



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# BALIKESİR KARESİ 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 .....	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	40



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu .....	3
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	4
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	5
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....	7
Tablo 8: Muhasebe İle Tahakkuk Birimlerinin Tahakkuk Kayıtları Arasındaki Farklar Tablosu	



## KISALTMALAR

<b>AŞ</b>	Anonim Şirket
<b>BEM-BİR-SEN</b>	Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliđi Sendikası
<b>KHK</b>	Kanun Hükmünde Kararname
<b>T.C.</b>	Türkiye Cumhuriyeti
<b>TL</b>	Türk Lirası





## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

1. Amortisman Defteri Tutulmaması
2. Banka Kredilerine İlişkin Hesapların Dönem Sonu İşleminin Hatalı Yapılması ve Kredi Anapara İle Faiz Tutarlarına İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Mevcut Durumla Uyumlu Olmaması
3. Belediyenin Ortaklığının Bulunduğu Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlardaki Ödenmiş Sermaye Payı İle Taahhüt Edilen Sermaye Payının Muhasebe Kayıtlarında Hatalı Takip Edilmesi
4. Faaliyet Sonuçlarına İlişkin Hesapların Yardımcı Hesap Kodlarının Hatalı Kullanılması
5. Kıdem Tazminatı Karşılık Tutarlarının Mevcut Durumla Uyumlu Olmaması
6. Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Gelir Tahakkuku Verileri İle Gelir Servisi ve Diğer Tahakkuk Birimlerinin Tahakkuk Verileri Arasında Uyumsuzluk Bulunması
7. Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

### **B. Diğer Bulgular**

1. Hurda Taşınırların Hurdaya Ayırma İşlemlerinin Yapılmaması
2. Dernek ve Vakıflarla Gerçekleştirilen Ortak Hizmet Projeleri İçin Belediye Meclisi Tarafından Proje Düzeyinde Karar Alınmaması, Projelerin Genel Bir Protokol Yapma Yetkisi Kapsamında Yürütülmesi
3. Hazineye Ait Taşınmazların Satışından Belediyeye Aktarılacak Payların Takibinin Yapılmaması
4. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
5. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinin Yürürlük Süresinin Toplu Sözleşme Dönemini Aşması
6. Yevmiye Defterinde, Yevmiye Numaralarının Tarihe Uygun Olarak Müteselsil Sıra Takip Etmemesi ve Boş Yevmiye Maddelerinin Bulunması

7. Belediyenin Kamuoyuna Açıklanması Zorunlu Bilgi, Belge, Karar ve Raporları İnternet Sitesinde Yayımlamaması

## 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.

Karesi 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.

Karesi Belediyesinin karar organı olan Karesi Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 31 meclis üyesinden 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.

Karesi Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 2 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Müdürlüğüdür. Başkana bağlı olarak memurlar arasından atanan 2 başkan yardımcısı ve meclis üyeleri arasından görevlendirilen 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 18 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	345	72
Sözleşmeli Personel	-	29
Kadrolu İşçi	60	21
Geçici İşçi	-	0
<b>Toplam</b>	<b>405</b>	<b>122</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	461

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 Karesi Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Karesi 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)	Ek ve Olağanüstü 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	0,00	13.564.750,00	0,00	2.167.500,00	15.732.250,00	12.558.701,21	3.173.548,79	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	2.075.290,00	0,00	292.000,00	2.367.290,00	1.939.102,41	428.187,59	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	70.739.280,00	100.000,00	2.780.000,00	73.619.280,00	69.989.234,48	3.630.045,52	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	9.500.000,00	0,00	1.750.000,00	7.750.000,00	6.965.932,88	784.067,12	0,00
05	Cari Transferler	0,00	3.590.000,00	0,00	4.340.000,00	7.930.000,00	7.763.932,80	166.067,20	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	10.510.000,00	11.000.000,00	1.185.000,00	22.695.000,00	16.439.943,89	2.632.720,47	3.622.335,64
07	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	10.000.000,00	0,00	9.014.500,00	985.500,00	0,00	985.500,00	0,00
<b>Toplam</b>		<b>0,00</b>	<b>119.979.320,00</b>	<b>11.100.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>131.079.320,00</b>	<b>115.656.847,67</b>	<b>11.800.136,69</b>	<b>3.622.335,64</b>

Karesi Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 119.979.320,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2020 yılı ödenek toplamı 131.079.320,00 TL olmuştur. Yıl içinde 115.656.847,67 TL Bütçe Gideri yapılmış, 11.800.136,69 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 3.622.335,64 TL ödenek ise 2021 yılına devretmiştir.

Karesi Belediyesinin 2020 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 119.979.320,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 117.979.320,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelinde gösterilen 2.000.000,00 TL tutarındaki borçlanma yoluyla giderilmiş olup bütçe dengliği sağlanmıştır.

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

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	43.479.840,00	32.415.355,69	81.672,68	32.333.683,01	74,36
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	9.850.480,00	6.052.540,20	78.880,20	5.973.660,00	60,64
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	2.115.000,00	6.681.594,96	0,00	6.681.594,96	315,91
05- Diğer Gelirler	61.583.000,00	68.557.909,49	67,5	68.557.841,99	111,33
06- Sermaye Gelirleri	1.001.000,00	18.659.500,00	0,00	18.659.500,00	1.864,09
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-50.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>117.979.320,00</b>	<b>132.366.900,34</b>	<b>160.620,38</b>	<b>132.206.279,96</b>	<b>112,06</b>

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri %112,06 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirlerinin %74,36 oranında, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin %60,64 oranında beklenilen altında gerçekleşmesinin nedeni covid-19 pandemisi kapsamında mükelleflerin kazanç kaybına uğraması ve bu gelir kalemlerinin olumsuz yönde etkilenmiş olmasıdır. Alınan bağış ve yardımlar gelir kaleminde ise yıl içerisinde hazineden alınan nakdi yardımlar sonucu beklenilenin çok üstünde (%315,91) gerçekleşme olmuştur. Sermaye gelirlerinde, bütçede öngörülen tutardan fazla gayrimenkul satışının gerçekleşmesi nedeniyle beklenilenden daha yüksek tutarda gelir sağlanmıştır. Diğer gelirler kaleminin de beklenilen oranın üstünde gerçekleşmesinde gelir yönetiminde sağlanan başarı etkili olmuştur.

**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	13.564.750,00	12.558.701,21	92,58
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.075.290,00	1.939.102,41	93,44
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	70.739.280,00	69.989.234,48	98,94
04- Faiz Gideri	9.500.000,00	6.965.932,88	73,33
05- Cari Transferler	3.590.000,00	7.763.932,80	216,27
06- Sermaye Giderleri	10.510.000,00	16.439.943,89	156,42
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	10.000.000,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>119.979.320,00</b>	<b>115.656.847,67</b>	<b>96,40</b>

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri %96,40 seviyesinde gerçekleşmiştir. Cari transferlerde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %116,27 oranında aşılmıştır; Bunun sebebi sosyal yardımlar ile ortak olunan şirketlere yapılan sermaye payı ödemelerdir. Sermaye giderlerinde görülen %56,42 oranında aşılma ise yüklenimine girilen yapım işlerinden kaynaklanmıştır. Diğer giderler beklenenin 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	25.211.904,39	28.645.036,12	32.415.355,69	13,62	13,16
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	7.775.785,37	7.759.689,87	6.052.540,20	-0,21	-22,00
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	11.245,26	209.407,33	6.681.594,96	1.762,18	3.090,72
Diğer Gelirler	51.959.669,80	53.563.768,98	68.557.909,49	3,09	27,99
Sermaye Gelirleri	935.757,84	10.197.678,75	18.659.500,00	989,78	82,98
<b>Toplam</b>	<b>85.894.362,66</b>	<b>100.375.581,05</b>	<b>132.366.900,34</b>	<b>16,86</b>	<b>31,87</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-126.610,12	-146.913,55	-160.620,38	16,04	9,33
<b>Net Toplam</b>	<b>85.767.752,54</b>	<b>100.228.667,50</b>	<b>132.206.279,96</b>	<b>16,86</b>	<b>31,90</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 31.977.612,46 TL'lik (%31,90) artış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 1.707.149,67 TL (%22,00) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 3.770.319,57 TL (%13,16), alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerde 6.472.187,63 TL (%3090,72) diğer gelirlerde 14.994.140,51 TL (%27,99) ve sermaye gelirlerinde 8.461.821,25 TL (%82,98) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Yukarıda belirtildiği üzere sermaye gelirlerindeki artışta büyük oranda gayrimenkul satışları, alınan bağış ve yardım ile özel gelirler kalemindeki artışta ise yıl içerisinde hazineden alınan nakdi yardımlar etkili 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	9.352.412,42	11.593.796,30	12.558.701,21	23,97	8,32
SGK Devlet Prim Giderleri	1.391.091,27	1.704.720,83	1.939.102,41	22,55	13,75
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	79.452.651,76	64.514.496,75	69.989.234,48	-18,80	8,49
Faiz Giderleri	5.886.499,06	8.419.839,70	6.965.932,88	43,04	-17,27
Cari Transferler	8.437.416,73	3.799.940,29	7.763.932,80	-54,96	104,32
Sermaye Giderleri	17.173.929,09	3.691.302,82	16.439.943,89	-78,51	345,37
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>121.694.000,33</b>	<b>93.724.096,69</b>	<b>115.656.847,67</b>	<b>-22,98</b>	<b>23,40</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 21.932.750,98 TL (%23,40) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında personel giderlerinin 964.904,91TL (%8,32), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 234.381,58 TL (%13,75) arttığı görülmektedir. Sermaye giderlerinde bir önceki yıla göre 12.478.641,07 TL (%345,37) artış olmasının nedeni yukarıda belirtildiği üzere yüklenime girilen yapım işlerinden; cari transferlerin bir önceki yıla göre %104,31 oranında artış göstermesinin sebebi ise sosyal yardımlar ile ortak olunan şirketlere yapılan sermaye payı ödemeleridir. Buna karşın faiz giderlerinde 1.453.906,82 TL'lik (%17,26) bir azalış olmuştur. Özellikle bütçe yönetiminde dengenin sağlanması amacıyla tasarrufa gidilerek, faiz giderleri azaltılmış ve bütçe dengeliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 101.039.122,78 TL, Faaliyet Geliri 175.518.617,54 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 74.479.494,76 TL olarak gerçekleşmiştir.

Karesi Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

**Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler**

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Karesi Kent Hizmetleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.	3.000.000,00	3.000.000,00	100
2	Karesi Şehir A.Ş.	50.000,00	50.000,00	100

## **1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

### **1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi**

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

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

### **1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi**

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
  - 1) Bilanço
  - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
  - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
  - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
  - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
  - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
  - 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

- 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosuna verilmiştir.

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak

yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

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

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

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır. Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

## 5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında 55 ila 67'nci maddeler arasında düzenlenmiş olup, bu bölümde iç kontrol sistemine ilişkin olarak; iç kontrolün tanımı ve amacı, kontrolün yapısı ve işleyişi, ön mali kontrol, mali hizmetler birimi, muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları, muhasebe yetkilisinin nitelikleri ve atanması, iç denetim, iç denetçinin görevleri, iç denetçilerin nitelikleri ve atanması, iç denetim koordinasyon kurulu, iç denetim koordinasyon kurulunun görevleri hususlarına yer verilmiştir.

Kanun'un 55'inci maddesinde iç kontrol,

*"... idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü"*

olarak tanımlanmış, 57'nci maddesinde ise;

*"Kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşur.*

*Yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, malî yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından ilgili idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemler alınır."*

hükmüne yer verilmek suretiyle etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması sorumluluğu idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticilerine bırakılmıştır.

31.12.2005 tarih ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip

yayımlanacağı, kamu idarelerinin, mali ve mali olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

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

İç kontrolün temeli risk yönetimi esasına dayalı olduğundan ve iç kontrol sistemi riske karşı verilen kurumsal tepkiyi ifade ettiğinden Karesi Belediyesinin kurumsal risklerini minimum seviyeye çekmeye yönelik faaliyetleri şu şekilde değerlendirilmiştir.

İç kontrol çalışmaları kapsamında amaç ve hedeflere yönelik riskler kurum personeliyle beraber atölye çalışmalarıyla belirlenmiştir. İdare faaliyet raporunda da “Kurumsal Kabiliyet ve Kapasitenin Değerlendirilmesi” başlığı altında üstünlükler ve zayıflıklar değerlendirilmiş, ayrıca amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini engelleyebilecek riskleri belirleyebilmek için uzun vadeli stratejik amaç ve hedefler tespit edilerek, risk belirleme çalışmaları yapılmıştır.

Belediyede Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları kapsamında hazırlanması gereken İç Kontrol Eylem Planı hazırlanmış ve 19.12.2019 tarihinde üst yönetici onayı ile yayımlanmıştır. İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu 21.10.2019 tarihinde üst yönetici onayı ile görevlendirilmiştir. Ancak İç kontrol sisteminin işleyişine ilişkin herhangi bir değerlendirme çalışması yapılmamıştır. Bununla birlikte iç kontrol sistem ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesini sağlamak amacıyla personele, iç kontrol sisteminin kuruma kazandıracığı etkinlik ve verimlilik hakkında uygulama örnekleri gösterilerek sistemin sahiplenilmesi konusunda motive edici birim toplantıları düzenlenmiştir. Belediyede iç denetçi kadrosu tanımlanmadığı için İç Denetim Birimi de bulunmamaktadır.

İç kontrol Sisteminin beş bileşeninden olan “Kontrol Ortamı”nın gereği olarak kurumdaki tüm personel, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in ekinde yer alan Etik Sözleşmesini imzalamış olup özlük dosyalarında yer almaktadır. Yine kurum organizasyon yapısı içerisinde personelin ve müdürlüklerin görev, yetki ve sorumlulukları, yetkiler ve yetki devrinin sınırları “Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle

Çalışma Usul Ve Esaslarına Dair Yönetmelik” ile açık bir şekilde belirlenmiştir. Yapılan işlerin iş tanımları yapılmış ve bu işlerin iş akış şemaları çıkarılmıştır.

Stratejik plan idarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla 2020-2024 Stratejik Plan çalışmaları kapsamında, Belediyeler için stratejik planlama rehberi temel alınarak hazırlanmıştır. Yine Performans Programı, faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içerek şekilde tüm birimlerin katılımıyla hazırlanmıştır. İdare faaliyet raporunda da performans sonuçları tablosu ve performans sonuçlarını değerlendirilmesi başlığı altında gerekli değerlendirmeler yapılmış olup kurum genelinde performans gerçekleştirme oranları belirlenmiştir. Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler İdare Faaliyet Raporu vasıtasıyla belediyenin web sitesinde yayınlanarak duyurulmaktadır.

Belediye bünyesinde ön mali kontrol sistemi kurulmuş ve uygulanmaktadır.

Bu itibarla, Karesi Belediyesinin 5018 sayılı Kanun’un 57’nci maddesinde belirtilen iç kontrolün yapısı ve işleyişine ilişkin esaslara uyum sağlamaya yönelik faaliyetlerinin bulunduğu, bu faaliyetlerin yine Kanun’un 56’ncı maddesinde açıklanan iç kontrol sisteminin amacına yönelik olduğu, ancak iç kontrol sisteminin kurulmasına yönelik işlemlerin tamamlanamadığı, sistemin eksiklerinin giderilmesi ve etkinliğinin sağlanmasını teminen, Üst Yönetici tarafından işleyişin gözetilmesi ile izlenmesi sorumluluğunun azami düzeyde yerine getirilmesinin gerekli olduğu değerlendirilmiştir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

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

## **7. DENETİM BULGULARI**

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

## **A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Amortisman Defteri Tutulmaması**

Belediye bünyesinde “Duran Varlıklar Amortisman Defteri”nin tutulmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinin ikinci fıkrası (ç) bendinde bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı hükme bağlanmış, 491'inci maddesinde tanımlanan “Duran Varlıklar Amortisman Defteri” (Örnek- 65) de mahalli idareler tarafından tutulacak diğer defterler arasında sayılmıştır. Yönetmelik'in 202 ve 203'üncü maddelerinde de, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesine ilişkin olarak 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının niteliği ve işleyişine açıklık getirilmiştir.

Ayrıca 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 47 sıra no'lu Amortisman ve Tükenme Paylarına İlişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 9'uncu maddesinde amortisman tabi her bir varlığın Tebliğ ekinde yer alan “Duran Varlıklar Amortisman Defteri”ne kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; Belediye tarafından “Duran Varlıklar Amortisman Defteri” tutulmadığı, dolayısıyla duran varlıkların amortisman hesaplamalarında edinim tarihlerinin göz ardı edildiği, herhangi bir sebeple kayıtlardan çıkan duran varlıklara ilişkin ne kadar amortisman ayrıldığıнын takibinin yapılmadığı ve bu nedenlerle amortisman süresi dolmuş olan duran varlıklar için amortisman ayrılmaya devam edilebildiği tespit edilmiştir.

Belediyenin aktifinde bulunan duran varlık sayısının ve çeşidinin çokluğu, her birinin aktife giriş tarihlerinin ve amortisman oranlarının farklı olması ve “Duran Varlıklar Amortisman Defteri”nin kullanılmıyor olması sebebiyle, muhasebe kayıtlarında 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabında izlenen, duran varlıklara ilişkin amortisman tutarlarının kesinliği net değildir.

Aynı zamanda ayrılan amortisman tutarları, 630 Giderler Hesabı ile faaliyet gideri olarak muhasebe kayıtlarına yansımak durumunda olduğundan, yıl sonunda faaliyet gelir ve giderlerinin durumuna göre şekillenen faaliyet sonucu, net olarak ortaya konulamayan



amortisman giderleri kadar belirsizlik içermektedir. (Karesi Belediyesinde 2020 yılı sonunda olumlu faaliyet sonucu gerçekleşmiştir.)

Bu itibarla, 2020 yılı Bilançosunda kayıtlı bulunan 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ile 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ve 2020 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosunda gösterilen dönem olumlu faaliyet sonucunun gerçeğe uygun olup olmadığı teyit edilememektedir.

Her ne kadar idare tarafından, 2021 yılından itibaren Duran Varlıklar Amortisman Defteri tutulacağı bildirilmişse de 2021 yılında yapılan işlemlerin 2020 yılı Bilançosunda oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmadığından değerlendirmemiz devam etmektedir.

**BULGU 2: Banka Kredilerine İlişkin Hesapların Dönem Sonu İşleminin Hatalı Yapılması ve Kredi Anapara İle Faiz Tutarlarına İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Mevcut Durumla Uyumlu Olmaması**

Belediyenin, kısa ve uzun vadeli banka kredilerine ilişkin anapara tutarları ile bu kredilere ilişkin faiz tutarlarının, bu tutarların izlenmesi maksadıyla kullanılan muhasebe hesaplarının bakiyeleri ile uyumlu olmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 300 Banka Kredileri Hesabını açıklayan ve "Hesabın niteliği" başlığını taşıyan 232'nci maddesinde bu hesabın, banka ve diğer finans kuruluşlarından sağlanan kısa vadeli kredilere ilişkin tutarların ve 400 Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi için kullanılacağı; 233'üncü maddesinin 1/a/1 bendinde de 400 Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin bu hesaba (300 Banka Kredileri Hesabı) alacak kaydedilmek suretiyle muhasebe hesaplarında kısa vadeli krediler olarak izlenmesinin sağlanacağı açıklanmıştır. Yönetmelik'in 400 Banka Kredileri Hesabını açıklayan 302'nci maddesinin 1/b/1 bendinde de 233'üncü maddenin söz konusu bendinde açıklanan işlemin 400 Banka Kredileri Hesabı yönünden işleyişine açıklık getirilmiştir.

Yönetmelik'in bu hükümleri gereğince kurumun banka kredisi olarak kullandığı yabancı kaynak tutarlarından vadesi bir yılın altında olanların 300 Banka Kredileri Hesabında, vadesi bir yıldan uzun olanların 400 Banka Kredileri Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yönetmelik'in "Dönem sonu işlemleri" başlıklı 480'inci maddesinin (b) bendinde bütçe ve ödenek hesapları dışındaki dönem sonu işlemleri ile ilgili olarak;

“5) Uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içerisinde yer alan, tahviller hesabı, uzun vadeli diğer iç mali borçlar hesabı, dış mali borçlar hesabı, gelecek yıllara ait gelirler ve gider tahakkukları hesabında kayıtlı tutarlardan vadeleri bir yılın altına inmesi nedeniyle, kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubundaki ilgili hesaplara aktarılması gerekenler bu hesaplara borç, kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubundaki ilgili hesaplara alacak kaydedilerek aktarma işlemleri tamamlanır.” denildiğinden uzun vadeli yabancı kaynaklar içinde yer alan 400 Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadeleri bir yılın altına inenlerin kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubundaki 300 Banka Kredileri Hesabına aktarılma işleminin dönem sonunda gerçekleştirilmesi Yönetmelik'in bu hükmü gereğidir.

Yine Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 381 Gider Tahakkukları Hesabını açıklayan ve “Hesaba ilişkin işlemler” başlığını taşıyan 290'ıncı maddesinin birinci fıkrasında bu hesabın, uzun veya kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içinde yer alan, iç ve dış mali borçlara ilişkin olarak ay sonlarında tahakkuk ettirilen ve gelecek aylarda ya da içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemde ödenecek olan işlemiş faiz tutarlarının izlenmesi amacıyla kullanılacağı belirtilmiştir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında da, dönem sonunda, uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki gider tahakkukları hesabında (481 Gider Tahakkukları Hesabı) yer alıp, ödeme zamanına bir yıldan az süre kalan tutarların da 381 Gider Tahakkukları Hesabına aktarılmak suretiyle kısa vadeli olarak izlenmesinin sağlanacağı açıklanmıştır.

Mali tablolar üzerinde, idarelerin varlıkları ve yükümlülüklerini kısa ya da uzun vadeli olarak değerlendirmeleri finansal yönetim açısından önem arz etmektedir. Zira idarenin kısa ya da uzun vadeli finansman ihtiyacını belirleyeceği alan, bir taraftan muhasebe hesaplarında yer alan veriler, diğer taraftan da mali tablolar üzerinde yer alan göstergelerdir.

Karesi Belediyesinin kamu bankaları ile İller Bankasından kullandığı 13 kalem kredinin ödeme planlarına göre; 2020 yılı sonunda 2021 yılında ödeneğinden kısa vadeli olarak 300 Banka Kredileri Hesabında izlenmesi gereken kredi anapara tutarları ile 381 Gider Tahakkukları Hesabında izlenmesi gereken kredi faizleri ve 2021 yılından sonra ödeneğinden uzun vadeli olarak 400 Banka Kredileri Hesabında izlenmesi gereken kredi anapara tutarları ile 481 Gider Tahakkukları Hesabında izlenmesi gereken kredi faizlerinin, bilanço kayıtları ile uyumlu olmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla 2020 yılı Bilançosunda 300 Banka Kredileri Hesabında 595.350,58 TL fazlası, 381 Gider Tahakkukları Hesabında 1.680.634,44 TL eksiği, 400 Banka Kredileri Hesabında 2.227.276,15 TL eksiği ve 481 Gider Tahakkukları Hesabında 3.417.360,74 TL fazlası ile hataya neden olunmuştur.

Her ne kadar idare tarafından bulguya konu hususlara ilişkin muhasebe düzeltme kayıtlarının yapıldığı bildirilmişse de 2021 yılında yapılan işlemlerin 2020 yılı Bilançosunda oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmadığından değerlendirmemiz devam etmektedir.

### **BULGU 3: Belediyenin Ortaklığının Bulunduğu Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlardaki Ödenmiş Sermaye Payı İle Taahhüt Edilen Sermaye Payının Muhasebe Kayıtlarında Hatalı Takip Edilmesi**

Belediyenin ortaklığının bulunduğu mal ve hizmet üreten kuruluşlardaki ödenmiş sermaye tutarlarının muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 181'inci maddesinde, mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar ile bütçeye iade olunan sermayelerin, 185'inci maddesinde de taahhüt edilen sermaye tutarlarının 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında; 184'üncü maddesinde ise malî kuruluşlar, mal ve hizmet üreten kuruluşlar ve döner sermayeli kuruluşlara ortaklık ile ilgili taahhüt edilen sermaye tutarlarının 247 Sermaye Taahhütleri Hesabında izlenmesi öngörülmüştür.

Yönetmelikte öngörülen muhasebe esaslarına göre 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı aktif karakterli olup, bu hesapta ödenmiş ve ödenmemiş sermaye tutarlarının izlenmesi gerekmektedir. 247 Sermaye Taahhütleri Hesabı ise pasif karakterli olup, mali tabloların aktifinde yer almakla birlikte (-) tutarla, şirketlerin ödenmemiş sermayesine katılım payı olarak taahhüt edilen tutarların izlenmesi için kullanılmaktadır.

Belediyenin, 3.000.000,00 TL sermayeli Karesi Kent Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketine ve 550.000,00 TL sermayeli Karesi Şehir İnşaat Anonim Şirketine % 100 oranlarında sermaye ortaklığı bulunmaktadır. Karesi Kent Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketinin tüm sermayesi ödenmiş, Karesi Şehir İnşaat Anonim Şirketinin ise sermayesinin 192.000,00 TL tutarındaki kısmı ödenmiş, kalan 358.000,00 TL tutarındaki kısmı ödenmemiştir. Dolayısıyla belediyenin muhasebe kayıtlarında 241 Mal ve Hizmet Üreten

Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında 3.550.000,00 TL ödenmiş ve ödenmemiş sermaye ve 247 Sermaye Taahhütleri Hesabında ise (-) 358.000,00 TL sermaye taahhüdü kayıtlı olmalıdır.

Yapılan incelemede, belediyenin 2020 yılı muhasebe kayıtları ve mali tablolarında 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında (-) 358.000,00 TL, 247 Sermaye Taahhütleri Hesabında ise (+) 3.550.000,00 TL kayıtlı olduğu, yatırılan (ödenen) sermaye tutarları ile taahhüt edilen sermaye tutarlarının birbirinin aksi hesaplara kayıt edildiği, yatırılan (ödenen) sermaye tutarlarının, yine aksi hesapta, ödenmemiş sermaye ile birlikte izlendiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla 2020 yılı Bilançosunda 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında 3.908.000,00 TL eksiği, 247 Sermaye Taahhütleri Hesabında 3.908.000,00 TL fazlası ile hataya neden olunmuştur.

Her ne kadar idare tarafından, bulguya konu hususlara ilişkin muhasebe düzeltme kayıtlarının yapıldığı bildirilmişse de 2021 yılında yapılan işlemlerin 2020 yılı Bilançosunda oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmadığından değerlendirmemiz devam etmektedir.

#### **BULGU 4: Faaliyet Sonuçlarına İlişkin Hesapların Yardımcı Hesap Kodlarının Hatalı Kullanılması**

Belediyenin dönem faaliyet sonuçları ile geçmiş yıllar faaliyet sonuçlarına ilişkin tutarların, dönemselsel kayıtlarını gösteren yardımcı hesap kodlarında hatalı takip edildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 355'inci maddesinde, geçmiş faaliyet dönemlerinde ortaya çıkan olumlu faaliyet sonuçlarının izlenmesi için 570 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabının, 358'inci maddesinde geçmiş faaliyet dönemlerinde ortaya çıkan olumsuz faaliyet sonuçlarının izlenmesi için 580 Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabının, 360'inci maddesinde dönem olumlu veya olumsuz faaliyet sonucunun izlenmesi için 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı veya 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabının kullanılacağı belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 356 ve 359'uncu maddelerinde de, açılış kaydını takiben bir önceki dönem faaliyet sonucunun 590 veya 591 kod numaralı hesaplardan, ilgisine göre 570 ya da 580 kod numaralı hesaplara aktarılacağı, dönem sonunda bu hesapların bölümlenmiş alt hesaplarında kayıtlı tutarların, sürelerin güncellenmesi amacıyla söz konusu hesaplara borç ve alacak kaydedilmek suretiyle

yardımcı hesap kodlarında tanımlanan dönemlerin güncel duruma uyarlanacağı, söz konusu hesaplarda kayıtlı tutarlardan beş yılı dolduranların da 500 Net Değer/Sermaye Hesabına ilgisine göre borç ya da alacak kaydedilmek suretiyle taşınacağı açıklanmıştır.

Yönetmelikte yer alan ve sürelerle ilişkin düzenlemelere tabi olan hesapların hangi dönemlere ilişkin olduğunun tespiti maksadıyla Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında söz konusu hesaplar altında (N-..) alt hesap kodları geliştirilmiştir. Geçmiş yıllara ilişkin faaliyet sonuçlarının geçmişteki hangi yıla (döneme) ilişkin olduğunun tespitine yönelik olarak da 570 ve 580 kod numaralı hesaplar altında N-1, N-2.....N-5 gibi alt hesap kodları yer almaktadır. Yönetmelikle öngörülen süre güncellemesi ise, N-1 alt hesap kodunda takip edilmeye başlayan faaliyet sonucunun her yıl bir sonraki alt hesap koduna çevrilerek bu işlemin (N-5) e kadar devam ettirilmesi, (N-5) kodunda bir önceki yıldan devreden tutarın da 500 Net Değer/Sermaye Hesabına aktarılması esasına dayanmaktadır.

Yapılan incelemede, 6360 sayılı Kanunla 2014 yılı mahalli idareler seçimi sonrasında ilçe belediyesi olarak faaliyete geçen belediyenin, 2014-2020 dönemine ilişkin her yıl faaliyet sonuçlarına ilişkin tutarların (590 ve 591 hesaplar), her yıl (N-1), (N-2)... şeklinde geçmiş yıllar faaliyet sonuçları hesaplarına (570 ve 580 Hesaplar) aktarılırken 2014 yılına göre tarihlenerek (N-) alt hesap kodlarına kayıt edildiği, bu suretle 2019 yılında (N-1) olarak kaydedilmesi gereken 2018 yılının faaliyet sonucunun (N-5) olarak kaydolunduğu, 2020 yılında da 2019 yılına ilişkin faaliyet sonucunun (N-5) olarak kayıtlara alındığı, bu esnada 2018 yılına ilişkin olup (N-2) alt hesap koduna ötelenmiş olması gerekirken (N-5) alt hesap kodunda izlenen faaliyet sonucunun hatalı olarak 500 Net Değer/Sermaye Hesabına aktarıldığı tespit edilmiştir.

Bu açıklamalar ışığında, 570 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları ve 580 Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı ile bu hesapların (N-5) alt hesap kodunda yer alan tutarların aktarılması gereken 500 Net Değer/Sermaye Hesabında 2020 yılı içinde;

- a) 500 Net Değer/Sermaye Hesabının alacak tutarında 1.099.136,05 TL eksik,
  - b) 570 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabında 5.035.520,34 TL tutarında fazla;
  - c) 580 Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabında 3.936.384,29 TL tutarında eksik;
- olmak üzere hatalı muhasebe işlemi gerçekleştirilmiştir.

Bu itibarla 2020 yılı Bilançosu, 500 Net Değer/Sermaye Hesabı, 570 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı ve 580 Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı itibariyle doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

Her ne kadar idare tarafından bulguya konu hususlara ilişkin muhasebe düzeltme kayıtlarının yapıldığı bildirilmişse de 2021 yılında yapılan işlemlerin 2020 yılı Bilançosunda oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmadığından değerlendirmemiz devam etmektedir.

#### **BULGU 5: Kıdem Tazminatı Karşılık Tutarlarının Mevcut Durumla Uyumlu Olmaması**

İşçi statüsünde istihdam edilen personel için ayrılan kıdem tazminatı karşılıklarının, işçi sayısı, hizmet süreleri ve ödenebilecek azami (tavan) kıdem tazminatı tutarları ile uyumlu olmadığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinde muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan kavramlardan "dönemsellik" kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin sonuçların diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanması, "ihtiyatlılık" ise muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı Yönetmelikte belirtilen durumlarda karşılık ayrılması olarak açıklanmıştır. Kamu idareleri tarafından işçi statüsünde istihdam edilen personelin kıdem tazminatları için ihtiyaten karşılık ayrılması ve işçinin istihdamı nedeniyle yükümlülük altına girilen kıdem tazminatlarına ilişkin giderlerin yılları faaliyetlerine mal edilmesi Yönetmelik'in dönemsellik ve ihtiyatlılığa ilişkin bu hükümleri gereğidir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 281 ve 330'uncu maddelerinde de, ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan kıdem tazminatları karşılıklarının vadelerine göre 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı veya 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında izleneceği belirtilmiştir.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 20.05.2016 tarih ve 9430 sayılı "Kıdem Tazminatı" konulu genel yazısında ise; yukarıda yer verilen açıklamalara değinilerek kıdem tazminatları ile ilgili olarak uygulama birliğinin sağlanması amacıyla söz konusu işlemlerin bahse konu yazıda yer alan açıklamalar ile yazı ekinde yer alan örnek muhasebe kayıtlarına göre yapılması öngörülmüştür.

1475 sayılı İş Kanunu'nun 14'üncü maddesinde de, toplu sözleşmelerle ve hizmet akitleriyle belirlenen kıdem tazminatlarının yıllık miktarının, Devlet Memurları Kanununa tabi en yüksek Devlet memuruna 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine göre bir hizmet yılı için ödenecek azami emeklilik ikramiyesini geçmemesi hüküm altına alınmıştır.

Belediyenin 2020 yılına ilişkin muhasebe kayıtlarında, işçi statüsünde istihdam edilen personel için ayrılan kıdem tazminatı karşılık tutarlarının, hali hazırda çalışmakta olan işçilerin sayısı, bunların hizmet süreleri ve kendilerine ödenebilecek azami (tavan) kıdem tazminatı tutarları ile uyumlu olmadığı tespit edilmiştir. Şöyle ki;

Karesi Belediyesi bünyesinde, belediyenin kadrolu işçileri ile birlikte, kamu kurum ve kuruluşlarında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılmakta olan belediye şirketi işçileri görev yapmaktadır. Belediyenin kadrolu işçileri hizmet sözleşmelerinde öngörülen ücretleri nedeniyle, işten ayrıldıklarında kıdem tazminatlarını en üst sınırdan (kıdem tazminatı tavanı) alabilmektedir. Bu rakam 5434 sayılı Kanunda öngörülen limit dahilinde 2020 yılı için, her bir hizmet yılına karşılık 7.117,17 TL tutarına karşılık gelmektedir. Hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılmakta olan işçiler ise sözleşme ile öngörülen ücretleri üzerinden kıdem tazminatına hak kazanmaktadırlar.

2020 yılı sonu itibariyle; Belediyenin kadrolu 21 işçisinin kıdem sürelerine göre hak sahibi olabilecekleri toplam kıdem tazminatı, kıdem tazminatı tavan tutarı üzerinden 2.991.840,80 TL, hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalışan 516 işçinin hizmet sürelerine göre hak kazanacakları kıdem tazminatı tutarlarının toplamı ise 7.876.115,38 TL'dir. 2021 yılında da 1 kadrolu işçinin emekli olması öngörüldüğünden bu işçi için ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılık tutarı 195.148,85 TL'dir. Hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalışan işçilerden ise 2021 yılında emekli olması beklenen herhangi bir personel öngörülmemiştir.

Bu verilere göre; 2021 yılında ödenebileceği öngörülen 1 sürekli işçinin kıdem tazminatı karşılığı olarak 195.148,85 TL 372.01 hesap kodunda, 2021 yılından sonra ödenmesi beklenen diğer sürekli işçilerin kıdem tazminatı karşılığı olarak 2.796.691,95 TL 472.01 hesap kodunda ve hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalışan işçilerin kıdem tazminatı karşılığı olarak 7.876.115,38 TL 472.03 hesap kodunda izlenmesi gerekirken, muhasebe kayıtlarında 372.01 hesap kodunda 433.078,17 TL, 372.03 hesap kodunda 186.486,09 TL, 472.01 hesap kodunda 3.001.729,33 TL, 472.03 hesap kodunda 8.160.102,19 TL tutarında kıdem tazminatı karşılığı yer almıştır. Bu nedenle muhasebe kayıtlarında ana hesap kodu düzeyinde 372 Kıdem

Tazminatı Karşılığı Hesabı (433.078,17 + 186.486,09 - 195.148,85 ) = 424.415,41 TL, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ((3.001.729,33 + 8160102,19) – (2.796.691,95 + 7.876.115,38))= 489.024,19 TL tutarında fazla işlem görmüştür. Bu hatalı işlemlerin bir kısmı, kıdem tazminatı karşılık tutarlarının hesabında 2020 yılı kıdem tazminatı tavan tutarı olan 7.117,17 TL yerine 2021 yılı kıdem tazminatı tavan tutarı olan 7.638,96 TL'nin kullanılmış olmasından kaynaklanmış olmakla birlikte, karşılık tutarlarının dönemselik esasına göre muhasebe kayıtlarında vadesine uygun hesaba alınmaması da hatalı işleme neden olan bir diğer etken olmuştur.

Bu itibarla 2020 yılı Bilançosu 372/472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesapları itibariyle doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

Her ne kadar idare tarafından, 2021 yılı sonunda bulguya konu edilen hususlara ilişkin muhasebe düzeltme kayıtlarının yapılacağı bildirilmişse de 2021 yılında yapılacak işlemlerin 2020 yılı Bilançosunda oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmadığından değerlendirmemiz devam etmektedir.

#### **BULGU 6: Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Gelir Tahakkuku Verileri İle Gelir Servisi ve Diğer Tahakkuk Birimlerinin Tahakkuk Verileri Arasında Uyumsuzluk Bulunması**

Belediyenin muhasebe kayıtlarındaki tahakkuk hesaplarında yer alan gelir kalemlerine ilişkin tahakkuk tutarları ile gelir servisinden ve diğer tahakkuk birimlerinden alınan aynı gelir kalemlerine ait tahakkuk tutarları arasında uyumsuzluk olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde:

*"Bu Yönetmeliğin amacı, il özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin; gelir ve gider bütçelerinin hazırlanması, kesin hesabın çıkarılması, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul, esas, ilke ve standartların belirlenmesidir."*



hükmü yer almaktadır.

Madde hükmünden anlaşılacağı üzere belediyenin faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi ve mali tabloların gerçeği ve doğruyu yansıtması bütün muhasebe ve kayıt sisteminin öncelikli amacıdır. Aksi takdirde bu verilere dayanılarak yapılacak işlemler sağlıklı ve verilecek kararlar hatalı olacaktır.

Yönetmelik'in 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabını açıklayan "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 87'nci maddesinin birinci fıkrasının a/1 alt bendinde de;

*"İlgili servislerce tahakkuk bordroları ile ya da tahakkuk fişleri ile muhasebe birimine bildirilen gelirlerden alacak tahakkukları, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk kayıtları yapılır. Gün içindeki gelirlerden alacak tahakkukları gün sonuna kadar muhasebe servisine bildirilir. .... Nitelikleri itibarıyla tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak yapılan tahsilatlar, bu hesapla ilişkilendirilmez."*

denilerek, tahakkuk birimlerinde yapılan tahakkuk kayıtlarının, muhasebe işlemlerinin gerçekleştirilmesini teminen, muhasebe biriminin bilgisine sunulması ve bu işlemin günlük düzenler ile yürütülmesi öngörülmüş, aynı maddenin devamında da tahakkuklardan yapılacak terkin ve tahsilat işlemlerinin yine muhasebe biriminin bilgisi dahilinde nasıl gerçekleştirileceğine açıklık getirilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediyenin muhasebe birimi tarafından muhasebe hesaplarında izlenen gelir tahakkuk kayıtları ile gelir servisinde ve diğer tahakkuk birimlerinde tutulan tahakkuk verileri arasında aşağıdaki tabloda gösterilen farklılıkların olduğu ve tam bir denklemin bulunmadığı tespit edilmiştir.

**Tablo 8: Muhasebe İle Tahakkuk Birimlerinin Tahakkuk Kayıtları Arasındaki Farklar Tablosu**

Gelirin Türü	Tahakkuk Birimlerinden Alınan Gelir Tahakkuku Tutarları (TL)	Muhasebe Kayıtlarında İzlenen Gelir Tahakkuku Tutarları (TL)	Fark (TL)
Bina Vergisi	20.883.253,46	19.222.079,47	1.661.173,99
Arsa Vergisi	6.134.535,62	5.585.596,46	548.939,16
Arazi Vergisi	503.510,66	449.024,00	54.486,66
Çevre Temizlik Vergisi	1.966.249,29	1.813.676,14	152.573,15
İlan ve Reklam Vergisi	1.422.480,31	1.207.843,72	214.636,59
Bina İnşaat Harcı	1.127.023,00	1.194.226,00	-67.203,00
İşgal Harcı	2.516.707,65	2.369.920,99	146.786,66

Belge Tanzim Ücreti (Muayene Kontrol ve Denetim Ücreti-Diğer Değerli Kağıt Bedeli)	1.222.389,53	3.190.321,22	-1.967.931,69
İmar-Zabıta İdari Para Cezası	74.995.193,88	35.702.370,48	39.292.823,40
Taşınmaz Kira Gelirleri	683.413,83	924.419,72	-241.005,89
<b>TOPLAM</b>	<b>111.454.757,23</b>	<b>71.659.478,20</b>	<b>39.795.279,03</b>

İdare, muhasebe kayıtlarındaki gelir tahakkukları ile birimlerde izlenen tahakkuk tutarları arasındaki farkın, kullanılan bilgisayar programlarındaki raporlama yetersizliklerinden kaynaklandığını, 2021 yılında yeni bilgisayar programları kullanılmaya başlandığını belirtmekte ise de, bahse konu farkların izahına ilişkin net bir bilgi verememektedir.

Bu itibarla, muhasebe birimi ile gelir servisinin ve diğer birimlerin, gelirlere ilişkin tahakkuk kayıtlarında farklılık bulunduğundan, 2020 yılı Bilançosu 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı itibarıyla doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

#### **BULGU 7: Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi**

Belediyenin mülkiyetinde olup, diğer kamu idarelerine tahsis edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrası (d) bendi uyarınca belediyeler kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilirler. Diğer taraftan kamu kurum ve kuruluşları tarafından görev alanına giren işlerde kullanılmak üzere belediyelere de taşınmaz tahsisi yapılabilmektedir. Bu meyanda tahsis edilen veya tahsisli kullanılan taşınmazların mali tablolarda görünmesini teminen gerekli muhasebe kayıtların yapılması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188, 189, 190, 191, 192 ve 193'üncü maddelerinde tahsis edilen taşınmazların niteliklerine göre, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabında izleneceği belirtilmiştir. Bu amaçla Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında yardımcı hesaplar belirlenmiş ve tesis edilen 02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar, 03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar yardımcı hesaplarında kamu idaresince takip edileceği hükmüne yer verilmiştir.

Diğer taraftan 10.10.2006 tarih ve 26315 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tahsisli taşınmaz

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 türden 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.

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 örneklerle 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.*

(...)” denildiğinden, taşınmaz tahsis eden ya da taşınmaz tahsisi sağlanan her iki taraftaki idarelerin muhasebe kayıtları açısından, 500 Net Değer Hesabı ve 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının tahsis işleminin sonuçlarından etkilendiği açıktır.

Yapılan incelemede, belediyenin mülkiyetinde olup diğer kamu idarelerine tahsis edilen 3 adet bina ve 2 adet arsa niteliğindeki taşınmazın, yukarıda açıklanan esaslara göre 250 Arazi ve Arsalar Hesabı ile 252 Binalar Hesabının 02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar yardımcı hesap kodlarında muhasebe kayıtlarının gerçekleştirilmesi gerekirken bu işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, 2020 yılı Bilançosunda, 250.02 Arazi ve Arsalar Hesabı, 252.02 Binalar Hesabı, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 500.11/13 Net Değer Hesabı itibarıyla varlıkların belediyece belirlenmesi gereken gerçeğe uygun değerleri (rayiç bedeli) toplamı kadar hataya

neden olunmuştur.

Her ne kadar idare tarafından, bulguya konu edilen hususlara uygun muhasebe kayıtlarının 2021 yılında gerçekleştirileceği bildirilmişse de 2021 yılında yapılacak işlemlerin 2020 yılı Bilançosunda oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmadığından değerlendirmemiz devam etmektedir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Hurda Taşınırların Hurdaya Ayırma İşlemlerinin Yapılmaması**

Belediyenin, kullanım ömürlerini tamamlamış olan duran varlıklarının (taşınırlar) hurda ambarında tutulduğu, ancak hurdaya ayırma işlemlerinin usulüne uygun olarak gerçekleştirilmediği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Hurdaya ayırma nedeniyle çıkış" başlıklı 28'inci maddesinde;

*"(1) (Değişik: 14/3/2016-2016/8646 K.) Ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılması gerektiği ilgililer veya özel mevzuatı çerçevesinde oluşturulan komisyon tarafından bildirilen taşınırlar, biri işin uzmanı olmak kaydıyla harcama yetkilisinin belirleyeceği en az üç kişiden oluşan komisyon tarafından değerlendirilir."*

denildikten sonra, komisyonca yapılan değerlendirme sonucunda hurdaya ayrılmasına karar verilen taşınırlar için Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı düzenleneceği, hurdaya ayrılmasına karar verilen taşınırların harcama yetkilisinin onayı ile kayıtlardan çıkarılacağı, harcama yetkilisince oluşturulacak komisyon tarafından ekonomik değerinin olmadığı veya teknik, sağlık, güvenlik ve benzeri nedenlerle imha edilmesinin şart olduğuna karar verilen taşınırların ise harcama yetkilisinin onayı ile imha edileceği hükme bağlanmıştır.

Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı'nda aynı Yönetmelik'in "Belge ve cetveller" başlıklı 10'uncu maddesinde tanımlanmıştır.

Usulüne uygun olarak gerçekleştirilecek hurdaya ayırma işlemlerinin ardından yapılması gereken muhasebe işlemleri ise Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 224, 225, 228 ve 229'uncu maddelerinde ve Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 04.11.2015 tarih ve 47 sıra No'lu Genel Tebliği'nin "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinde düzenlenmiştir.

Yönetmelikler ve Tebliğ'in söz konusu hükümleri gereğince, taşınırların oluşturulan bir komisyon marifetiyle ve düzenlenecek Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı ile hurdaya ayrılma işlemlerinin yapılması, hurdaya ayrılan taşınırlar ve bunlar için ayrılmış olan amortisman tutarlarının, ilgili oldukları maddi duran varlık hesaplarından çıkarılarak 294 ve 299 nolu hesaplarda izlenmesi gerekmektedir. Bu suretle, hurdaya ayrılan herhangi bir taşınır satılmak suretiyle ekonomik bir değer yaratıldığında, satış bedeli ile bu taşınırın net değeri (edinim değeri-amortisman tutarı) arasındaki olumlu veya olumsuz fark muhasebe kayıtlarında izlenebilecek, dolayısıyla bu farkın gelir ya da gider olarak hesaplara yansıtılması sağlanabilecektir.

Yapılan incelemede, Belediyenin kullanım imkânını yitiren demirbaşlarının fiziken idarenin hurda ambarında tutulduğu, ancak hurdaya ayırma işlemleri için komisyon oluşturulmadığı, Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Her ne kadar idare tarafından, 2021 yılından itibaren hurda taşınırların hurdaya ayırma işlemlerinin her yıl yapılması için gerekli çalışmanın başlatılacağı bildirilmişse de, usulüne uygun olarak hurdaya ayırma işlemleri gerçekleştirilmeyen taşınırların hurda niteliğiyle hurda ambarında tutulması Taşınır Mal Yönetmeliğine aykırılık teşkil etmektedir.

## **BULGU 2: Dernek ve Vakıflarla Gerçekleştirilen Ortak Hizmet Projeleri İçin Belediye Meclisi Tarafından Proje Düzeyinde Karar Alınmaması, Projelerin Genel Bir Protokol Yapma Yetkisi Kapsamında Yürütülmesi**

Belediye ile dernek ve vakıflar tarafından birlikte yürütülen ortak hizmet projelerinin, içeriği sadece dernek ve vakıflarla protokol yapılabilmesine ilişkin olan tek bir meclis kararı doğrultusunda gerçekleştirildiği, projelerin ve kapsamlarının ne olduğunun ise bu meclis kararında belirtilmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrası (c) bendinde belediyelerin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak, görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda dernek ve

vakıflarla ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu hükme göre belediyeler, görev ve sorumluluk alanına giren konularda, bir dernek veya vakıfla ortak hizmet projesi gerçekleştireceği zaman söz konusu projeyi meclislerine sunacak ve buradan alınacak olumlu karar üzerine anlaşma yapılarak proje yürütülecektir. Burada amaç, yapılacak her bir ortak hizmet projesinin konusu, yükümlülükleri ve yararı hakkında belediyelerin karar organı olan belediye meclislerinin bilgi sahibi olmasını ve bu doğrultuda karar alınmasını sağlamaktır.

2020 yılında Belediye ile bazı dernek ve vakıflar tarafından birlikte gerçekleştirilen ortak hizmet projeleri için, Belediye Meclisince 02.01.2020 tarih ve 5 sayılı karar ile ortak hizmet projeleri yapılmasına ilişkin genel bir karar alındığı ve bu kararda yapılacak projelerin konusu, yükümlülükleri veya yararı hakkında herhangi bir değerlendirmeye yer verilmediği tespit edilmiştir.

Dernek ve vakıflarla ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilmesi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinde düzenlenmiş olmakla beraber, ortak hizmet projesinin ne olduğu, hangi faaliyetlerin ortak hizmet projesi kapsamında değerlendirilebileceği ve ortak hizmet projelerinin hangi usullerde gerçekleştirebileceği herhangi bir mevzuat içeriğinde de yer almamaktadır. Ancak 5393 sayılı Kanunun 75'inci maddesinde şu hususlar açığa kavuşturulmuştur;

1- Ortak hizmet projesi gerçekleştirilebilmesi için belediye meclis kararı alınması gerekmektedir,

2- Gerçekleştirilecek proje belediyenin görev ve sorumluluk alanına giren bir konuda olmalıdır,

3- Ortak bir proje gerçekleştirilecek dernek ya da vakfın 75'inci maddede tanımlanan nitelikleri haiz olması gerekmektedir.

Bu noktadan hareketle "ortak hizmet projesi" kavramına açıklık getirmek gerekmektedir.

"Ortak" kavramı Türk Dil Kurumu sözlüğünde "birlikte iş yapan, ortaklaşa yararlarla birbirlerine bağlı kimselerden her biri" olarak tanımlanmıştır.

"Proje" kavramı yine Türk Dil Kurumu sözlüğünde "değişik alanlarda önceden plan ve

programa alınmış, maliyeti hesaplanmış, kurum ve kuruluşların yönetim organları tarafından onaylanmış, kısa ve uzun vadeye bağlanarak özel kurum veya devlet adına gerçekleştirilmesi kabul edilmiş bilimsel çalışma tasarısı” şeklinde açıklanmıştır.

“Hizmet” kavramı ise 5393 sayılı Kanununun 75’inci maddesi hükümlerince, belediyenin görev ve sorumluluk alanına giren bir konuda gerçekleştirilecek faaliyet olarak ortaya çıkmaktadır.

Dolayısıyla “ortak hizmet projesi”nin “belediyenin görev ve sorumluluk alanına giren bir konuda, planlanmış, hesaplanmış, onaylanmış bir işin birlikte, tarafların katkı ve yararları doğrultusunda gerçekleştirilmesi” olarak tanımlanması mümkündür.

Bu doğrultuda belediyenin dernek ve vakıflarla gerçekleştireceği “ortak hizmet projelerinde” meclisin onayını alabilmek için, planlanan faaliyetin ve bu faaliyet ile elde edilmek istenen faydanın ne olduğunun net olarak belirlenmesi, tarafların ortaklık kapsamında yerine getirecekleri yükümlülüklerin de neler olduğunun ortaya konulması gerekmektedir. Diğer taraftan belediye açısından bu faaliyetin belediye bütçesi üzerine etkisi bir maliyet unsuru olarak ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla belediye meclisi karara bağlayacağı “ortak hizmet projesi” ile belediyenin üstleneceği sorumluluklara da onay vermek durumundadır.

Karesi Belediye Meclisinin 02.01.2020 tarih ve 5 sayılı kararında ise

*“2020 yılı içerisinde 5393 sayılı Belediye Kanununun 75. maddesi hükmünce, İlçemizde yaşayan vatandaşlarımıza yönelik olarak yapılacak olan faaliyetler kapsamında tüm Kamu Kurum ve Kuruluşları, Sivil Toplum Kuruluşları, Dernekler ve Vakıflar ile ortak proje hazırlanması, hazırlanan projelere destek olunması, bu amaçla hazırlanacak olan protokolleri Belediyemiz adına Belediye Başkanımız .....’a yetki verilmesine mevcudun oybirliği ile karar verildi.”* denilmektedir.

Söz konusu Meclis Kararının en yalın haliyle içeriği; henüz ortada olmayan, niteliği, amacı, kapsamı, maliyeti, sonucunda elde edilecek fayda ve belediyeye getireceği yükümlülükler belirsiz ve gelecekte talep olunacak projeler için yöneticilerin anlaşma yapmaya yetkili kılınmasıdır. Tüm bu belirsizlikler, gerçekleştirilecek “ortak hizmet projeleri” üzerinde meclise tanımlanan denetim yetkisinin kısıtlanmasına yol açmaktadır. Oysa gerçekleştirilecek her bir ortak hizmet projesi için meclis kararı alınması gerekliliği, belediye faaliyetleri üzerinde meclisin denetim yetki ve sorumluluğunun ortaya konulması amacına yöneliktir. Dolayısıyla bu haliyle belediye meclisinin 5 sayılı kararı 5393 sayılı Kanun’un 75’inci maddesinde

düzenlenmiş olan “ortak hizmet projesi” geliştirilmesine ilişkin hükümlerin özüne uygun değildir.

Bu itibarla, dernek ve vakıflarla yapılacak ortak projelerin her biri için 5393 sayılı Kanunun 75’inci maddesi gereği Belediye Meclisince ayrı ayrı karar alınması gerektiği halde, genel nitelikte tek bir meclis kararı ile dernek ve vakıflarla ortak projelere girilmesi anılan Kanuna aykırılık teşkil etmektedir.

### **BULGU 3: Hazineye Ait Taşınmazların Satışından Belediyeye Aktarılacak Payların Takibinin Yapılmaması**

Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun gereği, satışı gerçekleştirilen hazine taşınmazlarından elde edilen gelirlerden Belediyeye aktarılacak payların takip edilmediği görülmüştür.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un “Taksitle Ödeme, Satış Bedelinden Pay Verilmesi, Belediyelere Devir” başlıklı 5’inci maddesinin 5’inci fıkrasında;

*“Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla % 10’u, ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılır. Kalan kısmından ise ilgili belediyeye % 30... pay verilir.”* denilmektedir.

775 sayılı Gecekondu Kanunu’nun 13’üncü maddesinde ise yukarıda belirtildiği şekilde aktarılan %10 oranındaki payın madde de sayılan amaçlar doğrultusunda kullanılacağı belirtilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri çerçevesinde; Hazinece yapılacak arsa ve arazi satışlarından elde edilen gelirin %10’u söz konusu taşınmazların bulunduğu ilgili belediyeye aktarılacaktır. Bu aktarılan paranın, ilgili belediyenin açacağı özel amaçlara tahsisli banka hesabına (fon hesabı) yatırılması mecburidir. Fon hesabına yatırılan para belediyenin geliri olmasına karşın yukarıda belirtilen mevzuat hükmünde de görüleceği üzere belediye sadece belirli alanlarda bu parayı harcayabilecektir.



Hazinenin yapmış olduğu arsa ve arazi satışlarından elde ettiği gelirin fon hesabına aktarılan %10'undan sonra kalan kısmının %30'u da belediyeye pay olarak gönderilir. Bu pay ise belediyenin herhangi bir şarta bağlı olmadan kullanabileceği gelir özelliğini taşımaktadır.

Yapılan incelemede; Karesi ilçesi sınırları içerisinde hazineye ait taşınmazların satışının yapıldığı, ancak Belediye tarafından fon hesabı açılmış olmakla birlikte, söz konusu satışlardan elde edilecek payların takibine yönelik herhangi bir çalışma yapılmadığı tespit edilmiştir.

Hazineye ait taşınmazların satışından Belediyeye gönderilmesi gereken payların takibinin yapılmaması 4706 ve 775 sayılı Kanun hükümleri ile ulaşılmak istenen amaca aykırılık teşkil etmektedir.

#### **BULGU 4: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması**

Belediye ile BEM-BİR-SEN arasında yapılan sosyal denge tazminatı sözleşmesinin kapsam ile ilgili bazı hükümlerinin, mahalli idarelerde kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin hukuki düzenlemelere aykırı olduğu görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddesinin bir ve ikinci fıkralarında, belediyelerde sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin esaslara dair, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde de sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanuna göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutar ile sınırlı olduğuna dair hükümlere yer verilmiştir.

Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan 5. Dönem Toplu Sözleşmenin "Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" hükümlerini düzenleyen dördüncü bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinde de;

*"(1) Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanununun 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. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutan aşmamak kaydıyla Ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir."*

denilmektedir.

Bu çerçevede Belediye ile anılan sendika arasında imzalanan Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinin “Sözleşmenin dayanağı ve amacı” başlıklı 1’inci maddesinin (a) bendinde yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri sözleşmenin dayanağı olarak belirtilmiş, (b) bendinde ise;

*“Bu sözleşme ile; sözleşmenin tarafı olan işverenin mali gücünün elverdiği ölçüde kamu görevlilerinin ekonomik durumunu geliştirmek, sosyal ve kültürel düzeylerini yükseltmek, geleceğe güvenle bakmasını temin etmek, insanca yaşamasını sağlamak, aynı işi yapan kişiler arasında ücret dengesini sağlamak, emeğin karşılığını almak, adaletli ücret dağılımını temin etmek, ekonomik ve sosyal barışı sağlamak, çalışma performansını artırarak verimli, demokratik ve katılımcı çalışma düzenini oluşturmak ve sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek amaçlanmıştır.”*

denilmekle bu sözleşmenin tarafları arasında sağlanmaya çalışılan anlaşma konusu hususlar, amaç olarak açıklanmaya çalışılmıştır.

Yapılan incelemede bahse konu toplu sözleşmede, yukarıda belirtilen Kanunlar ve Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme hükümlerine aykırı olarak aşağıda belirtilen hükümlere yer verildiği tespit edilmiştir. Şöyle ki;

Sosyal denge tazminatı sözleşmesinin konusu kamu görevlilerine yapılacak sosyal denge tazminatı ödemelerinin tutarı ve ödenme esasları olması gerekirken, sözleşmenin henüz 1’inci maddesinde, sözleşmenin kapsam ve amacı sosyal denge tazminatından çok farklı ve çok geniş alanlara yaygınlaştırılmıştır. Sözleşmenin 5’inci maddesinin (b) bendinde sözleşme aidatı oranının taban aylığı ile ilişkilendirilmesi BEM-BİR-SEN Ana Tüzüğü’nün “Sendika üyelik aidatı” başlıklı 49’uncu maddesinde tanımlanan aylık üyelik ödentisi ile bağdaşmamaktadır, Yine sözleşmenin 7’nci maddesinde “İşverenin Hak ve Yükümlülükleri”, 8’inci maddesinde “Sendika ve Üyelerin Hak ve Yükümlülükleri”, 9’uncu maddesinde “Sendikal Çalışmalar”, 10’uncu maddesinde “Sosyal Haklar ve Eğitim”, 11’inci maddesinde “İşyerine Geliş ve Gidiş İçin Servis Hizmeti veya Toplu Taşıma Kartı Verilmesi” başlıkları altında sözleşmenin konusu ile bağdaşmayan hükümlere yer verilmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun Birinci Kısım Birinci Bölümünün “Sözleşmeden Doğan Borç İlişkileri” başlıklı Birinci Ayrımı’nda “Kesin hükümsüzlük” başlıklı 27’nci madde olarak;

*“Kanunun emredici hükümlerine, ahlaka, kamu düzenine, kişilik haklarına aykırı veya konusu imkânsız olan sözleşmeler kesin olarak hükümsüzdür.*

*Sözleşmenin içerdiği hükümlerden bir kısmının hükümsüz olması, diğerlerinin geçerliliğini etkilemez ...”*

denilmekle kanuna aykırı sözleşme yapılamayacağı açıklığa kavuşturulmuştur.

Bu itibarla, Belediye ile anılan sendika arasında bağtlanan sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin sözleşmenin içeriğe ilişkin söz konusu hükümleri, 4688 sayılı Kanun, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, BEM-BİR-SEN Ana Tüzüğü ile 2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan 5. Dönem Toplu Sözleşmenin “Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme” hükümlerine aykırılık teşkil etmekte, Borçlar Kanunu hükümlerince de geçerliliğini yitirmektedir.

Her ne kadar idare, Danıştay Kararları doğrultusunda, çalışanlardan Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi'nin 5'inci maddesinin (b) bendinde belirtilen sözleşme aidatının kesilmediğini belirtmekte ise de bu durum sözleşme içeriğinin yasal düzenlemelere aykırılığını ortadan kaldırmamaktadır.

#### **BULGU 5: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinin Yürürlük Süresinin Toplu Sözleşme Dönemini Aşması**

Belediye ile BEM-BİR-SEN arasında yapılan sosyal denge tazminatı sözleşmesinin süreye ilişkin hükümlerinin, mahalli idarelerde kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin hukuki düzenlemelere aykırı olduğu görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun “Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması” başlıklı 32'nci maddesinin birinci fıkrasında belediyelerde ve il özel idarelerinde 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatı ödenebilmesine ilişkin düzenlemelere yer verilmiş, aynı maddenin ikinci fıkrasında da yapılacak sözleşmenin toplu sözleşme dönemi ile sınırlı olarak uygulanacağı ve sözleşme süresinin hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçemeyeceği hükme bağlanmıştır.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı ile yürürlüğü sağlanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan 5. Dönem Toplu Sözleşme'nin “Yürürlük süresi ve tereddütlerin giderilmesi” başlıklı

3'üncü maddesinin birinci fıkrasında da "Bu Karar, 1/1/2020-31/12/2021 tarihleri arasında uygulanır." denilmekle toplu sözleşme dönemi açık bir şekilde belirlenmiştir.

Yapılan incelemede; Belediye ile BEM-BİR-SEN arasında yapılan "Sosyal denge tazminatı sözleşmesi"nin "Yürürlük ve Süre" başlıklı 13'üncü maddesinde;

*"Bu sosyal denge tazminatı sözleşmesinin yürürlüğü, 01.07.2019 tarihinde başlar, 31.03.2023 tarihinde sona erer. Yeni bir sosyal denge tazminatı sözleşmesi imzalanana kadar, süresi sona eren bu sosyal denge tazminatı sözleşmesinin yürürlüğü devam eder."*

hükmüne yer verildiği tespit edilmiştir:

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun Birinci Kısım Birinci Bölümünün "Sözleşmeden Doğan Borç İlişkileri" başlıklı Birinci Ayrımı'nda "Kesin hükümsüzlük" başlıklı 27'inci madde olarak;

*"Kanunun emredici hükümlerine, ahlaka, kamu düzenine, kişilik haklarına aykırı veya konusu imkânsız olan sözleşmeler kesin olarak hükümsüzdür."*

*Sözleşmenin içerdiği hükümlerden bir kısmının hükümsüz olması, diğerlerinin geçerliliğini etkilemez ..."* denilmekle kanuna aykırı sözleşme yapılamayacağı açıklığa kavuşturulmuştur.

Bu itibarla, Belediye ile anılan sendika arasında bağtlanan sosyal denge tazminatı sözleşmesinin, geçerlilik süresine ilişkin söz konusu hükümleri, 4688 sayılı Kanun, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan 5. Dönem Toplu Sözleşmenin "Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" hükümlerine aykırılık teşkil etmekte, Borçlar Kanunu hükümlerince de geçerliliğini yitirmektedir.

#### **BULGU 6: Yevmiye Defterinde, Yevmiye Numaralarının Tarihe Uygun Olarak Mütteselsil Sıra Takip Etmemesi ve Boş Yevmiye Maddelerinin Bulunması**

Muhasebe işlemlerinin takip edildiği yevmiye defterinde, işlem görmemiş boş yevmiye maddeleri bulunduğu ve yevmiye maddelerinin tarihe göre sıra takip etmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinde; işlemlerin, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği, gerçekleşen işlemlerin muhasebeleştirme belgeleriyle kaydedileceği,

muhasabeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği, gerek yevmiye defteri ve gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaralarının esas alınacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni" başlıklı 44'üncü maddesinde de yevmiye defteri "*kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defter*" olarak tanımlanmıştır. Buna göre yevmiye defteri tarih itibarıyla müteselsil sıra takip eden yevmiye numaralarından oluşmalıdır.

Yapılan incelemede, belediyenin 2020 yılı yevmiye defterinde 267, 320, 2162, 3023, 5109, 5376, 6741, 6872, 6876, 6881 ve 10484 numaralı yevmiye maddelerinin boş olduğu ve yevmiye maddelerinin tarih itibarıyla müteselsil sıra takip etmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, yevmiye numaralarında, tarih kayıtlarına uygun sıra takip edilmemesi ve eksik yevmiye maddelerinin bulunması Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

#### **BULGU 7: Belediyenin Kamuoyuna Açıklanması Zorunlu Bilgi, Belge, Karar ve Raporları İnternet Sitesinde Yayımlamaması**

Belediyenin mevzuat gereği kamuoyuna açıklaması gereken bilgi, belge, karar ve raporları resmî internet sitesinde yayımlamadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu düzenlemeleri çerçevesinde herkes, ikamet ettiği beldenin hemşehrisi olup, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma haklarına sahiptir. Kanun'un hemşehrilik hukukuna ilişkin düzenlemelerine göre, belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlü tutulmuştur. Bu nedenle belediye nezdindeki hakların takip edilebilmesi ve yükümlülüklerin tam ve eksiksiz yerine getirilebilmesi için belediye faaliyetleri konusunda uygun şekilde bilgilendirme yapılması son derece önemlidir.

Bunun yanı sıra 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun mali saydamlıkla ilgili düzenlemeleri, idareleri mali yönetim ve kontrol süreçleriyle ilgili olarak

kamuoyuna açıklama yapmakla ve bunların ulaşılabilir olmalarını sağlamakla yükümlü tutmaktadır.

Ayrıca 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile tanınan bilgi edinme hakkı ile kişiler, kurum ve kuruluşların kayıtlarında bulunan bilgi ve belgeleri talep edebilirken; bilgi edinme hakkının etkin olarak kullanılabilmesi ve bilgi edinme başvurularından kaynaklanan iş yükünün en aza indirilebilmesi amacıyla kurum ve kuruluşların bazı bilgi ve belgeleri de bilgi iletişim teknolojilerini kullanmak suretiyle kamuoyunun bilgisine sunmaları gerekmektedir.

Anılan mevzuat hükümleri doğrultusunda Belediyenin resmî internet sitesi ile ilgili olarak, aşağıda yer alan hususlar değerlendirilmiştir:

#### **A- Stratejik Planların, Performans Programların, Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporlarının ve Faaliyet Raporlarının Yayınlanmaması**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Malî saydamlık" başlıklı 7'nci maddesinin "*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla; (...) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması, (...) zorunludur.*" hükmü gereğince kamu idarelerinin yıllık programlarının, stratejik planlar ile bütçelerinin, uygulanması ve uygulama sonuçlarının ve raporlarının kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması gerekmektedir.

#### **B- Mali Tablolarının Yayınlanmaması**

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Mali raporlamada süreler" başlıklı 327'nci maddesinin 1'inci fıkrasında;

*"Bilanço, faaliyet sonuçları tablosu ve nakit akış tablosu dışındaki mali tablolar aylık dönemler itibarıyla takip eden ayın sonuna kadar, bilanço, faaliyet sonuçları tablosu ve nakit akış tablosu ise yıllık dönemler itibarıyla takip eden yılın Nisan ayı sonuna kadar hazırlanır ve elektronik ortamda yayımlanır."* hükmü yer almış, Yönetmelik'in 311'inci maddesinde ise; "*Kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticileri, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından; üst yöneticiler de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumludur.*" denilerek mali raporlama kapsamındaki mali tabloların yayımlanmasından üst

yöneticinin sorumlu olduğu belirtilmiştir.

### **C- Yapılan Yardımların, Sağlanan Teşvik ve Desteklemelerin Yayınlanmaması**

5018 sayılı Kanun'un "Malî saydamlık" başlıklı 7'nci maddesinin "*Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması, (...) zorunludur.*" hükmü gereğince kamu idareleri tarafından sağlanan yardımların, teşvik ve desteklemelerin kamuoyuna açıklanması gerekmektedir.

### **D- Denetim Sonuçlarının Yayınlanmaması**

5393 sayılı Kanun'un 25'inci maddesi gereğince meclis tarafından oluşturulan denetim komisyonunca hazırlanan rapor ile 5018 sayılı Kanun hükümlerine göre yürütülen iç ve dış denetim raporlarının sonuçları Belediye Kanunu'nun 55'inci maddesinin "*Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.*" hükmü gereğince Belediyenin internet sitesinde yayınlanması gerekmektedir.

Nitekim Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik'in "Bilgi verme yükümlülüğü kapsamında alınacak tedbirler" başlıklı 6'ncı maddesinde Kanuna uyumlu olarak "*(...) Kesinleşen faaliyet ve denetim raporları uygun vasıtalarla kamuoyunun incelemesine açık hale getirilir.*" hükmü düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede;

- Belediye Bütçesi ile Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporunun,
- 2019 yılı Faaliyet Raporunun
- Aylık ve yıllık dönemler itibarıyla mali tabloların,
- Belediye tarafından yapılan yardımların, sağlanan teşvik ve desteklerin,
- Meclis tarafından oluşturulan denetim komisyonunca hazırlanan raporlar ile yürütülen iç ve dış denetim raporlarının sonuçlarının

Belediyenin resmî internet sitesinde yer almadığı tespit edilmiştir.

Her ne kadar idare, sosyal yardımlarla faydalanan kişilerin mahremiyetini sağlamak amacıyla yapılan yardımların, sağlanan teşvik ve desteklemelerin internet sitesinde

yayınlanmadığı belirtmekte ise de, 5018 sayılı Kanun'un 7'nci maddesi hükmü yapılan yardım, teşvik veya desteklemelere ilişkin mali bilgilerin açıklanması zorunlu tutmuş, söz konusu yardım teşvik veya desteklemelerden yararlananlara ilişkin bilgi verilmesini zorunlu kılmamıştır.

Bu itibarla, bahse konu bilgi ve belgelerin anılan mevzuat hükümleri doğrultusunda Belediyenin resmî internet sitesinde yayımlanması ve kamuoyunun bilgisine sunulması gerekmektedir.



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<https://www.sayistay.gov.tr>

**8. EKLER****EK 1: İZLEME**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Taşınmazların 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'na Aykırı Olarak Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	2017 yılından itibaren pazarlık usulü ile kiralama yapılmadığı belirtilmiş, 2020 yılı itibariyle 2886 sayılı Kanun'un 45'inci maddesine göre kiralama yapıldığı görülmüştür.
Muhasebe Programının Belediye'nin İhtiyaçlarına Cevap Verememesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı itibariyle yeni yazılım programı edinilmiş ve muhasebe işlemleri dışındaki işlemlerde kullanıma başlanmıştır. 2021 yılı itibariyle programın muhasebe işlemlerinde de kullanımına geçilmiştir.