönelik düzeltme kaydının da gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede Belediye muhasebe biriminde böyle bir senedin varlığı tespit edilememiştir.

### **BULGU 2: Büyükşehir Belediyesinden Alınması Gereken Kazı Bedellerinin Takip Edilmemesi ve Bunlar İçin Alacak Kaydı Yapılmaması**

Ankara Büyükşehir Belediyesince aktarılmayan kazı bedellerinin Belediye muhasebe kayıtlarında takip edilmediği tespit edilmiştir.

25.06.2006 tarih ve 26199 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Büyükşehir Belediye Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği uyarınca büyükşehir belediye sınırları içerisindeki altyapı çalışmalarının tüm sorumluluğu ve koordinasyonu altyapı koordinasyon merkezlerine aittir. Bu sorumluluklardan birisi de büyükşehir belediye sınırları dâhilindeki tüm kazılardan elde edilecek gelirlerin toplanması ve sorumluluk sahalarına göre ilçe belediyelerine dağıtımındır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili maddelerinde, ilgili mevzuatı uyarınca diğer kamu idarelerinden alınması gereken gelirler ile nakden alınacak hasılat ve kâr payları tahakkuk ettiğinde bu alacakların izlenmesi için 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabının kullanılacağı, gelir tahakkuk tutarlarının bu hesaba borç, 600 Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Ancak, Ankara Büyükşehir Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu kayıtlarına göre 2019 yılı sonu itibariyle 1.440.960,94 TL tutarındaki kazı bedeli alacağının henüz tahsil edilemediği ve muhasebe kayıtlarında bu alacağın tahakkuk kaydının bulunmadığı görülmüş olup, söz konusu alacağa ilişkin en son tutarın Ankara Büyükşehir Belediyesinden teyit edilerek muhasebe kayıtlarına yansıtılması ve alacağa ilişkin yasal işlemlerin başlatılması uygun olacaktır.

### **BULGU 3: Banka Hesaplarında Bulunan Nakdin Nemalandırılmaması**

Belediyenin banka hesaplarında bulunan nakit varlığını Kamu Haznedarlığı



Yönetmeliği'ndeki düzenlemeye rağmen nemalandırmadığı görülmüştür.

Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin 1'inci maddesinde, tebliğin amacı, kapsamda yer alan kurumların mali kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ve izlenebilmesini teminen Kamu Haznedarlığı uygulamasına ilişkin usul ve esasları belirlemek olarak ifade edilmiş, 2'nci maddesinde belediyeler kapsam dâhilindeki kurumlar arasında sayılmıştır. “*Uygulama ve kullanılacak araçlar*” başlıklı 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idareleri, kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynakları kamu sermayeli bankalarda aynı fıkra da sayılan araçları kullanarak değerlendirmekle yükümlü kılınmıştır. “*Kaynakların değerlendirilmesi ve nemalandırma*” başlıklı 6'ncı maddesinde ise, kurumların kaynaklarını mevduat, ters repo ve katılma hesabı araçlarını kullanarak değerlendirebilecekleri belirtilmiştir.

Tebliğin ilgili hükümleri ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “*Amaç*” başlıklı 1'inci maddesinde belirtilen kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ilkesine uygun olarak bir taraftan kurumlara ilave kaynak oluşturulurken diğer taraftan da kamunun genel finansman ihtiyacının karşılanması ve mali istikrarın korunması amaçlanmıştır.

Ancak banka hesapları üzerinde yapılan incelemede Belediyenin banka hesaplarında bulunan nakit varlığını, mevzuattaki düzenlemeye rağmen nemalandırmadığı tespit edilmiştir.

#### **BULGU 4: Belediye Meclisince Asansör Muayene Kuruluşundan Belediyeye Aktarılacak Olan Periyodik Kontrol Ücretinin Belirlenmemesi**

A tipi muayene kuruluşu tarafından belediyeye aktarılacak olan periyodik kontrol ücretinin Belediye Meclisince yapılan protokolde yer almadığı görülmüştür.

İlçe sınırları içerisindeki hizmete sunulan asansörlerin tescil ve periyodik kontrolleri, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun “*Belediyelerin Yetkileri ve İmtiyazları*” başlıklı 15'nci maddesinin (s) bendi hükmü gereğince belediyelerin yetkisindedir.

Diğer taraftan Asansör Periyodik Kontrol Yönetmeliği'nin “*Periyodik kontrol ücreti başlıklı*” 10'uncu maddesinde “(1) Periyodik kontrol ücretinin hesaplanmasında esas alınacak olan fiyat, Komisyon kararı doğrultusunda EK-1'de belirtilen taban ve tavan fiyat aralığına göre ilgili idarenin karar organı tarafından belirlenir...” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak A tipi muayene kuruluşu

tarafından belediyeye aktarılabacak olan periyodik kontrol ücretine ilişkin Belediye Meclisince karar alınması ve bu ücretin A tipi muayene kuruluşu ile belediye arasında imzalanana protokolde yer alması gerekmektedir.

Hal böyleyken, Belediye Meclisince sözleşme yapılabarak asansör muayene kuruluşundan belediyeye aktarılabacak olan periyodik kontrol ücretinin belirlenmediği tespit edilmiştir.

#### **BULGU 5: Boş Yevmiye Numaralarının Bulunması**

Yevmiye kayıtlarının müteselsil sıra numaralı olarak birbirini takip etmediği, bazı yevmiyelerin boş bırakıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Yevmiye Sistemi, Muhasebeleştirme Belgeleri ve Açılış Kayıtları” başlıklı 43'üncü maddesinde mali işlemlerin, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği belirtildikten sonra, muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp hesap dönemi sonuna kadar devam eden birer numara verileceği hükme bağlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in “Kullanılacak Defterler ve Kayıt Düzeni” başlıklı 44'üncü maddesinde ise yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defter olarak tanımlanmıştır. Bu maddeye göre, yevmiye defterine açılış kaydı yapıldıktan sonra, günlük işlemler muhasebeleştirme belgelerine dayanılarak kaydedilecektir.

Yukarıda yer verilen yasal düzenlemelerden anlaşılacağı üzere yevmiye defterini oluşturan yevmiyeler hesap döneminin başında (1)'den başlayıp hesap dönemi sonuna kadar müteselsilen numaralandırılacaktır. Buna göre, yevmiye defterinde yer alan muhasebeleştirme belgelerinin hesap döneminin başından sonuna kadar düzenli bir biçimde numaralandırılması, bu numaraların arasında ise müteselsilliği bozan bir boşluğun olmaması gerekmektedir.

Ancak 2020 yılına ait yevmiye defterinin incelenmesi neticesinde, muhasebe kayıtlarından bir kısmının sıra takip etmediği, kırk dokuz adet yevmiye numarasının boş bırakıldığı görülmüştür.

Bu durum, muhasebe sisteminin Yönetmelik'in öngördüğü şekilde işleyişine engel olmaktadır. Bu nedenle; muhasebe kayıtlarının günlük işlem sırasına göre müteselsil olarak numaralandırılarak kaydedilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 6: Emanet Hesaplarında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi**

Yapılan inceleme sonucunda, ödeme emri belgesine bağlandığı halde ödenemeyip emanet hesaplarına alınan tutarların ödenmesi sırasında mevzuatta belirlenen öncelik sıralamasına uyulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un "*Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar*" başlıklı 34'üncü maddesinin birinci fıkrasında ödeme emri belgesine bağlandığı halde ödenemeyen tutarların bütçeye gider yazılarak emanet hesaplarına alınacağı ve buradan ödeneceği belirtilmiştir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin muhasebe kayıtlarına alınması sırasına göre ödeneceği belirtildikten sonra, sırasıyla kanun gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verileceği hüküm altına alınmıştır.

Emanet hesaplarında yer alan tutarların ödenmesine ilişkin yasal düzenlemeler yukarıdaki gibi olmakla birlikte, Kurumun muhasebe kayıtları üzerinde yapılan incelemede; giderlerin Kanun hükmünde belirtilen sıraya uygun olarak ödenmediği görülmüştür.

Kuruma iş yapan istihkak sahiplerine ödenen tutarlarda, bunların muhasebe kayıtlarına alınma sırasının gözetilmediği, önceki yıllarda bütçe emanetleri hesabına alınan borçlar bulunmasına rağmen cari yılda borçlanılan kişilere ödeme yapıldığı emanet hesapları hareketlerinden anlaşılmıştır.

Öte yandan 5018 sayılı Kanun'un muhasebe yetkilisinin görev ve sorumluluklarını da belirleyen 61'nci maddesinin beşinci fıkrasında, muhasebe yetkililerinin yukarıda yer verilen düzenlemelerin uygulanmasından sorumlu olduğu hükme bağlanmıştır. Bu hüküm ile emanete alınana tutarların mevzuatta belirtilen şekliyle hak sahiplerine ödenmemesi durumunda ortaya çıkacak hukuki sonuçlardan muhasebe yetkilisi doğrudan sorumlu olmaktadır.

Sonuç olarak, kamu kaynaklarının hukuka uygun bir şekilde kullanılmasını, Kurum bütçesine faiz ve gecikme cezası gibi ek yük getirilmemesini, ayrıca istihkak sahiplerinin haklarının korunmasını teminen giderlere ilişkin ödemelerin ilgililere yukarıda yer verilen sıralamaya uygun ödenmesi gerekmektedir. Bu nedenle Kurum tarafından söz konusu gerekliliğin yerine getirilmesine yönelik tedbirlerin bir an önce alınması uygun olacaktır.

#### **BULGU 7: Gecekondu Fonunun Oluşturulmaması**

Münhasıran mevcut gecekonduların ıslahı ve yeni gecekondu yapımının önlenmesi amaçlarıyla teşekkül ettirilen ve Toplu Konut İdaresi Başkanlığının (TOKİ) izni dâhilinde mevzuatta sayılan hizmetler kapsamında kullanılması gereken gecekondu fonunun amacı dışında Belediye faaliyetlerinde kullanıldığı görülmüştür.

Mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirler hakkında uygulanmak üzere 775 sayılı Gecekondu Kanunu 20.07.1966 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun'un 12'nci maddesinde bu Kanun'da belirtilen hizmetlerin sağlanabilmesi temin için gelir kaynakları belirlenmiş, bu gelirlerin belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanarak bir fon teşkil edileceği hükme bağlanmıştır.

Aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde ise,

*"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, nüve konut veya geçici misafir konutu yapılmasında,*

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

*c) Kendi bütçe imkanlarıyla karşılanamıyan ve fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tesbit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılır."* Denilerek söz konusu fonda toplanan paraların, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın izni alınmak şartıyla hangi faaliyetlerde kullanılabileceği tahdidi olarak sayılmıştır. Buna göre, bu fonda toplanan paraların anılan Kanun'da belirtilen alanlar dışında kullanılmaması gerekir.

Ancak yapılan inceleme de, Kurum tarafından 775 sayılı Kanun'un öngördüğü biçimde bir fon teşkil ettirilmediği, çeşitli kaynaklardan bahsi geçen fon kapsamında kullanılması için Kurum'a gönderilen payların herhangi bir ayrıma tutulmaksızın Belediye'nin cari harcamalarında kullanıldığı tespit edilmiştir. Bu durum ise, söz konusu Kanun hükümleri ile ulaşılmak istenen amacın sağlanmamasına ve kanun koyucunun münhasıran belli amaç doğrultusunda kullanılmasını öngördüğü kaynakların başka amaçlarda kullanılmasına neden olmaktadır.

Sonuç olarak, belirli bir amaç için Belediyenin tasarrufuna bırakılan söz konusu fonun cari harcamalarda kullanılması Kanun'un düzenleniş amacına aykırılık teşkil etmektedir. Bu nedenle, yasal düzenlemeler gereğince Belediye bünyesinde bir fon hesabının oluşturulması gerekmektedir.

#### **BULGU 8: Gerekli Şartlar Oluşmadan Pazarlık Usulü İle İhale Yapılması**

Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen şartlar oluşmadan pazarlık usulü ile ihale yapıldığı görülmüştür.

Belediyeleri de kapsamına alan ve yapılacak ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirleyen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde uygulanacak ihale usulleri belirlenmiş, bunlardan açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün temel ihale usulü olduğu ancak belirli şartların gerçekleşmesi halinde pazarlık usulü ile ihale yapılabileceği düzenlenmiştir.

Hangi hallerde pazarlık usulü ile ihale yapılacağı ise anılan Kanun'un 21'inci maddesinde tek tek sayılmış olup söz konusu maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde *“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.”* durumunda ihtiyacın pazarlıkla karşılanmasına imkân tanınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmü kapsamında pazarlık usulü ile ihale yapılmasının iki temel şartı bulunmaktadır. Öncelikle maddede sayılan doğal afet, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi olayların ortaya çıkması neticesinde ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması gerekmektedir. Başka deyişle, örneğin sadece salgın halinin meydana gelmesi bu bent kapsamında ihale yapılması için yeterli olmayıp salgından dolayı ihalenin ivedi olarak

yapılması zorunluluğuna ilişkin şartın da gerçekleşmesi gereklidir.

Yapılan incelemede, Kurum tarafından 2020 yılı içerisinde meydana gelen Covid-19 salgını gerekçe gösterilerek 1.396.000 TL sözleşme bedelli Köy Konakları Yapımı İşi'nin yukarıda yer verilen madde kapsamında pazarlık usulü ile ihale edildiği görülmüştür. Her ne kadar 2020 yılı içerisinde salgın hastalık olayının vukuu bulunduğu açık ise de, salgın hastalık nedeni ile köy konaklarına ilişkin ihalenin ivedi olarak yapılmasını zorunlu kılacak olayların ne olduğu anlaşılamamıştır. Zira ihale kapsamında yaptırılan konaklar daha çok köy halkının bir araya gelerek kültürel faaliyetler yürütmesine ortam sağlamak amacı ile yapılmıştır. Hâlbuki Devlet tarafından söz konusu salgın döneminde vatandaşların toplu olarak bir araya gelmemesine yönelik tedbirlerin alındığı bilinen bir husustur. Dolayısıyla, söz konusu salgının köy konaklarına ilişkin ihalenin ivedi olarak yapılmasını zorunlu kılacak bir durumu meydana getirmediğinden, köy konaklarının salgın hastalık gerekçe gösterilerek pazarlık usulü ile ihale edilmesi yukarıda yer verilen yasal düzenlemelere aykırıdır.

Yukarıda da değinildiği gibi, Kamu İhale Kanunu'na göre temel ihale usulü, açık ihale usulü ve belli istekliler arasındaki ihale usulüdür. Ancak, bu usullerden biri ile ihaleye çıkılamaması ve Kanun'da belirtilen özel durumların varlığı halinde pazarlık usulü kullanılabilir. Kanun'da belirtilen şartlar oluşmadan işlerin pazarlık usulü ile yaptırılması 4734 sayılı Kanun'un ilkelerine aykırılık oluşturması nedeni ile ihtiyaçların karşılanmasına Kanun öngördüğü şekilde etkin ve verimli bir alım sürecinin gerçekleşmemesi ile idari ve şahsi sorumluluk risklerini beraberinde getirecektir.

Bu itibarla, ihtiyaçların temininde, mevzuatta öngörülen düzenlemelere uygun işlem yapılması Kurum için bir zorunluluk olmasının yanında, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması açısından da zaruridir.

### **BULGU 9: Harcama Birimleri İçin Mutemet Görevlendirmesi Yapılmaması**

Belediyenin ödenek tahsis edilen harcama birimleri için mutemet görevlendirmesi yapmadığı görülmüştür.

Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in "*Mutemet görevlendirilmesi*" başlıklı 9'uncu maddesinde, Kamu idarelerinin bütçesinde kendisine ödenek tahsis edilen her bir merkez harcama birimi için yalnızca bir mutemet görevlendirileceği ve ancak özellik arz eden bazı durumlar için harcama biriminde birden fazla mutemet görevlendirilebilmesi hususları yer almaktadır.

Ancak, yapılan incelemede Belediyenin harcama birimlerini oluşturan Müdürlüklerde resmi mutemet görevlendirmesinin yapılmadığı tespit edilmiştir. Avans ve kredi işlemlerinin mevzuatın öngördüğü şekilde yerine getirilebilmesi için harcama birimlerinde mutemet görevlendirilmesinin yapılması gerekmektedir.

**BULGU 10: Hayvan Pazarı Yerleşkesi İşinin Yapımındaki Eksiklikler Nedeniyle Yerleşkedeki Binaların Hali Hazırda Kullanılamaması Ve Atıl Vaziyette Bekletilmek Zorunda Kalınması**

Yer seçiminin mevzuata aykırı olmasına rağmen ihalesi gerçekleştirilerek yaptırılan Hayvan Pazarı Yerleşkesi işinin yapımındaki eksiklikler nedeniyle yerleşkedeki binaların hali hazırda kullanılmadığı ve atıl vaziyette bekletilmek zorunda kalındığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 1'inci maddesinde kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamanın Kanun'un temel amaçlarından olduğu, 3'üncü maddesinde ise kamuya ait taşınmazların kamu kaynağı olduğu ifade edilmiş, 11'inci maddesinde ise belediyelerde belediye başkanlarının üst yönetici olduğu ve sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan meclislerine karşı sorumlu oldukları belirtilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "*Hesap verme sorumluluğu*" başlıklı 8'inci maddesinde, "*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.*" hükmü ile "*Üst yönetici*" başlıklı 11'inci maddesinde ise belediyelerde belediye başkanlarının üst yönetici olduğu ve sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan meclislerine karşı sorumlu oldukları belirtilmiştir. Bununla birlikte 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediye başkanının görev ve yetkileri*" başlıklı 38'inci maddesinde belediyenin hak ve menfaatlerini korumanın belediye başkanının görev ve yetkilerinden olduğu ifade edilmiştir.

Somut olayda, Belediyece Kurban satış binası (A ve B blok), Hayvan Kesimhanesi Ofis ve Lokal Binası, Kurban Kesim Binası, Hayvan Kesimhane Soyunma Binasından oluşan bir

hayvan pazarı yerleşkesi yapımı 2015 yılında öngörülmüştür. Belediye planlama aşamasında işe ait yerin tahsisi için Milli Emlak Dairesi Başkanlığına başvurmuş, Milli Emlak Dairesi Başkanlığı bu alanın kamulaştırma planı içerisinde kaldığı bahsiyle tahsis talebini reddetmiştir. Ayrıca işe ait yer incelendiğinde yerleşkenin içerisinde bulunan yapıların Karayolları Kenarında Yapılacak ve Açılacak Tesisler Hakkında Yönetmelik'in "Yapı Yaklaşma Mesafesi" başlıklı 41'inci maddesinin b fıkrasında yer alan "Tesisler bünyesindeki yapıların cephe hattı ile karayolu sınır çizgisi arasındaki mesafenin en az 25 metre olması" hükmünü de ihlal etmektedir. Ne var ki, işin planlama aşamasındaki bu aykırılıklara rağmen Belediye yerleşkeyi kısımlara ayırarak ihaleye çıkmış ve işin yapımını başlatmıştır.

Yapılan incelemede kısımlar halinde yapımı gerçekleştirilen binaların son durumu şu şekildedir.

1. *Kurban Satış Binası A Blok:* Zeminde oluşan çatlaklar ve binanın durumu nedeniyle kabule ve kullanıma uygun değildir. Hali hazırda kullanılamamaktadır.
2. *Kurban Satış Binası B Blok:* Zeminde oluşan çatlaklar ve binanın durumu nedeniyle kabule ve kullanıma uygun değildir. Hali hazırda kullanılamamaktadır.
3. *Hayvan Kesimhanesi Ofis ve Lokal Binası:* Geçici ve kesin kabul işlemi yapılmamıştır. Hali hazırda kullanılamamaktadır.
4. *Kurban Kesim Binası:* Geçici ve kesin kabul işlemi yapılmamıştır. Hali hazırda kullanılamamaktadır.
5. *Hayvan Kesimhane Soyunma Binası:* Firmaya söz konusu bina ile ilgili olarak herhangi bir ödeme yapılmamıştır. Herhangi bir yapıya rastlanılmamıştır.

İşin fiziki durumu böyle olmakla birlikte, projede yer alan kurban satış binası a ve b blok, ofis ve lokal bina, hayvan kesimhane binası, hayvan kesimhane soyunma binası için ödenmesi gereken toplam tutar KDV dahil 740.525,00 TL olup, ilgili firmaya KDV dahil toplam 667.672,00 TL ödenmiştir. Firmanın emanetinde bulunan 72.853,00 TL alacağı ise hayvan kesimhane soyunma binasının yapılmaması ve diğer yapım eksiklikleri nedeniyle ödenmeyerek 2019 yılında gelir kaydedilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye tarafından hayvan pazarı yerleşkesi yapımı için 667.672,00 TL tutarında ödeme gerçekleştirilmesine rağmen, yerleşkenin bulunduğu yerin yapım açısından mevzuata aykırı olması ve yapım sürecindeki eksiklikler nedeniyle hali hazırda kullanılmadığı ve atıl vaziyette beklemek zorunda kaldığı tespit edilmiştir.



Bu itibarla, kısıtlı kaynaklara sahip olan ve çeşitli kamu hizmetlerini gerçekleştirme görev ve sorumlulukları bulunan kamu idarelerinin yöneticilerinin, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kullanılan kaynakların; etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesini ve kullanımını sağlaması, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinde gereken özeni göstermeleri gerekmektedir.

**BULGU 11: Hurda Niteliği Taşıyan Taşınırlara Taşınır Mal Yönetmeliği Hükümlerinin Uygulanmaması ve Bunların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması**

Hurda niteliği taşıyan taşınır mallar için Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerinin uygulanmayarak 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında, bunlar için ayrılmış olan amortismanların ise 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "*Tanımlar*" başlıklı 4'üncü maddesinde; ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle alınış amaçları doğrultusunda kullanılması imkânı kalmayan ya da tamiri mümkün veya ekonomik olmayan arızalar nedeniyle kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılan taşınırlar ile üretim sırasında elde edilen kırpıntı, döküntü ve artık parçaları "hurda" olarak tanımlanmıştır. Aynı Yönetmelik'in "*Belge ve cetveller*" başlıklı 10'uncu maddesinde taşınırın kaybolma, çalınma ve fire gibi herhangi bir nedenle yok olması veya sayımda noksan çıkması; yıpranma, kırılma veya bozulma ya da teknik ve fiziki nedenlerle kullanılmaz hale gelmesi nedeniyle hurdaya ayrılması ile canlı taşınırların ölmesi gibi nedenlerle kayıtlardan çıkarılmasını sağlamak amacıyla Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı'nın düzenleneceği belirtilmiştir. Söz konusu Yönetmelik'in "*Hurdaya ayırma nedeniyle çıkış*" başlıklı 28'inci maddesinde de hurdaya ayırma süreci anlatılmıştır.

Diğer taraftan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 197'nci maddesinde 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının kullanım amacı "*Bu hesap, çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılır.*"; 201'inci maddesinde ise 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanım amacı "*Bu hesap, diğer duran varlıklar hesap grubunda yer alan hesaplarda kayıtlı amortisman tabii duran varlıklar için ayrılmış olan amortisman tutarlarını izlemek için kullanılır.*" şeklinde açıklanmıştır.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren taşınırların öncelikli olarak hurdaya ayrılarak 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında, bu taşınırlar için daha önce ayrılmış amortisman tutarlarının ise 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede hurda niteliği taşıyan taşınır mallar için Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerinin uygulanmayarak 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında, bunlar için ayrılmış olan amortismanların ise 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

### **BULGU 12: İş Avanslarında Mahsup Sürelerine Uyulmaması ve Gecikme Faizi İşletilmemesi**

Belediyede mahsup sürelerine uyulmayan ya da usulüne uygun şekilde kapatılmayan avanslar için gecikme zammı uygulanmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “*Ön Ödeme*” başlıklı 35'inci maddesi ile Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in “*Ön Ödemelerde Mahsup Süresi ve Sorumluluk*” başlıklı 11'inci maddesinde kısaca; Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek suretiyle ön ödeme yapılabileceği, maddenin devamında ise her mutemet ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, halinde avanslarda bir ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade etmekle yükümlü olduğu aksi halde süresi içerisinde mahsup edilmeyen avanslar hakkında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Öte yandan 25.12.2017 tarihli ve 55 sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğünün Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Genel Tebliğ'de; belirtilen sürede mahsup edilmeyen avansların, mahsup edilmesi gereken tarihten itibaren, 6183 sayılı Kanun'un 51'inci maddesi hükmüne göre hesaplanacak gecikme zammı ile birlikte ilgili mutemetten tahsil edileceği belirtilmiştir.

Belediyenin avans niteliğindeki ön ödemeleri üzerinde yapılan incelemede yukarıdaki mevzuata aykırı olarak zamanı geçtikten sonra kapatılan ya da hiç kapatılmayan avansların bulunduğu, buna rağmen, mahsup edilmesi gereken tarihten itibaren işletilmesi gereken gecikme zammının ilgili kişiden alınmadığı ve söz konusu yükümlülüğünü kanunen geçerli bir mazereti olmaksızın yerine getirmeyen bu kişiler hakkında, ayrıca tabi oldukları personel

mevzuatının disiplin hükümlerine göre işlem yapılmadığı tespit edilmiştir.

### **BULGU 13: İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması**

Kadro lu işçilerin çoğunluğunun yıllık izinlerini kullanmayıp biriktirdiği ve biriktirilen izinlerin emeklilik aşamasında toplu izin ücreti ödemelerine dönüştürüldüğü görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 50. maddesinde, dinlenmenin çalışanların bir hakkı olduğu ve bu hakların kullanımının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkında vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği, 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiş, 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de Kanun'a uygun olarak yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Kanun'un “*Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık*” başlıklı 103 üncü maddesi gereği yıllık ücretli izinlerin Kanun'a aykırı kullandırılmaması veya ilgili hükümlere aykırı işlem tesis edilmesi durumunda idari para cezasının uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

“Dinlenme” bir hak olarak Anayasamızda yer almakta, İş Kanunu da bu haktan vazgeçilemeyeceğini hüküm altına almaktadır. İş Kanunu'nun 59'uncu maddesinde yer alan iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretinin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceğine yönelik düzenlemenin yıllık iznin kullanılıp kullanılmamasına ilişkin bir esneklik olarak değil, izin kullanılmadan iş akdinin feshedilmiş olması gibi zaruri durumlarda işçinin mağduriyetinin önlenmesi olarak düşünülmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede Belediye'de çalışan bazı işçilerin yıllık izninin bulunduğu görülmüştür. Sözü edilen düzenlemeler uyarınca, işçi yıllık izin hakkından feragat edemez. İşçi emekli olduğunda veya iş sözleşmesi son bulduğunda yasa hükmü gereği kullanılmayan izin sürelerine ait ücretinin son ücret üzerinden ödenmesi işçilerin izin kullanmaktan feragat edebilmelerine neden olmaktadır. İşveren olarak kurum yönetimlerine düşen görev çalışanların anayasal haklarının kendi rızalarıyla bile olsa ihlaline yol açan bu uygulamaya izin vermemek olduğundan, yıllık izinlerin kanunun öngördüğü şekilde kullandırılması sağlanmalıdır.

Sonuç olarak, gerek işçilerin emekliliği sırasında İdarenin mali külfetlerle karşılaşmaması gerekse idari para cezalarına muhatap olmaması için, yıllık izinlerin düzenli olarak kullandırılması gerekmektedir.

#### **BULGU 14: Kamu İhale Kanunu'na Göre Doğrudan Temin Suretiyle Yapılan Alımların Elektronik Kamu Alım Platformuna (EKAP) Kaydedilmemesi**

Doğrudan temin ile yapılan satın alma işlemlerinin EKAP'a kaydedilmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'da ihale ve diğer satın alma süreçlerinin yürütülmesi için Kamu İhale Kurumu tarafından oluşturulan EKAP'a ilişkin hükümler düzenlenmiştir. İlgili kanun maddesinde EKAP'ın kurulması ve işletilmesi ile ihale sürecinde elektronik araçların kullanımına ilişkin esas ve usullerin Kurum tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda değinilen görev ve yetkilere istinaden Kamu İhale Kurumu, Kamu İhale Genel Tebliğini'nin "Doğrudan temin kayıt formu" başlıklı 30.9.2. maddesine göre doğrudan temin yoluyla yapılan alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan Temin Kayıt Formu" doldurularak EKAP üzerinden kayıt altına alınması gerektiğini düzenlemiştir.

Ancak yapılan incelemelerde doğrudan temin yöntemi ile yapılan harcamaların EKAP'a kaydedilmediği anlaşılmıştır.

Bu durum yukarıda yer verilen yasal düzenlemelere aykırılık teşkil etmekle birlikte bir yandan da 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (1) bendinde yer alan ve söz konusu Kanun'un 21'nci ve 22'nci maddeleri kapsamında parasal limitler dâhilinde yapılan harcamalarının, idarenin bütçesine bu amaçla koyduğu ödeneğin %10'unu aşamayacağı hükmüne ilişkin kontrollerin EKAP verileri ile de teyit edilememesine neden olmaktadır.

Bu itibarla, doğrudan temin yöntemi ile yapılan alımların Tebliğ'de belirtilen usul ve

esaslar dâhilinde EKAP'a kaydedilmesi önem arz etmektedir.

### **BULGU 15: Kamulaştırma İşlemlerinin Tapu İdaresi Nezdinde Takip Edilmemesi**

Yapılan incelemede Belediye sınırları içerisinde yapılmış olan kamulaştırma işlemlerinin, Tapu İdaresi tarafından Belediyeye bildirilmediği, belediyece gerekli takibin yapılamaması sonucunda da emlak vergisi işlemlerinin sağlıklı yürütülemediği görülmüştür.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, belediyeler tarafından tahsil edilen ve önemli bir gelir kalemi olan emlak vergisini güvence altına almak amacıyla tapu idaresine, kamulaştırma işlemleri ile devir gibi mülkiyet değişimlerini ilgili belediyeye bildirme zorunluluğu getirmiştir. Emlak vergisi beyana dayalı bir vergi olduğundan bu zorunluluk vergi güvenlik önlemi olarak getirilmiştir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 10'uncu maddesinde, tapu dairesinin kamulaştırılarak kamu tüzel kişiliği adına tescil edilmiş olan gayrimenkulleri ilgili vergi dairesine bildirileceği hüküm altına alınmıştır. 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 37'nci maddesinin *"Bu Kanunda geçen "Vergi dairesi" tabiri, belediyeleri ifade eder"* hükmüne istinaden de tapu daireleri tarafından yapılan kamulaştırmaların belediyelere bildirilmesi gerekmektedir.

Kamulaştırma Kanunu'nun "Vergilendirme" başlıklı 39'uncu maddesinde *"Kamulaştırılan taşınmazın kamulaştırıldığı yıla ait emlak vergisi tarhına esas olan vergi değeri, kesinleşen kamulaştırma bedelinden az olduğu takdirde, kamulaştırma bedeli ile vergi değeri arasındaki fark üzerinden, cezalı emlak vergisi tarh olunur."* denilerek ek emlak vergisi alınacağı da düzenlenmiştir.

Öte yandan Emlak Vergisi Kanunu'nun, *"Bildirim verme ve süresi"* başlıklı 23'üncü maddesinde *"Bu Kanunun 33 üncü maddesinde (8 numaralı fıkra hariç) yazılı vergi değerini tadil eden nedenlerin bulunması halinde (geçici ve daimi muafiyetten faydalanılması hali dahil) emlak vergisi bildirimini verilmesi zorunludur"*, "Ödeme süresi" başlıklı 30'uncu maddesinde; *"Devir ve ferağ yapılan bina ve arazinin, devir ve ferağın yapıldığı yıl ile geçmiş yıllara ait ödenmemiş Emlak Vergisinin ödenmesinden devreden ve devralan müteselsilen sorumlu tutulurlar. Devralanın mükellefe rücu hakkı saklıdır. Tapu daireleri devir ve ferağ işlemi, işlemin yapıldığı ayı takip eden ayın 15'inci günü akşamına kadar ilgili belediyelere bildirir."* hükümlerine yer verilmiştir.

Gayrimenkul mülkiyetinin, kamu tüzel kişiliği adına tescil edildiği kamulaştırma işlemlerinin, mevzuat gereği ilgili belediyeye bildirilmemiş olması sonucunda: kamulaştırılarak kamu tüzel kişiliği adına tescil edilmiş olan gayrimenkule ilişkin daha önceden beyanname verilmemesi, emlak vergisi ödenmemesi ve bildirim yapılmamış olduğundan bu hatanın düzeltilmeden devam etmesi; bununla birlikte, bu tespitlerin Emlak Vergisi'nde sıralı olarak tarh, tahakkuk ve tahsil süreçlerinde muhasebe kayıtları ve mali tablolarda hatalara neden olması hususları ortaya çıkacaktır.

#### **BULGU 16: Kurum Mali Tablolarının İnternet Sitesinde Yayımlanmaması**

Belediyenin yıllık ve diğer mali tablolarının kurumun resmi internet sitesinde yayımlanmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “*Mali tabloların hazırlanması*” başlıklı 484'üncü maddesinde; mali tabloların, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanıp belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulacağı belirtilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “*Mali raporlama birimi*” başlıklı 310'uncu maddesinde, kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim olduğu ve kapsama dâhil her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu, “*Mali raporlamada sorumlular*” başlıklı 311'inci maddesinde, kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından; üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu, “*Mali raporlamada düzenlenecek temel mali tablolar ve diğer mali tablolar*” başlıklı 313'üncü maddesinde, kamu idarelerince hazırlanacak mali tablolar sayılmış ve bunların kamuoyunun bilgisine sunulacağı hüküm altına alınmıştır. Mezkur Yönetmelik'in 314-326'ncı maddelerinde ise, belirtilen mali tabloların hazırlanma kriterleri ifade edilmektedir.

Diğer taraftan Söz konusu Yönetmelik'in “*Mali raporlamada süreler*” başlıklı 327'nci maddesinde ise, temel mali tabloların yıllık dönemler itibarıyla takip eden yılın nisan ayı sonuna kadar, diğer mali tabloların ise aylık dönemler itibarıyla takip eden ayın sonuna kadar hazırlanarak idarelerin resmî internet sitesinde yayınlanması gerektiği, kamu idare hesaplarının Sayıştay'a verilmesi kapsamında hazırlanan mali tablolar ile elektronik ortamda yayımlanan

mali tablolar arasında farklılık olması halinde nedenlerinin mali tablonun dipnotlarında açıklanacağı hükmüne yer verilmiştir.

Hal böyleyken, Bala Belediyesinin internet sitesi incelendiğinde, kurumun yıllık temel mali tabloları ile diğer aylık mali tablolarının yayımlanmadığı tespit edilmiştir.

#### **BULGU 17: Kuruma Ait Mali Kaynakların Tamamının Kamu Bankalarında Tutulmaması**

Belediyeye ait nakit varlıkların özel bankalara ait hesaplarda işlem gördüğü görülmüştür.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 12'nci ve 16'ncı maddelerine dayanılarak hazırlanmış Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin "*Uygulama Ve Kullanılacak Araçlar*" başlıklı 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında: "*Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri dışındaki kurumlar kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını kamu sermayeli bankalarda açtıracakları hesaplarda değerlendirmekle yükümlü olduğu*" ifade edilmiş olup, maddenin devamında değerlendirmenin yapılacağı araçlar ayrıntılı biçimde açıklanmıştır.

Dolayısıyla yukarıdaki mevzuat hükmüne göre belediyelerin her türlü mali kaynağını kamu sermayeli bankalarda değerlendirmesi gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, 2020 yılı döneminde Belediyenin özel bankalarda açılmış hesaplarının bulunduğu tespit edilmiştir.

#### **BULGU 18: Maden İşletmelerinden Alınması Gereken Belediye Payının Alınmaması**

Belediye sınırları içerisinde faaliyette bulunan maden işletmelerinden belediye payının alınmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "*Müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere pay*" başlıklı mükerrer 97'nci maddesinin (b) bendinde "*Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmelerince, 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 14 üncü maddesinde yer alan paylara ilaveten yıllık satış tutarının %0,2'si nispetinde belediye payı ayrılır. Bu pay, Devlet hakkının Hazineye ödenmesi sırasında ruhsat sahibi tarafından ilgili belediyeye ödenir.*" hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere Bala Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren maden işletmelerinin, yıllık satış tutarlarının % 0,2'si oranında Belediye payı ödemesi gerekmektedir. Ancak, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Maden ve Petrol İşletmeleri Genel Müdürlüğü tarafından gönderilen bilgide, Bala Belediyesi sınırları içerisinde faaliyet gösteren 30'un üzerinde maden ruhsatı sahibi işletmenin bulunduğu anlaşılmış olup, bu işletmelerden yıllar itibariyle çok az bir kısmının düzenli olarak yıllık ocak başı satış tutarının % 0,2'si oranındaki payı gönderdiği tespit edilmiştir. Ödeme yapmayan diğer mükelleflerle ilgili herhangi bir işlem yapılmamıştır. Bunlarla ilgili gerekli takibatın yapılması sağlanmalıdır.

### **BULGU 19: Mal Alımlarına İlişkin Muayene Ve Kabul Komisyon Tutanaklarının Düzenlenmemesi**

Bala Belediyesinde yapılan denetimlerde, idare tarafından yapılan mal alımlarına ilişkin muayene ve kabul komisyonu tutanağının ödeme emri belgelerine eklenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin "*Tüketim mal ve malzemeleri, demirbaş, makine, teçhizat ve taşıt alım giderleri*" başlıklı 38'inci maddesinde;

*"Her türlü tüketim mal ve malzemeleri ile demirbaş, makine, teçhizat ve taşıt alımlarına ilişkin giderlerin ödenmesinde;*

- a) *Taahhüt dosyası,*
- b) *Fatura,*
- c) *Muayene ve kabul komisyonu tutanağı,*
- ç) *Taşınır işlem fişi*

*ödeme belgesine eklenir."* denilmektedir.

Sonuç olarak idare tarafından yapılan mal alımlarında ödeme emri belgesine eklenmesi gereken muayene ve kabul komisyonu tutanağının imza altına alınmadığı ve bu nedenle teslim alınan mal/malzeme ile faturalandırılan mal/malzeme arasında fark olup, olmadığının; malzemede hata ya da kusur bulunup, bulunmadığının; mal veya malzemenin son kullanım tarihlerinin/garanti sürelerinin dolup, dolmadığının tespit edilemeyeceği açıktır.

Ancak yapılan incelemede, mal alımları için muayene kabul komisyonunun kurulmadığı ve gerekli tutanağın ödeme emri belgelerine eklenmediği tespit edilmiştir.



---

---

**BULGU 20: Mal, Hizmet ve Yapım İşlerine İlişkin Ödemelerin Bankaya Gönderme Emri Düzenlemeksizin Doğrudan Veya Belediye Çalışanlarının Şahsi Hesabına Para Aktarılarak Yapılması**

Mal, hizmet ve yapım işlerine ilişkin ödemelerin bankaya gönderme emri düzenlemeksizin doğrudan ya da belediye çalışanlarının şahsi hesabına para aktarılmak suretiyle yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 103 Verilen çekler ve gönderme emirleri hesabı (-) bölümü "*Hesaba ilişkin işlemler*" başlıklı 59'uncu maddesinde; Kurumca tahakkuk ettirilerek banka hesabından ilgililerin banka hesaplarına gönderilecek olan tutarlar ve bankalarda açtırılan krediler ile aynı muhasebe biriminin farklı hesaplarına yapılan aktarmalarda gönderme emri düzenleneceği, gönderme emrinde, açtırılacak kredinin veya gönderilecek paranın ne şekilde ve ne gibi belge karşılığında ödeneceği açıklanması gerektiği ifade edilmiştir. Maddenin devamında ise gönderme emrinin tesliminin kim tarafından ve ne şekilde yapılmasına yönelik olarak açıklamalara yer verilmiştir.

Hal böyleyken, mal, hizmet ve yapım işlerine ilişkin ödemelerin geçmişten bu yana bankaya gönderme emri düzenlemeksizin doğrudan yüklenicinin hesabına ya da belediye çalışanlarının şahsi hesabına para aktarılması suretiyle yapıldığı tespit edilmiştir.

**BULGU 21: Sosyal Denge Tazminatının Mevzuatın Öngördüğü Tutardan Daha Yüksek Belirlenmesi**

Bala Belediye Başkanlığı ile ilgili sendika arasında imzalanan sosyal denge tazminatı sözleşmesiyle, Belediye personeline mevzuatın belirlediği tutardan daha yüksek sosyal denge tazminatı ödenmesi öngörülmüştür.

30.06.1989 tarih ve 20211 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 15'inci maddesinde, "*Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebilir. Sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu 'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında anılan Kanunda öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenir*" denilmektedir.

4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Mahalli İdarelerde Sözleşme İmzalanması" başlıklı 32'nci maddesinde "27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel 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 belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir..." denilmektedir.

Bununla birlikte 23.08.2015 tarih ve 29454 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2016 ve 2017 Yıllarını Kapsayan Üçüncü Dönem Toplu Sözleşmenin yerel yönetim hizmet koluna ilişkin düzenlemeleri içeren dördüncü bölümünün 1'inci maddesinde;

*"Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'üdür."* olarak belirlenmiştir.7'nci maddesinde ise; *"4688 sayılı Kanunun geçici 14 üncü maddesinde yer alan "31/12/2015" ibaresi "31/12/2017" şeklinde uygulanır."* denilmektedir.

Bahse konu toplu iş sözleşmesinin "Sosyal Denge Tazminatı" başlıklı 6'ncı maddesinde, *"Kurumda çalışan Müdür ve Amirler maaşlarına ilave olarak en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) % 100 oranında net tutar ile Ayrıca 2020 Temmuz ve 2021 Temmuz aylarında bir defaya mahsus olmak üzere % 60 tutarında net ödemenin ayrıyeten yapılacağı"* ifade edilmiş olup, bu ödeme kanunda belirtilmiş olan sosyal denge tazminatı üst limitinin üzerinde kaldığı tespit edilmiştir.

## **BULGU 22: Noterce Onaylanmış Alacak Temliknamesi Olmadan Alacağı Devralan Kişilere Ödeme Yapılması**

Yapılan inceleme sonucunda, noterce onaylanmış alacak temliknamesi olmadan alacağı devralan kişilere ödeme yapıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mâli Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 33'ncü maddesine

dayanılarak çıkarılan Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin 7'nci maddesinde giderlere ilişkin ödemelerin kimlere yapılacağına ve ödemenin yapılacağı kişinin hangi belgelere göre tespit edileceğine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yapılmış olup bu hükümle ödemenin alacaklı kişi dışında başka kişilere de yapılmasına belli şartlar dâhilinde imkan tanınmıştır. Söz konusu maddeye göre alacağını temellük yani başkasına devir eden kişilere ödeme yapılabilmesi için noterce onaylanmış alacak temliknamesinin aranması zorunlu kılınmıştır. Buna göre, noterce onaylanmış alacak temliknamesi olmadan alacağını temellük eden kişilere ait ödemeler alacağı devralan kişilere yapılamayacaktır.

Alacağın devrinde yeni alacaklıya ödeme şartları yukarıda düzenlendiği gibi olmakla birlikte; muhasebe kayıtlarının ve dayanakları belgelerin incelenmesi neticesinde asıl alacaklı dışındaki kişilere noter onaylı alacak temliknamesi olmadan, sadece alacağı devir eden kişinin imzalı dilekçesi kabul edilerek ödeme yapıldığı görülmüştür.

Kurum tarafından sürdürülen bu uygulama yukarıda yer verilen yasal düzenlemelere aykırılık teşkil ettiği gibi noter onayının aranmadığı durumlarda alacağı devralan kişilere ödeme yapıldıktan sonra taraflardan birinin itirazı sonucu çeşitli hukuki ihtilaflar ile karşı karşıya kalma riskini meydana getirmektedir. Bu nedenlerle alacaklılara ödeme yapılırken yukarıda yer verilen Yönetmelik hükmü dikkate alınarak alacağın devri gibi durumlarda yeni alacaklıya ödeme yapılması aşamasında noterce onaylanmış alacak temliknamesinin aranması gerekmektedir.

### **BULGU 23: Ödeme Emirlerinin Mevzuata Uygun Olarak Hazırlanmaması ve Harcama Sürecine Aykırı Olarak Ödeme Yapılması**

Ödeme emirlerinin mevzuata uygun olarak hazırlanmadığı ve harcama sürecine aykırı şekilde ödeme yapıldığı görülmüştür

Belediye tarafından yapılan ödemelerin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'ndaki harcama sürecine uygun olması ve Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'ne uygun ödeme belgelerine dayanması gerekmektedir. Yapılan incelemede şu hususlar tespit edilmiştir:

#### **A- Ödeme Emri Belgelerinde Yer Alması Gereken Kanıtlayıcı Belgelerin Eksik Olması**

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin “ *Ödeme belgeleri ve bağlanacak*

*kanıtlayıcı belgeler” başlıklı 4’üncü maddesinde;*

*“ (1) Ödeme belgesi en az üç nüsha düzenlenir. İlk nüshası bu Yönetmelikte belirtilen eki kanıtlayıcı belgeler ile birlikte istendiğinde Sayıştay’a gönderilmek, ikinci nüshası ise saklanmak üzere muhasebe birimine verilir. Üçüncü nüsha da harcama biriminde muhafaza edilir.*

*(2) Kanıtlayıcı belgeler, kamu harcamalarının belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak yapıldığına ve gerçekleştirildiğine ilişkin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca düzenlenip onaylanan belgelerdir. Kesin veya ön ödeme şeklinde yapılacak kamu harcamalarında ödeme belgesi olarak bağlanacak kanıtlayıcı belgeler aşağıda belirtilmiştir.*

*a) Kesin ödemelerde; bütçeden nakden veya mahsuben yapılacak kesin ödemelerde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ekindeki Ödeme Emri Belgesine harcamanın çeşidine göre bu Yönetmelik’in ilgili maddelerinde belirtilen belgeler kanıtlayıcı belge olarak eklenir’ denilmektedir.*

Aynı Yönetmelik’in 6, 36 ve 42’inci maddelerinde ise yapım işleri ile hizmet alım işlerine ilişkin ödemelerde eklenecek belgeler yer almaktadır. Yönetmelik eki örnek No 4-1 ve 5-1 deki dizi pusulasında yer alan belgeler de ödeme belgesine eklenmelidir.

Diğer taraftan Mezkur Yönetmelik’in “Tüketim mal ve malzemeleri, demirbaş, makine, teçhizat ve taşıt alım giderleri” başlıklı 38’inci maddesinde ise;

*“Her türlü tüketim mal ve malzemeleri ile demirbaş, makine, teçhizat ve taşıt alımlarına ilişkin giderlerin ödenmesinde;*

*d) Taahhüt dosyası,*

*e) Fatura,*

*f) Muayene ve kabul komisyonu tutanağı,*

*ç) Taşınır işlem fişi*

*ödeme belgesine eklenir.” denilmektedir.*

Belediye tarafından gerçekleştirilen mal alımlarında ödeme emri belgelerine eklenmesi gereken muayene ve kabul komisyonu tutanakları düzenlenmemiştir. Bu nedenle teslim alınan mal/malzeme ile faturalandırılan mal/malzeme arasında fark olup olmadığı; malzemede hata ya

da kusur bulunup bulunmadığı; mal veya malzemenin son kullanım tarihlerinin/garanti sürelerinin dolup dolmadığı tespit edilememektedir. Diğer taraftan, mevzuat gereği ödeme belgelerinin üç nüsha olarak düzenlenmesi gerekmektedir

Yapılan incelemede, yapım işleri, hizmet alım ve mal alım işlerine ilişkin ödeme belgelerine eklenmesi gereken kanıtlayıcı belgelerin bulunmadığı ve ödeme belgelerinin üç nüsha olarak düzenlenmediği tespit edilmiştir.

### **B- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'ndaki Harcama Sürecine Aykırı Ödeme Yapılması**

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Giderin gerçekleştirilmesi*" başlıklı 33'üncü maddesine göre;

*"Bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir. (Değişik son cümle: 22/12/2005-5436/10 md.) Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır.*

*Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler.*

*Gerçekleştirme görevlileri, bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumludurlar." denilmektedir.*

Gerçekleştirme görevlileri, harcama yetkilileriyle beraber 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla getirilen harcama sürecinin önemli birer aktörü olarak görev alırlar ve ödeme evrakının hazırlanmasıyla görevli olarak, ödeme emri belgesi üzerinde kendileri için ayrılan bölümü imzalamak durumundadırlar.

Diğer yandan aynı Kanun'unun "*Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları*" başlıklı 61'inci maddesinde muhasebe yetkililerinin ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde; yetkililerin imzasını kontrol etmekle yükümlü olduğu, imzalarda eksiklik olması halinde ödeme yapılamayacağı, belgesi eksik veya hatalı olan ödeme emri belgelerinin düzeltilmek veya tamamlanmak üzere gerekçeleriyle harcama yetkililerine

geri gönderileceği, hata ve eksikliklerin düzeltilmesi halinde ödemenin yapılabileceği ifade edilmiştir.

Ancak yapılan incelemelerde ödemelerin imzalar tam olmaksızın gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

#### **BULGU 24: Ödemelerin İnternet Bankacılığı Aracılığıyla Yapılması**

Banka üzerinden gerçekleştirilen ödemelerin yasal düzenlemelere aykırı şekilde internet bankacılığı kullanılarak gerçekleştirildiği görülmüştür.

5018 sayılı KMYK'nın "*Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları*" başlıklı 61'nci maddesinin birinci fıkrasında, giderlerin hak sahibine ödenmesi, para ve para ile ifade edilen değerlerin ilgilere verilmesi ve gönderilmesi işlemleri muhasebe hizmeti kapsamında sayılmış ve bu hizmeti yürütenlerin muhasebe yetkilisi olacağını hükme bağlamıştır.

Öte yandan muhasebe yetkililerinin çalışma usul ve esaslarını da düzenleyen Muhasebe Yetkilisi Adaylarının Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, giderleri ve borçları hak sahiplerine ödemek, muhasebe yetkilisinin görev ve yetkileri arasında sayılmış, yine aynı Yönetmelik'in 30'uncü maddesinde, ödeme emirleri tutarlarının hak sahiplerinin banka hesabına aktarılacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 56'ncı maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde kurumun banka hesabından yapılacak ödemeler ve aktarmaların usulüne ilişkin düzenleme yapılarak, kurumun hesaplarının bulunduğu bankalardan nakden yaptırılacak ödemeler için bu bankaların kendi çekleri; ödeme yapılacak kişilerin hesaplarına yapılacak aktarmalar için ise Yönetmelik ekinde şekli ve içereceği bilgileri belli edilen "gönderme emri" belgesinin düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Aynı Yönetmelik'in 59'uncü maddesinin dördüncü fıkrasında ise bankadan yapılacak her bir ödeme için düzenlenen gönderme emirlerinin iki nüsha olarak düzenleneceği ve muhasebe yetkilisince görevlendirilen ve adı, soyadı ve imza örneği daha önce bankaya yazılı olarak bildirilen bir memur tarafından günlük olarak banka yetkililerine zimmetle teslim edileceği belirtildikten sonra bu belgelerin banka tarafından geri iadesine ve saklanmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen yasal düzenlemeler belediyelerin muhasebe birimlerinin Kurum banka hesabından ilgililerin banka hesabına hangi usul ve esasla aktarılacağını hüküm altına almıştır. Mevzuatımızda, mahalli idarelerin banka aracılığıyla yapacakları ödemelerde başka bir yöntem kullanmasına imkân tanıyan bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla muhasebe hizmetini yürütenlerin ilgilere banka üzerinden yapacakları ödemelerde yukarıda belirtilenler dışında başka bir yolu kullanmaları yasal düzenlemelere aykırılık teşkil edecektir.

Ancak yapılan incelemede, muhasebe yetkilisinin yukarıda zikredilen yönetmelik hükümlerine aykırı olarak internet bankacılığı kullanılmak suretiyle kurumun banka hesapları üzerinden elektronik fon transferi (EFT) yoluyla ilgililere ödeme yaptığı tespit edilmiştir. Söz konusu ödemelere esas teşkil eden ödeme emri belgeleri ve muhasebe işlem fişlerinin ekine Yönetmelik'te belirtilen "gönderme emri belgesi" nin eklendiği; ancak bu belgenin genel olarak bankaya gönderilmediği veya ilgilinin hesabına EFT yoluyla para aktarıldıktan sonraki bir tarihte düzenlendiği, başka bir deyişle önce ödemenin yapıldığı, gönderme emrinin daha sonra düzenlendiği tespit edilmiştir.

Her ne kadar, muhasebe yetkilisi tarafından ödemelerin internet bankacılığı yoluyla yapılması uygulamada bazı kolaylıklar sunmuş olsa bile, mevcut durum yukarıda yer verilen yasal düzenlemelere aykırılık teşkil etmektedir. Hukuka aykırılığın yanında mevcut uygulama büyük bir güvenlik riskini de bünyesinde barındırmaktadır. Zira uygulama ile belediyeler için hukuksal alanın dışına çıkılmakta, internet bankacılığının kullanılmasından doğacak olan güvenlik riskleri ile karşı karşıya kalınmaktadır.

Bu nedenlerle, Kurum banka hesaplarından ilgililerin banka hesaplarına gönderilecek tutarların yukarıda açıklandığı üzere mevzuatın öngördüğü biçimde aktarımının sağlanması gerekmektedir.

### **BULGU 25: Personele Avans Adı Altında Borç Para Verilmesi**

Belediyede ön ödeme usul ve esaslarına aykırı şekilde yetkili olmayan kişilere avans adı altında borç verildiği görülmüştür.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 35'nci maddesine dayanılarak hazırlanan Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in "*Harcama yetkilisi mutemetleri*" başlıklı 3'üncü maddesinde, Mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde kesin ödeme öncesi avans veya kredi olarak ön ödeme yapılabilmesi için, harcama yetkililerinin harcama yetkilisi mutemedi görevlendirmeleri gerektiği ifade edilmiş olup maddenin

devamında görevlendirmenin nasıl yapılacağı anlatılmıştır. “Avans şeklinde yapılacak ön ödemeler” başlıklı 4’üncü maddesinin ikinci fıkrasında ise, avansların nakit olarak doğrudan harcama yetkilisi mutemedine verilebileceği gibi mutemedin banka hesabına da aktarılabilceği ifade edilmektedir.

Diğer taraftan mezkur Yönetmelik’in “Kredi şeklinde yapılacak ön ödemeler” başlıklı 5’nci maddesinde, “(1) Harcama yetkilisi tarafından kredi şeklinde ön ödeme yapılması uygun görülen giderler ile avans sınırlarını aşan giderler için kredi açılabilir. Kredi mutemede nakden verilmez veya şahsi hesabına aktarılmaz...” hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinde avans ve kredi işlemlerinin yalnızca mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için yapılması, bu işlemlerin ise usulüne uygun olarak görevlendirilecek harcama yetkilisi mutemetleri tarafından yerine getirilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Hal böyleyken, Belediyenin harcama yetkilisi mutemedi olmayan görevlilerine avans adı altında ödemede bulunduğu ve paraların daha sonra herhangi bir harcama belgesi ibraz edilmeden iade edildiği görülmüştür. Uygulamada belli bir harcama için verilen avans veya krediye ilişkin harcama belgeleri mutemetler tarafından ibraz edilerek muhasebeye gider kaydedilmek suretiyle avans kapatılmaktadır. Belediye’de yapılan işlem ise avanstan farklı olarak bu kişilere faizsiz borç verme niteliği taşımaktadır. Mevzuata aykırı olan bu uygulama durdurulmalı, verilen borçlar için faiz tahakkuk ettirilmelidir.

#### **BULGU 26: Ön Ödemelerde Yasal Üst Sınıra Uyulmaması**

Bala Belediyesi tarafından 2020 mali yılı içinde yapılan ön ödemelerde yasal üst sınıra uyulmadığı görülmüştür.

5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Ön ödeme” başlıklı 35 inci maddesinin 1 inci fıkrasında bu Kanun'a tabi idarelerde avans verilmesinin şartları gösterilmiş ve verilecek avansın üst sınırlarının Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu’nda gösterileceği hükmüne bağlanmıştır. 2020 yılı Merkezî Bütçe Kanunu'na ekli “Çeşitli Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Göre Bütçe Kanununda Gösterilmesi Gereken Parasal ve Diğer Sınırlara Ait - İ Cetvelinin” 1’inci maddesinde ise; yapım işleri ile mal ve hizmet alımları için illerde, kuruluş merkezlerinde, büyükşehir belediye sınırları içindeki ilçeler ve nüfusu 50 bini geçen ilçelerde 1.900,00 TL tutarında, diğer ilçelerde ise 990,00 TL tutarında bir üst sınır tespit edilmiştir.

Mezkur mevzuat hükümleri çerçevesinde Bala Belediyesi tarafından yapılabilecek



avans ödemelerinin üst sınırı 1.900,00 TL olduğu halde muhasebe kayıtlarında üst sınırı aşan ödemelerin bulunduğu tespit edilmiştir. Avans ödemelerinin yasal limit içerisinde yapılması sağlanmalıdır.

**BULGU 27: Özel Bankalar Tarafından Tahsil Edilen Tutarların, Takip Eden İşgünü İçerisinde Kurumun Kamu Sermayeli Bankalardaki Hesaplarına Aktarılmaması**

Özel bankalar tarafından tahsil edilen tutarların, takip eden işgünü içerisinde Kurumun kamu sermayeli bankalardaki hesaplarına aktarılmadığı görülmüştür.

Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin “*Uygulama ve kullanılacak araçlar*” başlıklı 5'inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca; kurumların faaliyetleri kapsamında yaptıracakları tahsilat ve ödeme işlemleri için yurtiçinde yerleşik diğer bankaları kullanabilme imkanı bulunmaktadır. Bu bankalar aracılığıyla gerçekleştirilen tahsilat tutarlarının ise özel kanunların verdiği yetki kapsamında yapılan düzenlemelerde yer alan hükümler saklı kalmak kaydı ile takip eden işgünü içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, kamu sermayeli bankalar arasında yer almayan özel bankalarda Belediye adına hesap açtırıldığı ve bu bankalar aracılığıyla tahsilat ve ödeme işlemlerinin gerçekleştirildiği anlaşılmıştır.

Ancak gerçekleştirilen tahsilat tutarlarının takip eden iş günü içerisinde Kurumun kamu sermayeli bankalardaki hesaplarına aktarılması gerekmektedir.

**BULGU 28: İmara Aykırı Yapılaşmalar Nedeniyle Kesilmesi Gereken İdari Para Cezalarının Tahsil Edilememesi**

Bala Belediyesi sınırları içinde özel hobi bahçeleri şeklinde imara aykırı yapılaşmaların olduğu ve bu aykırılıklar için kesilen idari para cezalarının tahsiline yönelik gerekli işlemlerin tesis edilmediği görülmüştür.

Hobi bahçeleri başlangıçta belediyelerin alt yapısını hazırlayıp küçük parçalara böldüğü kiralık topraklarda sebze ve meyve yetiştiriciliğinin yapılmasını sağladığı alanlar olarak tasarlanan bir oluşum iken; son zamanlarda daha çok tarım arazilerinin parçalara bölünerek, başta kooperatifler olmak üzere özel hukuk tüzel kişileri aracılığıyla pazarlanıp satılan, imara uymayan yapılaşmalara yol açarak tarım alanlarına zarar veren; dolayısıyla Toprak Koruma Kanunu'na ve İmar Kanunu'na aykırı uygulamaların ortaya çıktığı bir oluşum haline gelmiştir.

5403 Sayılı Toprak Koruma Ve Arazi Kullanımı Kanunu ile toprağın korunması, geliştirilmesi, tarım arazilerinin sınıflandırılması, asgari tarımsal arazi ve yeter gelirli tarımsal arazi büyüklüklerinin belirlenmesi ve bölünmelerinin önlenmesi amaçlanmıştır. Bu Kanun'un 20'inci maddesine göre tarımsal amaçlı yapılarda ve tarım dışı arazi kullanımlarında izin alınması ve toprak koruma projelerine uyulması zorunlu olup; aksi kullanımlar için 21'inci maddede çeşitli yaptırımlar getirilmiş olup, bunlar şu şekilde sıralanabilir:

- Bu plân veya projelere aykırı hareket edilmesi halinde valilikçe resen tespit yaptırılarak sorumlulara; bin Türk Lirasından az olmamak kaydıyla bozulan arazinin her metrekaresi için on Türk Lirası idarî para cezası uygulanarak projeye uygunluk sağlanması için azami iki ay süre verilir.
- Büyük ova koruma alanlarındaki bu cezalar iki katı olarak uygulanır. Bu sürenin sonunda aykırı kullanımların devam etmesi durumunda; valilikçe faaliyet durdurulur ve birinci cümlede belirtilen idarî para cezası üç katı olarak uygulanır.
- İzinsiz bütün yapılar, masrafları Bakanlıkça karşılanmak kaydıyla, bir ay içinde belediyeler veya il özel idarelerince yıkılır ve taşınmazlar tarımsal üretime uygun hale getirilir.
- Arazinin tarımsal üretime uygun hale getirilmesi için yıkım ve temizleme masrafları sorumlulardan Bakanlıkça genel hükümlere göre tahsil edilir.

Belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapılar 3194 Sayılı İmar Kanunu'na tabidir. Bu Kanun hükümlerine göre; ruhsat alınmaksızın veya ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere ve imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapıların sahibine, yapı müteahhidine ve aykırılığı altı iş günü içinde idareye bildirmeyen ilgili fenni mesullere, yapının mülkiyet durumuna, bulunduğu alanın özelliğine, durumuna, niteliğine ve sınıfına, yerleşmeye ve çevreye etkisine, can ve mal emniyetini tehdit edip etmediğine ve aykırılığın büyüklüğüne göre, bin Türk lirasından az olmamak üzere, detayı 42'nci maddede öngörülen idari para cezaları uygulanmaktadır.

İmara aykırı yapılaşmaların önlenmesi ve daha etkin mücadele edilmesi amacıyla cezai müeyyideler de öngörülmüştür. Türk Ceza Kanunu'nun 184'üncü Maddesi ile imar kirliliğine sebep olanlar için aşağıda yer alan muhtelif cezalar getirilmiştir:

- Yapı ruhsatı alınmadan veya ruhsata aykırı olarak bina yapan veya yaptıran kişi, bir yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

- Yapı ruhsatı olmadan başlatılan inşaatlar dolayısıyla kurulan şantiyelere elektrik, su veya telefon bağlantısı yapılmasına müsaade eden kişi, yukarıdaki fıkra hükmüne göre cezalandırılır.

- Yapı kullanma izni alınmamış binalarda herhangi bir sınai faaliyetin icrasına müsaade eden kişi iki yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

09.10.2018 tarih ve 1635 sayılı Ankara Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararı ile hobi bahçelerine ilişkin bir takım düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelere göre;

*‘Hobi bahçeleri; başta İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü olmak üzere ilgili kurum görüşleri alınmak koşuluyla kamu tasarrufunda bulunan, minimum 50.000 m büyüklüğünde araziler üzerinde, büyükşehir belediyesi, ilgili İlçe Belediyeleri veya bir devlet kuruluşu tarafından işletilecek/işlettirilecek, geliştirilecek, imar planı gerektirmeyen tarımsal faaliyetler amacıyla gerçekleştirilecektir.*

*Kent sakinlerinin kendi ihtiyaçlarını karşılayabilecek veya tarımsal faaliyetlere dayalı hobileri amacı dışında (konut, ticaret vb.) kullanımına izin verilmeyecektir.*

*İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü görüşü alınmadan, büyükşehir belediyesi, İlçe Belediyeleri veya bir devlet kuruluşu tarafından yapılmayan hobi bahçeleri kullanılamaz, elektrik, su vb. abonelikleri yapılamaz. Mevzuata aykırı uygulamalara ilgili belediyeler tarafından işlem tesis edilerek, düzensiz, kaçak yapılaşmaların önüne geçilir."*

Bu karar ile Toprak Koruma Kanunu'na aykırı olarak gelişen ‘özel hobi bahçeleri ’ oluşumlarına izin verilmeyeceği ifade edilerek; hobi bahçesi faaliyetlerinin kamu haricinde yapılmasının mümkün olmayacağını altı bir kez daha çizilmiştir.

Ancak bu düzenlemelere rağmen ilgili makamlardan izin alınmadan gerek kooperatif şeklinde, gerekse özel şahıslara ait çok sayıda hobi bahçesi bulunmaktadır. Kontrolsüz bir şekilde artan hobi evleri belediyelerin görev alanını genişleterek iş yüklerini artırmış yeni sosyal ve çevresel sorunlarla uğraşma zorunluluğunu beraberinde getirmiştir.

Belediyelerin özel hobi evleri ile mücadelelerinde; bu alanda görevli kamu kurumlarıyla iletişim, koordinasyon eksikliklerinin olması, yeterli ekip ve ekipmanlarının olmaması, vatandaşların kesilen cezalara karşı çıkmaları, yapı kayıt belgesinin boş araziler üzerine alınabilmesi nedeniyle binanın hangi tarihte yapıldığının tespit edilememesi, yasal işlem yapılması sırasında yapı sahibinin tespitinde yaşanan güçlükler, yıkım işlemlerine itiraz

edilmesi ve direnç gösterilmesi, yıkım için yapılan ihalelere katılım sağlanmaması gibi önemli sorunlar yaşamaktadırlar.

Diğer taraftan, Belediyeler tarafından verilen para cezaları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 1'inci maddesi ile bu Kanun kapsamına alınmış olup; 3'üncü maddesi ile de para cezaları teriminin adli ve idari para cezalarını ifade edeceği hüküm altına alınmıştır. Buna göre belediyelerce verilecek idari para cezalarına ilişkin iş ve işlemler 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre yürütülmektedir.

3194 sayılı İmar Kanun'un 42'nci maddesine dayanılarak verilen idari para cezalarının ilgililerince vadesinde ödenmemesi durumunda yapılacak iş ve işlemler 6183 sayılı Kanun hükümleri kapsamında yürütülmesi gerekmektedir. Zira bu Kanun'un 1'inci maddesi ile belediyeler tarafından verilen idari para cezaları amme alacağı olarak nitelendirilmiş ve idari para cezalarının bu Kanun kapsamında takip ve tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır.

6183 sayılı Kanun'un 54'üncü maddesine göre ödeme müddeti içinde ödenmeyen amme alacağı tahsil dairelerince cebren tahsil edilecek olup cebren tahsilin hangi esaslarla gerçekleştirileceği yine bu Kanunda düzenlenmiştir. Kanun'da yapılan düzenlemeye göre amme alacağını vadesinde ödemeyenlere öncelikle 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ edilecektir. Bundan sonraki süreçte borçlunun idarece gönderilen ödeme emrine karşılık gerçekleştireceği işlemlere göre yine Kanun'da belirlenen esaslar dâhilinde işlem yapılarak, amme alacağının borçludan cebren tahsilinin sağlanması gerekmektedir. Şayet ilgili takvim yılı içerisinde tahakkuk etmiş amme alacağı aynı yıl içerisinde ödenmez ve bir sonraki yılın başından itibaren 3 yıl içerisinde de cebren tahsil yoluyla gerekli tahsilât yapılmazsa, söz konusu amme alacağı zamanaşımına uğramaktadır. Dolayısıyla tahsil zamanaşımına uğramış amme alacağının ilgili mükelleflerden de tahsil edilme imkânı ortadan kalkmaktadır.

Ancak yapılan incelemede, kurum tarafından özel hobi bahçelerine 3194 sayılı Kanun'un 42'nci maddesi kapsamında 387 196,37 TL idari para cezası verildiği; bunun 178 817,93 TL'lik kısmının ilgisine tebliğ edilmediği; 208 378,44 TL kısmının tebliğ edildiği ancak vadesinde ödenmediği; ödenmeyen idari para cezalarının cebren tahsiline yönelik ise idarece herhangi bir yasal işlem tesis edilmediği tespit edilmiştir.

Açıklanan nedenlerle, bu durum 6183 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olduğu gibi amme alacağının zamanaşımına uğrama riskini de beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla para

cezalarının tebliğ işlemlerinin geciktirilmemesi; tebliğ edilip de vadesinde ödenmeyenler için yasal takip ve tahsil işlemlerine riayet edilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 29: Piyasa Araştırmasına Dayanmayan Doğrudan Temin Alımlarının Yapılması**

Doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımlara esas olmak üzere yapılan piyasa fiyat araştırmalarında, herhangi bir miktar ve nitelik bilgisine yer verilmeksizin muhtelif gıda alımı adı altında teklif alındığı görülmüştür.

Belediyelerin mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin ihaleleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri kapsamında yürütülmektedir. Bu Kanun'un "*Temel ilkeler*" başlıklı 5'inci maddesi ile bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün temel ihale usulü olduğu ifade edildikten sonra diğer ihale usullerinin Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu Kanun'un 22'nci maddesinde yer alan doğrudan temin usulü ile ilan yapma, teminat alma, ihale komisyonu kurma ve Kanun'da belirtilen yeterlik kriterleri gibi zorunluluklar aranmaksızın, ihale yetkililerince görevlendirilen kişi ya da kişilerce piyasada fiyat araştırması yapılarak kamu ihtiyaçlarının giderilmesine imkân tanınmıştır.

Bu usulde harcama yetkilisi tarafından piyasa araştırmasını yapmakla görevlendirilen kişi ya da kişilerce, alımı yapılacak ihtiyacı en ekonomik yolla gerçekleştirmek amacıyla isteklilerden teklif alınmaktadır. Bunun gerçekleştirilebilmesi için ihtiyaçların nitelik ve nicelik olarak belirlenerek hangi ürünün, hangi kriterlere göre ne kadar alınacağını tespit edilmiş olması zorunludur. Niteliği ve miktarı bilinmeyen ürüne teklif verilmesi gerçekçi olamayacağı gibi Kanun'un amacına ve alım mantığına aykırıdır.

Alımdan önce piyasada yapılacak fiyat araştırmasının nasıl yapılacağına ilişkin Kanun'da açık bir düzenleme bulunmasa da, 4734 sayılı Kanun'da yer alan temel ilkeler ve iktisadi ve ticari hayatın gerekliliklerine uygun bir fiyat araştırmasının yapılması tabiidir. Böyle bir piyasa araştırmasında da ilgililerden teklif alınırken, alım yapılması düşünülen ihtiyacın niteliğinin, miktarının, teknik ve gerekli diğer şartların teklif verecek kişilere sunulması, teklif verenlerin ise bu hususları göz önünde bulundurarak teklif vermesi beklenen bir durumdur. Aksi takdirde bir piyasa araştırmasından bahsetmek mümkün olmayacaktır.

Kurumca doğrudan temin yöntemi ile yapılan bazı alımlarda, piyasada fiyat araştırması yapılırken teklif alınan kişilere alımın niteliği ve miktarı hakkında herhangi bir bilgi verilmediği, sadece “muhtelif gıda alımı” yazılan bir teklif zarfı verildiği; teklif alınan kişi ya da firmaların nasıl hesaplandığı belli olmayan tek bir tutar üzerinden teklif verdiği tespit edilmiştir.

Kurum tarafından bu şekilde piyasa araştırmasına yönelik teklif alınması iktisadi ve ticari hayatın olağan akışına uygun olmadığı gibi; ihtiyaçların ekonomik bir şekilde karşılanmasını amaçlayan kamu harcama ilkelerine de uymamaktadır. Zira alınmak istenen gıdaların ne olduğu, muhtelif gıda alımı ibaresinin hangi ürünleri ihtiva ettiği belli olmadığı gibi; miktar olarak da bir belirleme söz konusu değildir. Böyle bir durumda da, Kurumun ne için teklif aldığı, teklif verenin ise neye teklif verdiğinin bilinmesi fiilen mümkün olmayacağından yapılan piyasa araştırmalarının mevzuata aykırı olmasının yanında gerçeklikten uzak olduğu ve hukuken yokluğu aşikârdır.

Bu itibarla, piyasa araştırmalarının 4734 sayılı Kanun’a uygun olarak kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını güvence altına alacak şekilde, piyasanın ve ticari hayatın gerekliliklerine uygun olarak yapılması gerekmektedir.

### **BULGU 30: Taşınır İşlemleriyle İlgili Görevlendirmelerin Yapılmaması**

Belediyede taşınır işlemleriyle ilgili resmi olarak görevlendirilmiş taşınır kontrol yetkilisi ve taşınır konsolide görevlisinin bulunmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin “*Tanımlar*” başlıklı 4'üncü maddesine göre;

ö) *Taşınır konsolide görevlisi: Kamu idaresinin taşınır kayıt yetkilisinden aldığı harcama birimi taşınır hesaplarını konsolide ederek taşınır hesap cetvellerini hazırlamak ve biriminin bir üst teşkilattaki taşınır konsolide görevlisine vermekle sorumlu olan görevlileri,*

p) *Taşınır kontrol yetkilisi: Taşınır kayıt yetkilisinin yapmış olduğu kayıt ve işlemler ile düzenlediği belge ve cetvellerin mevzuata ve mali tablolara uygunluğunu kontrol eden, Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvelini imzalayan ve bu konularda harcama yetkilisine karşı sorumlu olan görevlileri,*” ifade eder.

Bala Belediyesinde üst yönetici tarafından görevlendirilmiş taşınır konsolide görevlisi ve taşınır kontrol yetkilisi bulunmamaktadır. Taşınır iş ve işlemleri ile ilgili personelin görevlendirilmemesi; taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak

kullanılmasına, kontrolüne ve kayıtların Taşınır Mal Yönetmeliği'nde belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasına engel olmaktadır.

### **BULGU 31: Taşınmaz Kayıtlarının Mevzuata Uygun Şekilde Yapılmaması**

Belediyenin taşınmazlarına ilişkin kayıtlarının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliği'ne uygun şekilde yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiştir. Buna istinaden 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Yönetmelik'in "*Kayıt şekli*" başlıklı 7'nci maddesinde kamu idarelerin sahip olduğu taşınmazlarının ilgili formlara ve icmal cetvellerine kaydının nasıl yapılması gerektiğine ilişkin ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır. Buna göre, Belediye taşınmazlarının söz konusu yönetmelik eki Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu'nda, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu'nda, Orta Malları Formu'nda, Genel Hizmet Alanları Formu'nda, Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nda yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydının tutulması ve bu formların esas alınarak taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulması gerekmektedir.

Ancak Kuruma ait tüm taşınmazlar için belediyece bir çalışmanın yapılmadığı görülmüştür.

### **BULGU 32: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması**

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

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "*Cins tashihlerinin yapılması*" başlıklı 10'uncu maddesi hükmü uyarınca, kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbirine uygun olmaması durumunda, fiili kullanım durumları esas alınarak tapu kayıtlarında cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

Anılan maddenin devamında tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlara ait cins tashihlerini yapma yükümlülüğü bu taşınmazları kullanan idarenin durumu

tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye ait olduğu belirtilmiştir.

Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların cins tashihlerin yapılmamış olması mali tablolara etkisi bakımından bilançoda maddi duran varlıkları içerisinde yer alan 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252 Binalar Hesaplarının kayıt ve tutar olarak gerçeği yansıtmamasına neden olmaktadır.

**BULGU 33: Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması**

Bala Belediyesi mücavir alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine Belediye gelir tarifesinde yer verilmediği ve söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik, elektronik haberleşme altyapısı, elektronik haberleşme şebekesi, geçiş hakkı, geçiş hakkı sağlayıcısı, işletmeci, geçiş hakkı ücreti ve geçiş hakkı ücret tarifesi gibi birçok kavramı tanımlamıştır.

Aynı Yönetmelikte işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, Yönetmelikte belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, geçiş hakkına ait ücretlerin ödeme şeklinin sözleşmede yer alacağı hüküm altına alınmış ve ayrıca 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik'e eklenmiştir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, Bala Belediyesi tarafından altyapı geçiş hakkı bedellerinin takip ve tahsil edilmemesi sonucu kurumun bu gelirden mahrum bırakıldığı tespit edilmiş olup, gelirin tahsilatına yönelik çalışmaların yapılmaya başlanması gerekmektedir.

**BULGU 34: Muhasebe Yetkilisi Hesap Devrinin Yapılmaması**

Belediyede muhasebe yetkilisi olarak görev yapan Mali Hizmetler Müdür Vekilinin 2020 yılı içerisinde bir başka birime atanmasına rağmen muhasebe yetkilisi hesap devrinin gerçekleştirilmediği görülmüştür.



5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları*" başlıklı 61'inci maddesinde muhasebe yetkilisi, 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 işlemlerini yapan kişi olarak tanımlanmaktadır. Diğer taraftan Muhasebe Yetkilisi Adaylarının Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Muhasebe Yetkililerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in "*Hesap devri*" başlıklı 35'inci maddesinde ise muhasebe yetkilisi hesabının devir işlemlerinin nasıl yapılması gerektiğine ilişkin hükümler yer almakta olup, muhasebe yetkilisinin devir işlemini yapmaktan kaçınması durumunda devrin yapılmasına ilişkin olarak "*kendinden sonraki muhasebe yetkilisine hesabını devretmekten kaçınma durumunda muhasebe yetkilisinin hesabı; yerine görevlendirilen asil ya da vekil muhasebe yetkilisine, devir alacak yeni muhasebe yetkilisinin başkanlığında en az üç kişiden oluşan bir devir kurulu aracılığı ile devredilir. Devir kurulunun oluşturulması ve devir işlemlerine ilişkin diğer hususlarda, kamu idarelerinin tabi oldukları muhasebe yönetmeliklerindeki usul ve esaslara uyulur.*" hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre muhasebe yetkilisinin hesabını usulüne uygun şekilde devretmekle yükümlü olduğu, devrin yapılmaması durumunda devir kurulunun oluşturularak devir işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Hal böyleyken, yapılan incelemede muhasebe yetkilisi hesap devrinin 2020 yılı içerisinde henüz gerçekleşmediği görülmüş olup, yeni muhasebe yetkilisinin başkanlığında en az üç kişiden oluşan bir devir kurulu aracılığı ile devir işleminin yapılması gerekmektedir.

### **BULGU 35: Kiraya Verilen Taşınmazların Nazım Hesaplarda Takip Edilmemesi**

Kurumun mülkiyetinde bulunmakla beraber kiraya verilmek suretiyle tasarruf yetkisinin kısıtlandığı taşınmazlara ilişkin bilginin mali tablolarda raporlanmadığı görülmüştür.

Kiralama işlemi malikin taşınmaz üzerindeki yetkilerini kısıtlayıcı nitelikte olduğundan, Belediyenin söz konusu işlem kapsamında değerlendirdiği taşınmazlarına ilişkin bilginin mali tablolarda sunulması saydamlık ilkesinin gereğidir. Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde kiraya verilen taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden, 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar ve 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesapları aracılığıyla izlenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Bu hesapların işleyişine ilişkin ayrıntılı düzenleme ise anılan Yönetmelik'in 476'ncı maddesinde yer almaktadır.

Özetle Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazlardan kiraya verilenlerin kayıtlı değerleri üzerinden 990 ve 999 nolu hesaplara kaydedilerek mali tablolarda raporlanması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde muhasebe birimine gerekli bilginin aktarılmaması, Belediye envanterindeki taşınmazların tamamının muhasebeleştirilmemesi ve envanterinde bulunanların ise her biri için ayrı ayrı kayıtlı değerlerinin bulunmaması nedeniyle kiralama işleminin muhasebeleştirilmediği dolayısıyla da mali tabloların söz konusu taşınmazlara ilişkin bilgi sunmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak Kurum tarafından kiraya verilen taşınmazların mali tablolarda raporlanmasını teminen, Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazlar için envanter ve değerlendirme çalışmalarının tamamlanması ve söz konusu işlemlerin 990 ve 999 nolu hesaplar kullanılarak muhasebeleştirilmesi 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>