



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

YALOVA TERMAL BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

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

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Belediyenin Diğer Kurumlardan Kiraladığı Taşınmazlarda Yapılan Taşınmazın Geliştirilmesi veya Ekonomik Değerinin Arttırılmasına Yönelik Giderler	14
Tablo 9: Termal Belediyesince 2021 Yılında Satın Alınan Yazılım Lisans Hakları	16

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Diğer Kurumlardan Kiralanan Taşınmazlar İçin Yapılan Harcamaların Özel Maliyetler Hesabında İzlenmemesi
2. İdarece Ödenen Katma Değer Vergilerinin Hizmet Maliyetlerine Eklerek Değil de İlgili Hesaplara Kaydedilerek Muhasebeleştirilmesi
3. Yazılım Alımları İçin Yapılan Harcamaların Haklar Hesabına Kaydedilmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Ambalaj Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi İmtiyaz Hakkının İhale Edilmeksizin ve Bedelsiz Olarak Kullanılması
2. Bütçe Emanetlerinde Bekleyen Tutarların Sıraya Göre Ödenmemesi
3. Hizmet Alımı Suretiyle İstihdam Edilen İşçilerin Zabıta Olarak Görevlendirilmesi
4. Taşınır Mal Yönetim Sisteminin İlgili Mevzuata Uygun Olarak İşletilmemesi
5. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'nci maddesinde, belediye halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzelkişileri olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği Anayasa'da hüküm altına alınmıştır.

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 9 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 belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Termal Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 10 birim belirlenmiştir. Bunlar Yazı İşleri, Fen İşleri, İmar ve Şehircilik, Zabıta Amirliği, Mali Hizmetler, İtfaiye Çavuşluğu, Dinlenme ve Spor Hizmetleri, Engelli Erişebilirlik, Temizlik İşleri ve Turizm Hizmetleridir. Belediyede başkan yardımcısı bulunmamaktadır.

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	54	14
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	27	17
Geçici İşçi	-	-
Toplam	81	31
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	17

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 2 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 Termal Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2:2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)		Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	3.083.203,40	372.745,26	145.386,29	3.310.562,37	3.170.567,61	139.994,76
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	526.934,00	59.801,90	-	586.735,90	523.559,42	63.176,48
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	9.975.702,20	870.778,50	867.903,60	9.978.577,10	7.351.592,06	2.626.985,04
04	Faiz Giderleri	1.200.000,00	-	-	1.200.000,00	189.994,39	1.010.005,61
05	Cari Transferler	226.487,70	117.253,10	-	403.740,80	369.533,70	34.207,10
06	Sermaye Giderleri	14.549.522,70	17.764,35	41.203,03	14.526.085,02	2.325.340,35	12.200.744,67
07	Sermaye Transferleri	200.000,00	794.298,81	-	994.298,81	994.298,81	-
08	Borç Verme	-	-	-	-	-	-
09	Yedek Ödenek	1.238.150,00	-	1.238.150,00	-	-	-
Toplam		31.000.000,00	2.292.641,92	2.292.641,92	31.000.000,00	14.924.886,34	16.075.113,66

Termal Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi 31.000.000,00 TL olup yıl içinde düşülen ve eklenen ödenek birbirine denk olduğundan 2021 yılı ödenek toplamında değişme olmamıştır. Yıl içinde 14.924.886,34 TL bütçe gideri yapılmış, 16.075.113,66 TL ödenek iptal edilmiş ve 2022 yılına ödenek devredilmemiştir.

Termal Belediyesinin 2021 yılı Bütçesi "(A) Ödenek cetvelinde" 31.000.000.00TL ödenek "(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması" cetvelinde ise 31.000.000,00 TL gelir

tahmini öngörülmüştür.

Tablo 3:2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	4.604.000,00	3.754.902,21	23.705,08	3.731.197,13	81
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	13.534.000,00	4.844.965,50	26.812,97	4.818.152,53	36
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	7.702.300,00	1.427.316,52	-	1.427.316,52	19
05- Diğer Gelirler	4.909.700,00	5.136.274,35	9.179,30	5.127.095,05	104
06- Sermaye Gelirleri	250.000,00	-	-	-	-
08-Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-
09- Red ve İadeler	-	-	-	-	-
Toplam	31.000.000,00	15.163.458,58	59.697,35	15.103.761,23	49

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %49 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi Gelirleri %81, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %36, alınan bağış ve yardımlar ise %19 oranında gerçekleşmiş olup beklenenin altında kalmıştır. Diğer gelirler %104 olarak gerçekleşmiş olup beklenenin üstündedir. Sermaye gelirleri ise başlangıç bütçesinde yer almış ancak gelir gerçekleştirilmemiştir. Alınan bağış ve yardımların beklenenden düşük kalmasının nedeninin planlanan projelerin gerçekleşmemesinden kaynaklandığı, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin düşük kalmasının sebebinin ise covid-19'dan kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Tablo 4:2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	3.083.203,40	3.170.567,61	103
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	526.934,00	523.559,42	99
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	9.975.702,20	7.351.592,06	74
04- Faiz Gideri	1.200.000,00	189.994,39	16
05- Cari Transferler	226.487,70	369.533,70	163
06- Sermaye Giderleri	14.549.522,70	2.325.340,35	16
07- Sermaye Transferleri	200.000,00	994.298,81	497
08- Borç Verme	-	-	-
09- Yedek Ödenekler	1.238.150,00	-	-
Toplam	31.000.000,00	14.924.886,34	48

2021 yılında bütçe giderleri %48 seviyesinde gerçekleştirilmiştir. Personel giderleri %103, cari transferler %163 ve sermaye transferleri %497 oranında olup beklenenin üstünde gerçekleşmiştir. Sermaye transferlerinin beklenenin üstünde gerçekleşmesi belediye şirketine yapılan sermaye artışından kaynaklanmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim

giderleri %99 oranında, mal ve hizmet alım giderleri %74 oranında, faiz giderleri %16 oranında ve sermaye giderleri %16 oranında olup beklenenin altında gerçekleşmiştir. Giderlerin beklenenin altında gerçekleşmesinin nedeni ise gerçekleşmesi düşünülen yatırımların pandemi koşulları nedeniyle yapılamamasıdır.

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B- A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Vergi Gelirleri	1.900.004,54	2.742.769,39	3.754.902,21	44	37
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.376.565,00	3.011.712,98	4.844.965,50	27	61
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	9.229.049,61	833.858,84	1.427.316,52	(91)	71
Diğer Gelirler	3.829.936,84	4.440.149,82	5.136.274,35	16	16
Sermaye Gelirleri	221.179,60	-	-	-	-
Toplam	17.556.735,59	11.028.491,03	15.163.458,58	(37)	37
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	32.987,17	143.166,49	59.697,35	334	(58)
Net Toplam	17.523.748,42	10.885.324,54	15.103.761,23	(38)	39

Tablodaki veriler dikkate alındığında 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 4.218.436,69 TL (%38.75) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirleri 1.012.732,82 TL (%36,90), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 1.833.252,52 TL (%60.87), alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerinde 593.457,68 TL (%71,17), diğer gelirlerde ise 696.124,53 TL (%15.68) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Gelir yönteminde sağlanan başarı bu artışlar üzerinde etkili olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B- A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Personel Giderleri	2.568.107,46	2.555.723,35	53.170.567,61	0,48	24
SGK Devlet Prim Giderleri	420.640,70	425.071,79	523.559,42	0,01	23
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	6.676.871,43	7.327.349,02	7.351.592,06	10	0,33
Faiz Giderleri	1.113.813,55	1.131.427,66	189.994,39	2	(1)
Cari Transferler	193.930,90	274.149,81	369.533,70	41	35
Sermaye Giderleri	5.737.959,19	1.481.642,18	2.325.340,35	74	57
Sermaye Transferleri	176.157,51	399.863,03	994.298,81	127	149
Toplam	16.887.480,74	13.595.226,84	14.924.886,34	0,19	0,09

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 1.329.659,50 TL (%0,09) artış göstermiştir. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinde 614.844,26 TL (%24), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinde 98.487,63 TL (%23,17), mal ve hizmet alım giderlerinde 24.243,04 TL (%0,33), sermaye giderlerinde

843.698,17 TL (%56,94) ve sermaye transferlerinde ise 594.435,78 TL (%48,65) artış olmuş, buna karşın faiz giderlerinde 941.433,27 TL (%0,83) bir azalış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 12.818.254,56 TL, Faaliyet Geliri 14.795.346,22 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise -1.977.091,66 TL olarak gerçekleşmiştir.

Termal 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	Termal Belediyesi Personel Ltd.Şti	10.000,00	10.000,00	100
2	Göküvez Turizm İnşaat Taş.Tem.Hiz.San.Tic.Ltd.Şti	2.000.000,00	2.000.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
 - 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
 - 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi

sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

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

hesabı icmal cetveli.

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

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

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

Termal Belediyesinin iç kontrol sistemi hakkında bilgi edinilmesi amacıyla; ilgili mevzuat, kurum faaliyet raporu, yapılan görüşmeler ve düzenlilik denetim rehberinde yer alan iç kontrol sistemi değerlendirme formu esas alınarak yapılan ilk incelemeler sonucunda; İç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde, yürürlükteki İç Kontrol mevzuatı gereklerinin tam olarak yerine getirilmediği anlaşılmıştır. Termal Belediyesinin iç kontrol sistemiyle alakalı tespit ve değerlendirmeler aşağıdadır:

İç denetim birimi kurulabilmesi ve iç denetçi ataması hususlarında araştırma yapılmamıştır. Kurumda mevcut iç denetim birimi bulunmamaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu ile Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Hazırlama Grubu oluşturulmuştur.

Eylem Planında öngörülen faaliyet ve düzenlemelerin gerçekleşme sonuçları, eylem planı formatında üst yöneticiye yılda bir raporlanmaktadır.

İç kontrol sisteminin yıllık değerlendirmesi yapılmaktadır.

Kurum yönetimi ve çalışanlarının iç kontrollerle ilgili bilgi sahibi olmasına yönelik bir faaliyet yapılmamaktadır.

Personelin görev, yetki ve sorumlulukları görevlendirilmeleri yapıldığında sözlü olarak personele bildirilmekte aynı zamanda buna ilişkin çizelge oluşturulmaktadır.

Kurum personelinin performansının ölçümüne dair herhangi bir izleme faaliyeti yapılmamaktadır.

Kurumda hassas görev belirlenmesi yapılmamıştır. Sadece gizli evrak açma ve kontrol etme yetkisi Yazı İşleri Şefindedir.

İş akış süreci hazırlanmamakta ve görevden ayrılan personel iş veya işlemlerinin durumunu ve gerekli belgeleri de içeren bir rapor hazırlayıp yeni personele vermemektedir.

Kurumda etkili ve sürekli bir iletişim ağı mevcut değildir bu sebeple kurum çalışanları istek öneri ve sorunlarını yeterince iletememektedir.

Kurumda yazılı bir raporlama ağı mevcut değildir.

Ön mali kontrol sistemi Mali Hizmetler Birimi tarafından yürütülmektedir. Ön mali kontrol anlamında evrakların Bütçe tertibine uygun olup olmadığı, evrak arkalarının tam olup olmadığı, kaynakların etkili ve verimli kullanılıp kullanılmadığına bakılmaktadır.

Bütçenin ilk altı aylık uygulama sonuçları ve ikinci altı aya ilişkin Mali Durum Beklentiler Raporu hazırlanmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Diğer Kurumlardan Kiralanan Taşınmazlar İçin Yapılan Harcamaların Özel Maliyetler Hesabında İzlenmemesi

Belediye tarafından diğer kurumlardan kiralanan taşınmazlar üzerinde, o taşınmazların geliştirilmesi veya ekonomik değerinin arttırılmasına yönelik olarak yapılan giderlerin, yapımı tamamlandıktan sonra 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından 264 Özel Maliyetler Hesabına aktarılması gerektiği halde 252 Binalar Hesabına aktarıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 252 Binalar Hesabına ilişkin 192'inci maddesinde bu Hesabın, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına ilişkin olarak düzenlenen 205'inci maddesinde tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 264 Özel Maliyetler Hesabına ilişkin olarak düzenlenen 212'nci maddesinde bu Hesabın, kiralanan gayrimenkullerin geliştirilmesi veya ekonomik değerinin sürekli olarak artırılması amacıyla yapılan giderler ile bu gayrimenkullerin kullanılması için yapılıp, kira süresinin sonunda mal sahibine bırakılacak olan varlıkların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş, 213'üncü maddesinde ise; “ *Bütçeye gider kaydıyla edinilen özel maliyet tutarları bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaba, ödenecek tutar 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.*” denilmiştir.

Yapılan incelemede Termal Belediyesi tarafından üçüncü kişilerden kiralanan taşınmazlar üzerinde, o taşınmazların geliştirilmesi veya ekonomik değerinin arttırılmasına yönelik olarak 2021 yılında aşağıda ayrıntısı görülen 1.198.754,10 TL tutarında harcama yapılmıştır. Anılan harcamalar yapılırken 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına borç kaydedilmiş, tamamlandıklarında ise 264 Özel Maliyetler Hesabına borç kaydedilmesi gerektiği halde, 252 Binalar Hesabına borç, 258 no.lu hesaba alacak yazılarak hesap kapatılmıştır. Hatalı yapılan bu muhasebe kaydı sonucunda 2021 Yılı Bilançosunun aktif toplamı değişmemekle birlikte 252 Binalar Hesabı gerçek durumundan 1.198.754,10 TL tutarında daha fazla görünmüş, 264 Özel Maliyetler Hesabına ise hiç yer verilmemiştir.

Tablo 8: Belediyenin Diğer Kurumlardan Kiraladığı Taşınmazlarda Yapılan Taşınmazın Geliştirilmesi veya Ekonomik Değerinin Arttırılmasına Yönelik Giderler

İlgili Taşınmazın Cinsi	Mülkiyet Sahibi	Ödeme Emri Yevmiye Tarihi - No	Yapılan Giderler (TL)
Termal Futbol Sahası ve Stadyum Sosyal Tesisleri	Termal İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği	31.12.2021 - 6213	629.640,00
Termal Futbol Sahası ve Stadyum Sosyal Tesisleri	Termal İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği	31.12.2021 - 6213	470.334,10
478 m2 Dükkan (21 Adet Dükkan ve 14 adet Açık Pazar Dükkanı)	Sağlık Bakanlığı Yalova Termal Kaplıcaları İşletme İdaresi	31.12.2021 - 6224	98.780,00
TOPLAM			1.198.754,10

Kamu İdaresi cevabında her ne kadar 2022 yılında düzeltildiği ifade edilmekte ise de, mevcut hata 2021 yılı mali tablolarını etkilemesi bakımından devam etmektedir.

Açıklanan mevzuat gereğince belediyenin diğer kurumlardan kiraladığı taşınmazlar üzerinde yaptığı taşınmazların geliştirilmesi veya ekonomik değerinin arttırılmasına yönelik giderlerin 264 Özel Maliyetler Hesabında izlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: İdarece Ödenen Katma Değer Vergilerinin Hizmet Maliyetlerine Eklenerak Değil de İlgili Hesaplara Kaydedilerek Muhasebeleştirilmesi

İdare tarafından ödenen ve indirim konusu olmayan katma değer vergilerinin 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilerek indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 153'üncü maddesinde; mahalli idarelerin bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları katma değer vergisini indirim konusu yapacağı, bunun dışında kurumun satışa konu olmayan, kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen katma değer vergisini ise indirim konusu yapamayacağı ve bu tutarların ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edileceği hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuatta İdarenin nihai tüketici olarak kullanılan ve üretim girdisi olmayan tutarlara ilişkin ödediği katma değer vergisini indirim konusu yapamayacakları, indirim konusu yapılamayacak bu tutarların 630 Giderler Hesabına veya ilgili varlık veya stoklar hesabının maliyetine eklenerak kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınan ve satışı konu olmayan hizmetlere ilişkin ödenen katma değer vergisinin hizmetin maliyetine eklenmek yerine 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilerek muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Bu kapsamda örneklem yoluyla incelenen işlemlerde; Kurumun nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere almış olduğu araç kiralama hizmeti, akaryakıt alımı ve telefon ödemeleri vb. giderlere ait ödenen katma değer vergisinin indirim konusu yapıldığı tespit edilmiştir.

İdare, söz konusu hususa katılmış olup denetim sırasında farkedilen konuyla alakalı düzeltme işlemlerine başladığını belirtmiştir.

Sonuç olarak indirim konu edilemeyecek nitelikte olan mal veya hizmet alımlarına ilişkin katma değer vergisinin ilgili gider veya varlık hesaplarına kaydedilmesi ve 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabıyla ilişkilendirilmemesi gerekmektedir.

BULGU 3: Yazılım Alımları İçin Yapılan Harcamaların Haklar Hesabına Kaydedilmemesi

Kamu idaresi tarafından 260 Haklar Hesabına kaydedilmesi gereken yazılım alımlarının, 630 Giderler Hesabına kaydedilmek suretiyle doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260 Haklar Hesabına ilişkin olarak düzenlenen "Hesabın niteliği" başlıklı 210'uncu maddesinde; söz konusu hesabın, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı Yönetmeliğin "Hesabın işleyişi" başlıklı 211'inci maddesinde ise *"Bütçeye gider kaydıyla edinilen haklar bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaba, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir."* denilmiştir.

Yapılan incelemede Termal Belediyesi tarafından 2021 yılı içerisinde muhtelif yazılım programı lisansı veya lisans niteliği taşıyan maddi olmayan duran varlık alımları için aşağıda ayrıntısı yeralan toplam 47.292,78 TL tutarında harcama yapıldığı, ancak kullanma ve

yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan bu harcamaların 260 Haklar Hesabında izlenmeyip yalnızca 630 Giderler Hesabına kaydedilmek suretiyle doğrudan giderleştirildiği görülmüştür. Eksik yapılan bu muhasebe kaydı sonucunda 2021 Yılı Bilançosunda 260 Haklar Hesabının yer almadığı görülmüştür.

Tablo 9: Termal Belediyesince 2021 Yılında Satın Alınan Yazılım Lisans Hakları

İlgili Maddi Olmayan Varlık Cinsi	Satın Alma Yapılan Firmalar	Ödeme Emri Yevmiye No:	Yapılan Ödemeler (KDV Dahil, TL)
Tapu Entegrasyonu Yazılımı	B.... Yaz.. Mülh. San. Ve Tic. Ltd. Şti.	2175	8.850,00
Web Online Tapu Entegrasyon Yazılımı	B.... Yaz.. Mülh. San. Ve Tic. Ltd. Şti.	3703	4.720,00
Kurumsal Hakediş Ve Yaklaşık Maliyet Programı 2021 Yılı	Y..... San. Tic.Ltd. Şti.	1301	5.320,00
Kurumsal Hakediş Ve Yaklaşık Maliyet Programı 2022 Yılı	Y..... San. Tic.Ltd. Şti.	5899	3.450,00
Doğrudan Temin Aktivasyon Yenileme	Y..... Donanım Reklam Hizmetleri Sanayi Ve Ticaret A.Ş.	2904	1.416,00
Antivirüs Programı Alımı	Ç..... Danışmanlık A.Ş.	2066	10.590,38
Güvenlik Duvarı Alımı	B..... Güv. Tekno. Uluslararası Eğitim Danışmanlığı Bilgisayar Elektronik Güv. Sist. İth. İhr. San. Ve Tic. Ltd. Şti.	2179	9.836,40
Güvenlik Duvarı Ips/Ids Modülü Yüklenmesi	B..... Güv. Tekno. Uluslararası Eğitim Danışmanlığı Bilgisayar Elektronik Güv. Sist. İth. İhr. San. Ve Tic.Ltd.Şti.	4618	3.110,00
TOPLAM			47.292,78

Kamu İdaresi cevabında her ne kadar 2022 yılında düzeltildiği ifade edilmekte ise de, mevcut hata 2021 yılı malı tablolarını etkilemesi bakımından devam etmektedir.

Açıklanan mevzuat gereğince, kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan bu harcamaların 260 Haklar Hesabında izlenmesi gerektiği, değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Ambalaj Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi İmtiyaz Hakkının İhale Edilmeksizin ve Bedelsiz Olarak Kullanılması

Belediyenin ambalaj atıklarının toplanması ve değerlendirilmesi imtiyaz hakkının ihale yapılmadan ve herhangi bir bedel alınmadan çevre lisansına sahip bir firmaya kullanıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan

kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmanın belediyenin yetkileri arasında olduğu belirtilmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütülür denilmektedir.

Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinde ise; belediyelerin ambalaj atığını toplamak veya toplattırmak, bu iş için toplama ayırma tesisi kurmak veya kurdurmak, işletmek veya işlettirmek konularında görevli ve yükümlü olduğu belirtilmiş olup 26'ncı maddesinde ise atık toplama işleminin hangi esaslara göre yapılacağı düzenlenmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre ambalaj atıklarının toplanmasının, taşınmasının, ayrıştırılmasının, geri kazanımının, ortadan kaldırılmasının ve depolanmasının belediyenin yetkisinde olduğu; buna ilişkin olarak yapılan ihalelerin de 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

İdarede yapılan incelemede, 05.09.2019 tarihinde akdedilen Termal Belediyesi Sınırları İçinde Ambalaj Atıklarının Kaynağında Ayrı Toplanması, Taşınması, Ayrıştırılması Sözleşmesi'nin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uyulmaksızın Belediye Başkanı tarafından imzalanan sözleşmeyle yürürlüğe koyulduğu tespit edilmiştir.

İdare tarafından söz konusu hususa iştirak sağlanmış olup ilgili sözleşme süresi bittikten sonra ihale yapılacağı belirtilmiştir.

Ambalaj atıklarının toplanması ve değerlendirilmesi imtiyaz hakkının sözleşmeyle özel bir firmaya devri yerine, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde ihale yoluyla yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Bütçe Emanetlerinde Bekleyen Tutarların Sıraya Göre Ödenmemesi

Bütçe emanetleri hesabına kaydedilen tutarların mevzuatta belirlenen sıraya göre ödenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinde; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği ancak sırasıyla kanunları 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 verilmesi gerektiği hüküm altına alınmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 249'uncu maddesinde, bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödeneceği düzenlenmiştir. Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde idarelerin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle alınan mal, hizmet ve yapım karşılığı tutarları 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedeceği ve ödemelerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirileceği anlaşılmaktadır.

Kamu İdaresi tarafından söz konusu hususa iştirak sağlanmış olup her ne kadar 2022 yılında düzeltildiği ifade edilmekte ise de, mevcut hata 2021 yılı malı tablolarını etkilemesi bakımından devam etmektedir.

Belediye muhasebe işlemleri üzerinde yapılan incelemelerde, bütçe giderlerinin gerçekleşmesi sırasında nakit yetersizliğinden dolayı 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen tutarların ilgililere ödenmesi aşamasında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen öncelik sırasına uyulmadığı tespit edilmiş olup, nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin mevzuatta yer alan öncelik ve kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Hizmet Alımı Suretiyle İstihdam Edilen İşçilerin Zabıta Olarak Görevlendirilmesi

İşçi olarak istihdam edilen personelin Termal Belediyesi tarafından hizmet alımı suretiyle zabıta olarak çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

Anayasa'nın 128'inci maddesinde; genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerden asli ve sürekli nitelik taşıyanların, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gördürüleceği belirtilmiş olup, Belediyelerin sunmuş olduğu zabıta hizmetlerinin de, bu nitelikte olduğu aşikârdır.

Bu hususta; 11.09.2019 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 2019/27 Esas, 2019/56 Karar sayılı ve 26.06.2019 tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı'nda da; "... genel idare

esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir görev niteliği taşıyan itfaiye hizmetinin Anayasa'nın 128. Maddesi uyarınca kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunlu olup devletin söz konusu görevi ifa ederken anılan kamu hizmetini kamu görevlisi olmayan kişilere gördürmesine yol açacak düzenleme yapılabilmesi mümkün değildir.” denilmektedir.

Zabıta teşkilatında olduğu gibi; atama, mesleğe kabul, görevde yükselme gibi hususların ayrıca yönetmelikle düzenlendiği itfaiye hizmetlerinde de bu durum aynen geçerli olup, bu hizmetlerin dışardan hizmet alımı suretiyle gerçekleştirilmesi mümkün bulunmamaktadır. Buradan da anlaşılacağı üzere, itfaiye birimi gibi zabıta biriminde de kendi yönetmelikleri gereğince mesleğe kabul edilen; asli görevi olan bu hizmetleri sürekli olarak yürütmekle görevlendirilen personel istihdam edilmektedir. Bunun haricinde; belediyenin kendi şirketinde istihdam ettiği; asli görevi zabıta hizmetleri olmayan ve Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde öngörülen şartlara tabi tutulmamış personeli hizmet alımı suretiyle zabıta olarak görevlendirebilmesi mümkün olmadığı gibi, idari kolluk yetkilerinin kullanılmasında da bazı sıkıntılara yol açacaktır. (Bu personelin ceza tutanağı düzenlemesinin hukuksuz olması gibi)

Belediyede yapılan incelemede, hizmet alımı suretiyle temin edilen ve işçi statüsünde olan 7 adet personelin fiilen zabıta hizmetlerinde görevlendirildiği tespit edilmiştir.

Zabıta teşkilatının amacı ve mevzuatta belirtilen görevleri dikkate alındığında, kamu güvenliğine katkı sağlamak gibi bir vazifesinin de bulunduğu, bu nedenle idari kolluk görev ve yetkisi olduğu da görülmektedir. Bundan dolayı, zabıta teşkilatında görev yapanların mesleğe kabulü, atamaları, görevde yükselmeleri gibi hususlar Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde düzenlenmiş olup, belediye şirketinde istihdam edilen işçilerin fiilen zabıta olarak görev yapmalarında açıkça mevzuata aykırılık bulunmaktadır.

Belediye tarafından ilgili hususa iştirak edilmiş olup norm kadro çerçevesinde zabıta alımı yapıldıktan sonra hizmet alımı suretiyle zabıta çalıştırılmasına son verileceği belirtilmiştir.

Anayasanın 128'inci maddesine göre, genel idare esaslarına göre yürütülen ve süreklilik arz eden zabıta hizmetlerini yürütecek kamu görevlileri Belediye Zabıta Yönetmeliği'ne göre istihdam edilen personel olabileceğinden, bu hizmetlerin ilgili kişilerce verilmesi sağlanmalı, zabıta biriminin personel ihtiyacının giderilmesinde de Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde belirlenen sürecin işletilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 4: Taşınır Mal Yönetim Sisteminin İlgili Mevzuata Uygun Olarak İşletilmemesi

Belediyede bazı müdürlüklerde taşınır kayıt ve kontrol yetkilisinin atanmadığı, bazılarında ise taşınır kontrol yetkisi ile taşınır kayıt yetkisinin aynı kişide birleştiği aynı zamanda 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabından yapılması gereken taşınır çıkışlarında üç ay sınırına riayet edilmediği tespit edilmiştir.

A) Taşınır Kayıt ve Kontrol Yetkilisinin Atanmaması ve Taşınır Kontrol Yetkisi ile Taşınır Kayıt Yetkisinin Aynı Kişide Birleşmesi

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri" başlıklı 6'ncı maddesinde; taşınır kayıt yetkililerinin yeterli bilgi ve niteliklere sahip personel arasından görevlendirilmesinin gerektiği, ihtiyaç duyulması halinde birden fazla harcama biriminin taşınır kayıtlarının bir taşınır yetkilisi tarafından yürütülebileceği, taşınır kontrol yetkililerinin, harcama yetkililerince, taşınır kayıt yetkilisinin yapmış olduğu kayıt ve işlemleri kontrol etmek üzere yardımcılarında veya bunların bir alt kademesindeki yöneticileri arasından görevlendirileceği, personel yetersizliği nedeniyle taşınır kontrol yetkilisi görevlendirilemeyen harcama birimlerinde bu görevin harcama yetkilisi tarafından yerine getirileceği ve taşınır kontrol yetkilisi ile taşınır kayıt yetkilisi görevinin aynı kişide birleşmeyeceği belirtilmiştir. Maddenin devamında ise taşınır kayıt yetkililerinin ve taşınır kontrol yetkililerinin görev ve sorumlulukları sıralanmaktadır.

Taşınır kayıt yetkililerinin ve taşınır kontrol yetkililerinin atanması Yönetmelik'te sıralanan görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi açısından gereklidir. Ayrıca taşınır kontrol yetkililerinin taşınır kayıt yetkililerinin yapmış olduğu kayıt ve işlemleri kontrol etme görevlerinin bulunması nedeniyle söz konusu görevlerin farklı kişilere verilmesi gerekmektedir.

Belediyede bu alanda yapılan görevlendirmeler incelendiğinde; bazı müdürlüklere henüz taşınır kayıt ve kontrol yetkilisinin atanmadığı ve söz konusu müdürlüklerde taşınır kontrol yetkilisi görevinin harcama yetkilisi tarafından yapılmadığı, bazı müdürlüklerde ise taşınır kontrol yetkilisi ile taşınır kayıt yetkilisi görevinin aynı kişide birleştiği tespit edilmiştir. Söz konusu durum İdarenin taşınır mal yönetiminde risklerin bulunduğunu göstermektedir.

Sonuç olarak Kurum tarafından mevzuata uygun bir şekilde taşınır yönetim sistemi oluşturulmalıdır.

B) İlk Madde ve Malzeme Hesabından Yapılması Gereken Taşınır Çıkışlarında Üç Ay Sınırına Riayet Edilmemesi

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi" başlıklı 30'uncu maddesinde; kullanılmış tüketim malzemelerinin onaylı listelerinin üç ayı geçmemek üzere muhasebe birimlerine gönderilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Belediyeye ait birleştirilmiş veriler defterinin incelenmesi sonucunda; 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabından üç aylık dönemler itibarıyla yapılması gereken çıkışların yıl sonu itibarıyla toplu olarak yapıldığı ve Yönetmelik'te belirtilen üç ay sınırına riayet edilmediği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği uyarınca üst yönetici tarafından üç ayı geçmemek üzere belirlenen sürede tüketilen ilk madde ve malzemelerin muhasebe kayıtlarından çıkış işleminin sağlanması gerekmektedir.

Belediye tarafından söz konusu hususlara iştirak edilmiş olup taşınır kontrol yetkilisi atamalarının birim bazında yapıldığı, aynı zamanda taşınır çıkışlarında da üç ay sınırına riayet edilmeye başlandığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, belirtilen hususların devamı sağlanarak taşınır mal yönetiminde mevzuata uygunluğun sürdürülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılamaması

Belediyenin yetki ve sorumluluk 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 verilmemiş, dolayısıyla da söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsili yapılamamıştır.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesine göre; geçiş hakkı; işletmecilere, elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve altyapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlar ile kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden, üzerinden geçmeleri için tanınan hakları, geçiş hakkı sağlayıcısı; geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dahil olmak üzere, taşınmaz sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak

sahiplerini, işletmeci; yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve altyapısını işleten şirketi, ifade etmektedir.

Mezkûr Kanun'un "Anlaşma serbestisi" başlıklı 25'inci maddesindeki düzenleme gereği de, işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısı, ilgili mevzuata ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapabilmektedirler.

Öte yandan, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından, geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla, Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Bu Yönetmelik'in "Geçiş hakkına ilişkin anlaşma" başlıklı 8'inci maddesine göre işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısı; geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe yapabilmektedirler. Ayrıca "Geçiş hakkı ücretleri" başlıklı 9'uncu maddesinde; *"Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için Geçiş Hakkı Sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz."* düzenlemesi yer almaktadır. Söz konusu düzenlemeye istinaden Yönetmelik ekinde ilgili tarife belirlenmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat gereği belediyeler tarafından, tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle belediye mülkiyetinde, tasarrufunda veyahut sorumluluğunda olan taşınmazlardan geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verilmediği ve dolayısıyla da söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından, yeni yıl gelir tarifesine ilgili geçiş hakkı bedelinin ekleneceği ifade edilmiş olup bulgu konusu hususa katılım sağlanmıştır.

İdarenin gelir kaybının önlenmesi için altyapı geçiş hakkı bedellerinin belirlenmesinin, takip ve tahsil edilmesine yönelik düzenlemelerin yapılmasının kamu yararına olacağı değerlendirilmektedir.

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>