



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MALATYA BELEDİYESİ

2012 YILI DENETİM RAPORU

ARALIK 2013

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06100 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 40 94
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>

Bu rapor, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca yürütülen düzenlilik denetimi sonucu hazırlanmıŐtır.

İÇİNDEKİLER

MALATYA BELEDİYESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI.....	2
DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU.....	3
SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	3
DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	3
DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	4
DENETİM GÖRÜŞÜ	5
VURGULANACAK HUSUSLAR	5

MALATYA BELEDİYESİ HAKKINDA BİLGİ

Kuruluşu

Dayanağını 1982 Anayasasının 127'nci maddesinden alan belediyeler 5393 sayılı Belediyeler Kanunu'na tabi olarak kurulmuşlardır.

Temel Fonksiyonları

Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan Malatya Belediyesinin görev ve yetkileri ile imtiyazları 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14 ve 15'inci maddelerinde düzenlenmiştir.

Madde 14- Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

b) Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.

Belediye, yukarıda sayılan görev ve hizmetleri, Kanununun 15'inci maddesinde sayılan yetki ve imtiyazları kullanarak yerine getirmektedir.

Mali Yapısı

Belediyenin 2012 yılı bütçe gider ve gelir kesin sonuçları şu şekildedir:

Bütçe Gider Kesin Hesabı: 231.157.269,48

Bütçe Gelir Kesin Hesabı: 211.038.760,83

2012 yılı bütçesinde, 300.131.250,00 TL bütçe gideri öngörülmüş ancak 231.157.269,48 TL'si bütçe gideri gerçekleşmiştir. Gerçekleşme oranı %77'dir.

KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

“Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”ın 5 inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay'a gönderilmesi gereken ve aşağıda yer alan defter, tablo ve belgeler temin edilmiş; yine söz konusu Usul ve Esasların 8 inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak denetimler yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Defter ve mali tablolar şunlardır:

- a) Birleştirilmiş veriler defteri.
- b) Geçici ve kesin mizan.
- c) Bilanço.
- ç) Belgeler;
 - 1) Kasa sayım tutanağı,
 - 2) Banka mevcudu tespit tutanağı,
 - 3) Alınan çekler sayım tutanağı,
 - 4) Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
 - 5) Teminat mektupları sayım tutanağı,
 - 6) Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,
- 7) Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri.

d) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamındaki idarelerin bütçe uygulama sonuçlarına ait tabloları;

1) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,

2) Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,

e) Faaliyet sonuçları tablosu veya gelir tablosu.

DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN 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.

SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmekle sorumludur.

DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş 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 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 ulaşılan denetim görüşünü destekleyen yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1; Emlâk vergisi tahsilatları gayrimenkullerin cins tahsisleri yapılarak buna göre yapılmamıştır.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 29'uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, binalar için vergi değerinin, Maliye ve Bayındırlık ve İskân Bakanlıklarınca (644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 37'nci maddesinin birinci fıkrasına göre, Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca yapılan atıfların Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yapılmış sayılacaktır.) müştereken tespit ve ilan edilecek bina metrekare normal inşaat maliyetleri ile aynı maddenin (a) bendinde belirtilen esaslara göre bulunacak arsa veya arsa payı değeri esas alınarak 31'inci madde uyarınca hazırlanmış bulunan tüzük hükümlerinden yararlanmak suretiyle hesaplanan bedeldir.

Uygulamada ise, özellikle şehrin yerleşime yeni açılan bölgelerinde son yıllarda tamamlanan konutlarda, mülkiyetin, emlak vergisi ve tapu harcı'ndan kaçınmak kastıyla, bina olarak değil arsa payı olarak devredildiği görülmüş ve örnek olarak ele alınan mükelleflerin yaklaşık %25'inde uygulamanın bu yönde olduğu anlaşılmıştır.

Belediyenin bilgisayar yazılım altyapısının da, bu sorunu ortadan kaldırmaya yönelik özellikler taşımadığı, örneğin; emlak vergisini, arsa olarak beyan eden ve yatıran mükellefinin o adres üzerinden aynı zamanda su abonesi olsa bile bunun sistem tarafından fark edilemediği görülmektedir. Sistemin, bu türden çapraz sorgulamalar yapar hale getirilmesi önem arz etmektedir.

Emlak vergisi tahsilatlarının geçmişe dönük olarak yeniden incelenerek bu şekilde olan beyanların düzeltilerek cins tahsislerinin gerçeğe uygun yapılmasının sağlanması gerektiği düşünülmektedir.

Kurum tarafından, bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiştir.

DENETİM GÖRÜŞÜ

Malatya Belediyesi 2012 yılına ilişkin mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı Bütçe Gelirleri (Vergi Gelirleri) hesap alanındaki hata ve eksiklikler hariç, tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanun ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

VURGULANACAK HUSUSLAR

Görüşümüzü etkilememekle birlikte aşağıdaki hususların belirtilmesine gerek görülmüştür.

1- Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nce kullanılması öngörülen "92 Taahhüt Hesap"larının tüm işler için, sağlıklı bir biçimde kullanılmadığı anlaşılmıştır.

Anılan Yönetmeliğin 405'nci maddesinde yer alan; "(1) Bu hesap grubu, gerek yılı için geçerli sözleşmeler ile gerekse ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütler, mevzuatı gereğince bu tutarlara ilave edilen

taahhütler ile bunlardan yerine getirilenler veya feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılır.

(2) Bu grup aşağıdaki hesaplardan oluşur;

920 Gider Taahhütleri Hesabı

921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı”

Düzenlemesi ile sözleşmeye dayalı tüm taahhütlerin bu hesapta izlenmesi öngörülmüştür. Bu hesap grubuna ilişkin işlemler ise 406’ncı maddede düzenlenmiş olup, buna göre;

“İhale mevzuatına göre, ihale işlemleri tamamlanarak mal ve hizmet alımı ve yapım işleri için yapılan sözleşmelere ilişkin olarak hazırlanan ihale dosyasının iki nüshası düzenlenecek ilk hakedişle birlikte muhasebe birimine verilir. Muhasebe birimince bu sözleşmelere dayanılarak taahhüt tutarı, taahhüt kartına yazılır ve gider taahhütleri hesabına kaydedilir.”

Yapılan incelemede, mal ve hizmet alımı ile yapım işleri için yapılan sözleşmelere konu taahhüt tutarlarını kaydetmek üzere taahhüt kartları açılmadığı ve söz konusu bu işlerin 92 no.lu hesaplara kaydedilmediği anlaşılmıştır.

Kurum tarafından, bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiştir.

2- Belediyenin, kamulaştırmak yerine, kamulaştırmaz el atma yoluna giderek, kurumu, kamulaştırma maliyetinin üzerinde bir bedele maruz bıraktığı anlaşılmaktadır.

Mülkiyet hakkı, Anayasa’nın 35’inci maddesi ile koruma altına alınan temel insan haklarından birisi olarak kabul edilmiş olmakla birlikte, kamu yararının bir gereği olarak kamulaştırma, devlet ve kamu tüzel kişileri için Anayasa ile getirilmiş bir ayrıcalıktır ve kişiler, mevzuatta öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılabilirler. Anayasa’nın 46’ncı maddesine göre “Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidir.”

Kamulaştırma işleminin nasıl yapılacağı ve bu konudaki anlaşmazlıkların nasıl çözümleneceği ise, kaynağını Anayasanın anılan 46'ncı maddesinden alan 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ile düzenlenmiştir.

Kamulaştırmatsız el atma ise, devletin ya da kamu tüzel kişinin, Anayasa ve yasalara uygun bir kamulaştırma işlemi yapmaksızın, kişisel mülkiyete konu bir taşınmaza, sahiplenme kastı ile ve kalıcı olarak el koymak suretiyle, mal sahibinin taşınmaz üzerindeki mülkiyet hakkını istediği gibi kullanma hakkını engellemesidir.

Elbette ki, kamulaştırma yapılsaydı da işlemin bir fiyatla bedelleneceği muhakkaktır fakat kamulaştırmatsız el atma işleminin, kurumun, harç ve vekâlet ücreti gibi hiç de göz ardı edilemeyecek yargılama giderlerini ödemeye mahkûm edilmesine yol açtığı muhakkaktır.

Kurum tarafından, bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiştir.