



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KOCAELİ KANDIRA BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	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

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: 2024 Yılı Personel Giderleri ve Personel Giderlerinin Bütçe Gelirine Oranı	22
Tablo 9: Tahsilat Oranı Düşük Olan Gelir Türleri	29

KISALTMALAR

AŞ	: Anonim Şirket
KDV	: Katma Değer Vergisi
TL	: Türk Lirası
VUK	: Vergi Usul Kanunu
ÜFE	: Üretici Fiyat Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınır Sayımlarının Yapılmaması
2. Taşınır Mal Yönetim Hesabının Düzenlenmemesi
3. Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması

B. Diğer Bulgular

1. Kurumda Ön Mali Kontrolün Yapılacağı Alt Birimin Oluşturulmaması
2. Sosyal Yardım Süreçlerini Detaylandıran Bir Düzenlemenin Bulunmaması
3. Doğrudan Temin Usulü ile Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Ödeme Emri Belgesi Eklerinde Kanıtlayıcı Belgelerin Olmaması
4. Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması
5. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
6. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
7. Taşınmaz İcmal Cetvelinin Hazırlanmaması
8. Gelir Kalemlerinde Tahsilat Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması
9. Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedelinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması
10. Maden İşletmeleri Payının Tahakkuk ve Tahsil Edilmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Kandıra 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, 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, 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'a göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Kandıra Belediyesinin karar organı olan Kandıra Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 25 üyeden oluşmaktadır. Belediye teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak 25 hizmet biriminden oluşmakta olup, 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, 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 iki adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Kandıra Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 3 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı 4 memur kökenli başkan yardımcısı, 1 meclis kökenli başkan

yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 25 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 Dolu Kadro Sayısı	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı
Memur	88	266
Sözleşmeli Sanatçı Personel	0	0
Sözleşmeli Personel	0	0
Kadrolu İşçi	17	133
Toplam	105	399
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	248	-

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 Kandıra Belediyesi faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Kandıra Belediyesinin 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Eklenen Ödenek (TL)	Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	71.751.120,00	12.790.000,00	1.700.000,00	82.841.120,00	74.253.726,11	8.587.393,89

2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	8.202.450,00	114.000,00	114.000,00	8.202.450,00	7.580.374,26	622.075,74
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	253.848.800,00	72.390.941,16	44.345.941,16	281.893.800,00	255.909.427,61	22.064.396,03
4	Faiz Giderleri	111.300,00	0	0	111.300,00	40.623,90	70.676,10
5		10.400.100,00	1.070.000,00	1.280.000,00	10.190.100,00	9.862.677,38	327.422,62
6	Sermaye Giderleri	21.686.230,00	26.310.000,00	14.995.000,00	33.001.230,00	6.060.942,96	6.798.096,00
7	Sermaye Transferleri	0	0	0	0	0	0
8	Borç Verme	0	0	0	0	0	0
9	Yedek Ödenek	22.000.000,00	0	19.710.000,00	2.290.000,00	0	2.290.000,00
Toplam		388.000.000,00	112.674.941,16	82.144.941,16	418.530.000,00	353.707.772,22	40.760.060,38

Kandıra Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 388.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden ödenek bulunmamaktadır. Yıl içinde 353.707.772,22 TL Bütçe Gideri yapılmış, 40.760.060,38 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 24.062.167,40 TL ödenek ise 2025 yılına devretmiştir.

Kandıra Belediyesinin 2024 yılı 388.000.000,00 TL Bütçesi ve yılı içinde yapılan ek bütçe 30.530.000,00 TL tutarları ile toplam “(A) Ödenek Cetvelinde” 418.530.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 388.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasında bütçe denkliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2024 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	43.861.750,00	24.953.619,17	73.850,54	24.879.768,63	57
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	63.569.362,50	62.132.865,65	209.722,99	61.923.142,66	97
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	29.500.000,00	16.335.507,56	0,00	16.335.507,56	55
05- Diğer Gelirler	201.068.887,50	209.557.952,23	127.348,93	209.430.603,30	104
06- Sermaye Gelirleri	50.000.000,00	22.438.715,25	0,00	22.438.715,25	45

08- Tahsilatlar	0	0	0	0	0
09- Red ve İadeler	0	0	0	0	0
Toplam	388.000.000,00	335.418.659,86	410.922,46	335.007.737,40	86

Buna göre 2024 yılında net bütçe geliri %86 seviyesinde gerçekleşmiştir. Alınan Bağış ve Yardımlar %55 Sermaye Gelirleri %45 ve Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri %97 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödenegi (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	71.751.120,00	74.253.726,11	103
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	8.202.450,00	7.580.374,26	92
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	253.848.800,00	255.909.427,61	101
04-Faiz Giderleri	111.300,00	40.623,90	36
05-Cari Transferler	10.400.100,00	9.862.677,38	95
06-Sermaye Giderleri	21.686.230,00	6.060.942,96	28
07-Sermaye Transferleri	0	0	0
08-Borç Verme	0	0	0
09-Yedek Ödenekler	22.000.000,00	0	0
Toplam	388.000.000,00	353.707.772,22	91

Buna göre 2024 yılında bütçe giderleri %91 seviyesinde gerçekleşmiştir. Başlangıç bütçesi ve ek ödenek ile öngörülen toplam ödenek tutarı Personel Giderlerinde %3, Mal ve Hizmet Alım Giderlerinde %1 oranında aşılmıştır.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2023 yılının 2022 yılına, 2024 yılının 2023 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
01- Vergi Gelirleri	9.185.525,25	17.233.265,36	24.953.619,17	88	45
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	15.825.171,19	40.331.378,39	62.132.865,65	155	54
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	14.903.356,97	14.760.231,40	16.335.507,56	-1	11

05- Diğer Gelirler	62.749.379,34	114.800.761,24	209.557.952,23	83	83
06- Sermaye Gelirleri	508.532,21	15.800.420,66	22.438.715,25	3007	42
08-Alacaklardan Tahsilatlar	0	0	0	0	0
Toplam	103.171.964,96	202.926.057,05	335.418.659,86	97	65
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	3.003.257,76	331.829,03	410.922,46	-89	24
Net Toplam	100.168.707,20	202.594.228,02	335.007.737,40	102	65

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 132.413.509,38 TL'lik artış göstermiştir. Bu çerçevede; Vergi Gelirlerinde 7.720.353,81 TL, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri 21.801.487,26 TL, Alınan Bağış ve Yardım ile özel gelirlerde 1.575.276,16 TL, Diğer Gelirlerde 94.757.190,99 TL ve Sermaye Gelirlerinde 6.638.294,59 TL tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Giderlerinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	17.133.548,09	42.020.755,90	74.253.726,11	145	77
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.654.026,09	4.448.643,72	7.580.374,26	68	70
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	63.597.245,90	156.252.748,57	255.909.427,61	146	64
Faiz Giderleri	410.111,27	71.588,80	40.623,90	-83	-43
Cari Transferler	8.792.850,38	7.601.629,72	9.862.677,38	-14	30
Sermaye Giderleri	2.146.103,51	7.864.983,86	6.060.942,96	266	-23
Sermaye Transferleri	0	0	0	0	0
Borç Verme	0	0	0	0	0
Toplam	94.733.885,24	218.260.350,57	353.707.772,22	130	62

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 135.447.421,65 TL %62 artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında Personel Giderlerinin 32.232.970,21 TL %77, Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Prim Giderlerinin 3.131.730,54 TL %70 arttığı görülmektedir. Mal alım ve Hizmet Giderlerinde 99.656.679,04 TL'lik %64,

2.261.047,66 TL'lik %30 artışlar olduğu, Sermaye Giderlerinde 1.804.040,90 TL'lik %23 ve Faiz Giderlerinde 30.964,90 TL %43 azalışlar meydana geldiği görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; dönem net faaliyet geliri 345.437.622,92 TL, enflasyon düzeltilmesi toplamı 93.818.321,82 TL ve faaliyet gideri toplamı 414.249.697,33 TL olan İdare, 2024 yılını 25.006.247,41 TL olumlu faaliyet sonucu ile tamamlamıştır

Kandıra Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı 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	KANDIRA BELEDİYESİ PERSONEL A.Ş	600.000,00	600.000,00	100
2	KANDIRA SOSYAL HİZMET TURİZM GIDA TAŞIMACILIK İNŞAAT TİC. LTD.ŞTİ	17.000.000,00	17.000.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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 Yönetim 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 süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve 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 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

2024 yılı denetimi kapsamında, mezkûr mevzuat çerçevesinde, kurum iç kontrol sistemi, iç kontrol bileşenleri bazında aşağıdaki şekilde değerlendirilmektedir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarenin organizasyon şeması bulunmakta olup, fonksiyonel görev dağılımlarına ilişkin iş analizi süreci kapsamında görev tanımlama süreçleri devam etmektedir. Görev yetki ve sorumluluklara ilişkin ise Pozisyon bazlı “Görev Kartı” dokümanı hazırlanmaktadır. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmıştır. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmiştir. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir. İş analizi kapsamında, pozisyonların görev kartlarına işlenen görev tanımları kişilerin yapacağı işler ile alakalı gerekli bilgilendirmeyi sağlamakta olup kurum hiyerarşisine bağlı kalınarak işlemler gerçekleştirilmektedir.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare, hiçbir iç kontrol riski belirlememiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri kısmen hazırlanmıştır. İdare tarafından yetki devirleri ve sınırları yazılı olarak belirlenmiştir. İmza yetki yönergesine göre hazırlanmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmamıştır. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi bulunmamaktadır.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemine ilişkin hiçbir çalışma yapılmadığı için değerlendirilememektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kandıra Belediyesinin 2024 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: Taşınır Sayımlarının Yapılmaması

Taşınır işlemlerine ilişkin olarak yıl sonunda yapılması gereken taşınır sayımlarının yapılmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nde ambar, kamu idarelerine ait taşınırların kullanıma verilinceye kadar veya kullanımdan iade edildiğinde muhafaza edildiği yer şeklinde tanımlanmış; aynı Yönetmelik'in "*Sorumluluk*" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında; harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden ve kayıtlarının bu Yönetmelik'te belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumlu olduğu ve bu sorumluluğunu taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getireceği düzenlenmiştir.

Taşınırların muhafazası ve kontrolüne ilişkin olarak adı geçen Yönetmelik'in 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında; kamu idarelerine ait taşınırların muhafazası ile görevli olan kamu görevlilerinin bu taşınırları en iyi şekilde muhafaza etmek, gerekli bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak zorunda olduğu; aynı maddenin beşinci fıkrasında, taşınırların muhafazasından ve yönetilmesinden sorumlu olanların, gerekli tedbirlerin alınmaması veya özenin gösterilmemesi nedeniyle sebep oldukları kamu zararları hakkında, 27/9/2006 tarihli ve 2006/11058 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş olup 6'ncı maddenin dördüncü fıkrasında ise, taşınır kayıt yetkililerinin taşınırların ambarda muhafazasından ve bulundukları yerde kontrolünden sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Diğer yandan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "*Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler*" başlıklı 32'nci maddesinde; kamu idarelerine ait taşınırların, taşınır kayıt yetkililerinin görevlerinden ayrılımlarında, yıl sonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayımlarının yapılacağı, taşınır sayımlarının harcama yetkilisince, kendisinin veya görevlendireceği bir kişinin başkanlığında taşınır kayıt yetkilisinin de katılımıyla en az üç kişiden oluşturulan sayım kurulu tarafından gerçekleştirileceği, sayım kurulunun öncelikle, taşınır kayıt yetkilisince ambarda bulunduğu veya ambardan çıktığı halde belgesi düzenlenmediği ve kayıtları yapılmadığı belirtilen taşınırlara ilişkin işlemlerin yaptırılmasını sağlayacağı, Sayım Tutanağının "Kayıtlara Göre Ambardaki Miktar" sütununun, defter kayıtları esas alınarak doldurulacağı ve ambarlardaki taşınırların fiilen sayılarak ve bulunan miktarların Sayım Tutanağının "Ambarda Bulunan Miktar" sütununa kaydedileceği,

akabinde oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj ve servis gibi ortak kullanım alanlarında bulunan taşınırların dayanıklı taşınırlar listeleri esas alınarak sayılacağı ve sayım sonuçlarının Sayım Tutanağında gösterileceği, kullanım amacıyla kamu görevlilerine taşınır teslim belgesiyle verilmiş olan taşınırlar için, sayım yapılmaksızın Sayım Tutanağının “Kayıtlara Göre Kişilere Verilen Miktar” sütunundaki bilgilerin dikkate alınacağı, kayıtların sayım sonuçlarıyla uygunluğunun sağlanması ile sayım kurulu tarafından Taşınır Sayım ve Döküm Cetvelinin düzenleneceği, bu Cetvel ve eki sayım tutanağı ile sayım sonuçlarına göre düzenlenen giriş ve çıkış belgelerinin, taşınır kayıt yetkilisinin yıl sonu hesabını oluşturacağı düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince; yıl sonlarında taşınır sayımları tam olarak yapılmalı, ardından sayım tutanakları düzenlenmeli buna bağlı olarak da taşınır sayım ve döküm cetveli hazırlanarak muhasebe kayıtları ile fiziki durum karşılaştırılmalıdır.

Yapılan inceleme sonucunda ambarlarında yıl sonu sayım işlemlerinin yapılmadığı, sayım tutanakları ile diğer taşınır hesap ve cetvellerin düzenlenmediği bu durumun taşınırlara ilişkin fiili durumun kayıtlara yansıtılmamasına sebebiyet verdiği anlaşılmıştır.

İdare tarafından verilen cevapta, tüm müdürlüklerin ambarlarının gerekli sayım ve kontrol işlemlerinin usulüne uygun şekilde yapması için gerekli işlemlerin başlatıldığı belirtilmiş olup üç adet müdürlüğün sayım işlemlerine ilişkin tutanak tutulmuş, diğer müdürlükler adına da gerekli işlemlerin yürütülmesi için gerekli çalışmaların devam ettiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak; taşınırlarla ilgili gerekli sayım ve kontrol işlemlerinin usule uygun şekilde yapılması ve yıl sonu sayımlarının zamanında yapılarak mevzuata uygun şekilde belgelerin düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınır Mal Yönetim Hesabının Düzenlenmemesi

Belediyeye ait taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesi, taşınır yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesine ilişkin işlemlerin Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine göre yapılmadığı ve taşınır mal yönetim hesabının düzenlenmediği görülmüştür.

0.10.2024 tarih ve 32688 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde: "*Harcama yetkilileri taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından,*

kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumludur. Harcama yetkilileri taşınır kayıtlarının bu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tutulması ve taşınır mal yönetim hesabının hazırlanması sorumluluğunu taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getirir. "

"Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri" başlıklı 6'ncı maddesinde: "Taşınır kayıt yetkilileri, harcama yetkililerince, memuriyet veya çalışma unvanına bağlı kalmaksızın, taşınır kayıt ve işlemlerini bu Yönetmelikte belirtilen usule uygun şekilde yapabilecek bilgi ve niteliklere sahip personel arasından görevlendirilir. Dış temsilciliklerde taşınır kayıt yetkilileri misyon şefleri tarafından görevlendirilir. Taşınır işlemleri yoğun olan harcama birimlerinde birden fazla taşınır kayıt yetkilisi görevlendirilebilir. Kamu idarelerince ihtiyaç duyulması hâlinde birden fazla harcama biriminin taşınır kayıtları harcama birimleri itibarıyla ayrı ayrı tutulmak kaydıyla, bir taşınır kayıt yetkilisi tarafından da yürütülebilir.

Taşınır kontrol yetkilileri, harcama yetkililerince, taşınır kayıt yetkilisinin hazırlamış olduğu taşınır mal yönetim hesabına ilişkin belge ve cetvellerin mevzuata ve mali tablolara uygunluğunu ve gerektiğinde yapılan diğer kayıt ve işlemleri kontrol etmek üzere yardımcılarında veya bunların bir alt kademesindeki yöneticileri arasından görevlendirilir. Harcama yetkilisi dışında yönetici ünvanını haiz personel bulunmayan harcama birimlerinde ise bu görev harcama yetkilisi tarafından yerine getirilir.

Taşınır kontrol yetkilisi ile taşınır kayıt yetkilisi görevi aynı kişiye birleşemez."

"Taşınır mal yönetimi hesabı" başlıklı 34'üncü maddesinde: "Taşınır mal yönetim hesabı, 5018 sayılı Kanunun kaynakların kullanılması ve yönetilmesi konusunda harcama birimi ve harcama yetkililerine yüklediği sorumluluğun gereği olarak taşınır kayıt ve işlemlerinin usulüne uygun yapıp yapılmadığının harcama yetkilisi tarafından kontrol ve denetimine esas olmak üzere taşınır kayıt yetkilisi tarafından harcama birimleri itibarıyla hazırlanır ve taşınır kontrol yetkilisince kayıt ve belgeler ile mali tablolara uygunluğu kontrol edilerek imzalanır. Taşınır mal yönetim hesabında; önceki yıldan devredilen, yılı içinde giren, çıkan ve ertesi yıla devredilen taşınırlar ile yıl sonu sayımında bulunan fazla ve noksanlar gösterilir. Taşınır mal yönetim hesabı aşağıdaki cetvellerden oluşur:

a) Yıl sonu sayımına ilişkin Sayım Tutanağı.

b) Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli.

c) *Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetveli; müze ve kütüphane olarak faaliyet gösteren harcama birimlerinde Müze/Kütüphane Yönetim Hesabı Cetveli.*

ç) *Yıl sonu itibarıyla en son düzenlenen Varlık İşlem Fişinin sıra numarasını gösterir tutanak"*

Hükümleri yer almaktadır.

Belediyenin mevcut taşınırların tespitini yaparak kaydını yapmadığı, ambarlar için sorumlu personel tespit etmediği, dönem sonlarında ambarların fiili sayımının yapılmadığı, satın alınan mal, malzeme ve demirbaşların usule uygun olmayan bir biçimde muhafaza edildiği, bu nedenlerle de Taşınır mal yönetim hesabının düzenlenemediği, dolayısıyla Belediyenin mali tablolarında yer alan 253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı, 254 Taşıtlar Hesabı, 255 Demirbaşlar Hesabı, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 500 Net Değer Hesabı, 570 Geçmiş Yıllar Enflasyon Farkları Hesabı, 580 Geçmiş Yıllar Enflasyon Farkları Hesabı ve 698 Enflasyon Düzeltmesi Hesaplarındaki taşınırlara ilişkin tutarların da hatalı bilgiler içerdiği tespit edilmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta, bulgu konusu hususa ilişkin çalışmaların başladığı ve devam ettiği belirtilmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri gereğince Belediyeye ait taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesi, taşınır yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesi taşınır yönetim bilgi sistemi kurulması ve taşınırlara ilişkin tüm işlemlerin Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine göre yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması

İdare tarafından maddi duran varlıkların amortismanına ilişkin bilgilerin kaydedildiği Duran Varlıklar Amortisman Defterinin tutulmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı, bu yönetmelik kapsamına dâhil kamu idarelerince muhasebe sistemine dâhil edilen maddi duran varlıklardan; hangilerinin amortismanına tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranları ile ilgili olarak Maliye Bakanlığınca belirlenen esas ve usullerin uygulanacağı belirtilmiştir ve "Tutulacak

"Diğer Defterler" başlıklı 18'inci Bölümü'nün 491'inci maddesinde Duran Varlıklar Amortisman Defteri sayılmıştır.

Ayrıca 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren Amortisman ve Tükenme Paylarına ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 9'uncu maddesinde amortisman tabi her bir varlığın Ek-2'de yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine kaydedileceği belirtilmiştir.

Edinilen duran varlıkların amortisman hesaplamalarında edinim tarihlerinin göz ardı edilmesi, her ne suretle olursa olsun kayıtlardan çıkarma durumunda ilgili duran varlığa ne kadar amortisman ayrıldığı ve duran varlığa ilişkin amortisman ayırma süresinin dolmasına rağmen amortisman ayrılmaya devam ediliyor olması nedenleriyle duran varlıklara ilişkin amortisman kayıtları gerçeği yansıtmamaktadır. Söz konusu hatanın temelinde taşınmazlar için "Duran Varlıklar Amortisman Defterinin" kullanılmaması yatmaktadır. Belediyenin aktifinde bulunan duran varlık sayısının ve çeşidinin çokluğu, her birinin aktife giriş tarihlerinin ve amortisman oranlarının farklı olması ve "Duran Varlıklar Amortisman Defterinin" kullanılmıyor olması sebebiyle hatalı muhasebe kayıtlarının toplam tutarı tespit edilememiştir.

Belediye tarafından Duran Varlıklar Amortisman Defteri tutulmaması sebebiyle, Belediyenin mali tablolarında yer alan 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının alacağında yer alan 146.117.026,73 TL ile 500-Net Değer Hesabı, 580.98-Geçmiş Yıllar Enflasyon Farkları Hesabı ve 698-Enflasyon Düzeltmesi Hesaplarındaki maddi duran varlık amortismanlarına ilişkin tutarların hatalı bilgiler içerdiği değerlendirilmektedir.

İdare tarafından verilen cevapta, bulgu konusu hususa ilişkin çalışmaların başladığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ve buna ilişkin diğer düzenlemeler gereğince Duran Varlıklar Amortisman Defteri'ne gerçek duruma uygun şekilde ilgili kayıtların yapılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Kurumda Ön Mali Kontrolün Yapılacağı Alt Birimin Oluşturulmaması

Yapılan incelemede Kandıra Belediyesinde mali iş ve işlemlerin ön mali kontrolünün yapılması için Mali Hizmetler Müdürlüğü bünyesinde herhangi bir iç kontrol alt biriminin oluşturulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 57’nci maddesinde: “*kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemlerinin; harcama birimleri, muhasebe ve mali hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşacağı*”,

58’inci maddesinde: “*ön mali kontrolün harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile mali hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsadığı, ön malî kontrol sürecinin, mali karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluştuğu; kamu idarelerinde ön malî kontrol görevinin, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütüleceği, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılacak asgari kontrollerde, mali hizmetler birimi tarafından ön malî kontrole tabi tutulacak mali karar ve işlemlerin usul ve esasları ile ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemlerin Maliye Bakanlığınca belirleneceği, kamu idarelerinin, bu standart ve yöntemlere aykırı olmamak şartıyla bu konuda düzenleme yapabileceği*”,

Hüküm altına alınmıştır.

Maliye Bakanlığınca çıkarılan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 14’üncü maddesinde; malî hizmetler biriminde ön malî kontrol yetkisinin mali hizmetler birimi yöneticisine ait olduğu, kontrol sonucunda düzenlenen yazılı görüş ve kontrol şerhlerinin mali hizmetler birimi yöneticisi tarafından imzalanacağı, malî hizmetler birimi yöneticisinin, bu yetkisinin sınırlarını açıkça belirtmek şartıyla yazılı olarak yardımcısına veya birimin iç kontrol alt birim yöneticisine devredebileceği, malî hizmetler birimi yöneticisinin harcama yetkilisi olması durumunda ön malî kontrol görevinin, iç kontrol alt birim yöneticisi tarafından yürütüleceği, malî hizmetler biriminin ön malî kontrolüne tâbi malî karar ve işlemlerin kontrolünün, birimin iç kontrol alt birimi tarafından yerine getirileceği, harcama birimlerinde ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön mali kontrol görevinin, ödeme emri belgesi düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlisi tarafından yerine getirileceği ifade edilmiştir.

Söz konusu hükümlerden 5018 sayılı Kanun kapsamında bulunan kurumun mali iş ve işlemlerinin gerçekleştirilme aşamasında, bir ön mali kontrole tabi tutulmasının zorunlu olduğu anlaşılmaktadır. Bu kontrollerin harcama birimlerinde “gerçekleştirme görevlileri”, mali hizmetler biriminde ise bu birimin bünyesinde oluşturulacak “iç kontrol alt birimi” tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir.

Anılan Kanun'un 11'inci maddesinde, ön mali kontrol sisteminin kurulmasından ve işlemlerinden üst yönetici olan belediye başkanının sorumlu olduğu, bu konudaki sorumluluğun da harcama yetkilileri, iç denetçiler ve mali hizmetler birimi aracılığıyla yerine getirileceği belirtilmektedir.

Yapılan incelemede ise Kandıra Belediyesinde mali iş ve işlemlerin ön mali kontrolünün yapılması için Mali Hizmetler Müdürlüğü bünyesinde herhangi bir iç kontrol alt biriminin oluşturularak görevlendirilmediği görülmüştür.

İdare tarafından verilen cevapta, iç kontrol birimi oluşturmak için işleyişe uygun nitelikte personeller ile alt birim kurmak yönünde gerekli işlemlerin başlatıldığı belirtilmiştir.

Yukarıda anılan mevzuat hükümleri gereğince mali iş ve işlemlerin ön mali kontrolünün yapılabilmesi için Mali Hizmetler Müdürlüğü bünyesinde bir iç kontrol alt biriminin oluşturulması gerekmektedir.

BULGU 2: Sosyal Yardım Süreçlerini Detaylandıran Bir Düzenlemenin Bulunmaması

Belediyece ihtiyaç sahiplerine yapılan ve yapılacak yardımların nasıl yapılacağına yönelik usul ve esasları içeren bir yönetmeliğin hazırlanmadığı görülmüştür.

T.C. Anayasası'nın “Yönetmelikler” başlıklı 124'üncü maddesinde; Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren Kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilecekleri hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “*Belediyenin Görev ve Sorumlulukları*” başlıklı 14'üncü maddesinde; “*sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır*” denilmiştir.

“Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15'inci maddesinin (b) bendinde ise; belediyeye, yetkili olduğu konularda yönetmelik çıkarma yetkisi verilmiştir.

Yapılan incelemede, belediye tarafından yapılan ayni ve nakdi sosyal yardımların bulunduğu ancak yapılan bu ayni ve nakdi yardımların usul ve esaslarını düzenleyen herhangi bir yönetmeliğin bulunmadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi tarafından, ayni ve nakdi yardımın kapsamını, bu yardımların ilgililere ulaştırılmasında izlenecek usul ve esasları düzenleyen, bu hizmet kapsamında yetkili ve sorumlu olacak kişi ve/veya komisyonların görevlendirilme usulü, yetki ve sorumluluklarını belirleyen, ihtiyaç sahiplerinin belirlenmesinde yetkililerce hangi belge ve objektif kriterlerin aranacağını kapsayan bir düzenleme bulunmaması, yapılan yardımların objektif kriterlerden yoksun kalmasına ve uygulamada suistimallere neden olabilecektir.

İdare tarafından verilen cevapta, sosyal yardım yönetmeliği ile ilgili çalışmalara başlandığı ve en kısa sürede faaliyete geçmesi için gerekli işlemlerin devam ettiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak; Belediye Kanunu’nun ilgili hükmünün uygulanmasını sağlamak üzere İdare tarafından sosyal yardımların yapılması sürecinde uygulanacak olan usul ve esasları kapsayan bir yönetmelik çıkarılması ve yardımların bu yönetmelik hükümleri çerçevesinde yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Doğrudan Temin Usulü ile Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Ödeme Emri Belgesi Eklerinde Kanıtlayıcı Belgelerin Olmaması

Kandıra Belediyesi Destek Hizmetleri Müdürlüğüne muhtelif zamanlarda gerçekleştirilen bazı mal ve hizmet alımlarında, ödeme emri belgesine fatura dışında kamu harcamalarının belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak yapıldığına ve gerçekleştirildiğine ilişkin kanıtlayıcı belgeler bağlanmamıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 33’üncü maddesinde:

Bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerektiği;

Harcama talimatı üzerine, gerçekleştirme görevlilerinin; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürüteceği;

Giderin çeşidine göre aranacak gerçekleştirme belgelerinin şekil ve türlerinin mahallî idareler için İçişleri veya Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınmak suretiyle çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceği;

Hususları düzenlenmiştir.

5018 sayılı Kanun'un ilgili maddesi uyarınca Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği yayımlanmıştır. Bu bağlamda, kanıtlayıcı belgeler, kamu harcamalarının belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak yapıldığına ve gerçekleştirildiğine ilişkin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca düzenlenip onaylanan belgeler olarak tanımlanarak Yönetmelik'in ikinci bölümünde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Anılan Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde, ihale veya doğrudan temin usulüyle yapılacak yapım işleri ile hizmet alımlarında, sözleşme ve/veya şartname hükümlerine göre yerine getirilen taahhütlerin bedellerinin ödenmesinde hakediş raporlarının düzenleneceği ifade edilmiş; hizmet işlerinde yükleniciye ödenecek ara ve kesin hakediş tutarının hesaplanmasına esas olan belgelerden oluşan Hizmet İşleri Hakediş Raporunun, hizmet türüne ve işin özelliğine göre yalnızca ilgili sayfaları ve gerekli görülen diğer belgeler düzenlenerek yüklenici ve kontrol elemanlarınca imzalanıp, yetkili makamca onaylanarak tanzim edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, Destek Hizmetleri Müdürlüğünce gerçekleştirilen bazı mal ve hizmet alımlarında ödeme emri belgesine fatura dışında kamu harcamalarının belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak yapıldığına ve gerçekleştirildiğine ilişkin kanıtlayıcı belgelerin bağlanmadığı görülmüştür. Söz konusu kayıt ve belgelerin olmaması, kötü niyetli kullanıma ve İdare açısından risklere sebebiyet verebilecektir.

İdare tarafından verilen cevapta, bulgu konusu hususa özen gösterileceği belirtilmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri gereğince, ödeme emri belgesine fatura dışında kamu harcamalarının belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak yapıldığına ve gerçekleştirildiğine ilişkin kanıtlayıcı belgelerin bağlanması gerekmektedir.

BULGU 4: Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması

Belediyenin şirket personeli de dâhil olmak üzere yıllık toplam personel giderlerinin, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranında artırılması suretiyle bulunan tutarının yüzde kırkını aştığı görülmüştür.

28.04.2018 tarihli ve 30405 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları İle Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar’ın “*Personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınır*” başlıklı 5’inci maddesinde; idarelerin, şirket personeli de dâhil yıllık toplam personel giderlerinin, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamayacağı belirtilmiştir.

Aynı maddede; yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idare şirketlerine yeni personel alımı yapılamayacağı ancak belirlenen oranları aşan idarelerin İçişleri Bakanlığından izin almak suretiyle şirketlerine işçi alımı yapabilecekleri ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede aşağıda yer alan tablodan ayrıntısı görüleceği üzere 2024 yılı için personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınırın 128.412.325,48 TL olmasına rağmen İdarenin Şirket personeli dahil toplam personel gideri 169.031.103,85 TL olarak gerçekleştiği; dolayısıyla personel giderlerinin, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının %52,65’ine ulaştığı tespit edilmiştir.

Tablo 8: 2024 Yılı Personel Giderleri ve Personel Giderlerinin Bütçe Gelirine Oranı

2024 Yılı Personel Gideri	2024 Yılı Şirket Personel Gideri	Toplam Personel Gideri	2023 Yılı Gerçekleşen Bütçe Geliri	Yeniden Değerleme Oranı (2024)	Değerleme Sonucu Oluşan Gelir	Oran %
74.253.726,11	94.777.377,74	169.031.103,85	202.594.228,02	58,46	321.030.813,72	52,65

İdare tarafından verilen cevapta, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri mevzuat hükümlerinde yer alan oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılmamasına dikkat edileceği belirtilmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri gereğince, İdarenin personel giderleri toplamının belirlenen sınırı aşması dolayısıyla, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 5: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Belediye bünyesinde çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının Kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

10.06.2003 tarih ve 25134 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda

olan her işçi için iki yüz yirmi Türk lirası (2024 Yılında 2.666 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 17.05.2024 tarih ve 32549 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2024/7 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda Belediye bünyesinde görev alan 45 işçiden 32'sinin kullanılmamış yıllık izninin 30 gün üzerinde olduğu ve bazı işçilerin 405, 385, 297, 298 gün kullanmadıkları izinlerinin olduğu tespit edilmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta, izinlerin belirli bir program çerçevesinde kullandırılması yönünde gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde Belediye bünyesinde çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve Belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması gerekmektedir.

BULGU 6: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların bir kısmının mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbiri ile uyumlu olmadığı ve cins tashihi işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü

maddesinde cins tashihi, “*Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi*” olarak tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmelik’in “Cins tashihlerinin yapılması” başlıklı 10’uncu maddesinde;

“(1) Kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.

(2) Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır.” denilerek taşınmazların cins tashihlerinin yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediyenin mülkiyetinde bulunan 57 adet taşınmazın cins tashihinin yapılmadığı/tamamlanmadığı tespit edilmiştir. Cins tashihlerinin yapılması, taşınmazların, ilgili taşınmaz cetvellerine kayıt yapılmasında önem arz etmektedir. Tapu kayıtlarında yer alan cins kayıtları cetvellerde yer alan cins kayıtları ile uyumlu olmalıdır. Ancak cins tashihi işlemleri yapılıncaya kadar, mevcut kullanım şekli bina olan taşınmazın cinsi tapu kayıtlarında arsa görünse bile yine de ilgili cetvellere bina olarak kaydedilmesi gerekmektedir. Bir taşınmazın, mevcut kullanım şekliyle taşınmaz cetvellerine cins kayıtlarının yapılması, tapu kayıtları ile fiili kullanım şekli birbirine aykırı ise bu aykırılığın giderilmesi, bu kayıtlara uygun varlık hesaplarının (252 Binalar, 250 Arazi ve Arsalar. vb) seçilmesi gerekmektedir. Örneğin, cinsi tarla olarak kayıtlara alınmış olan ve 250 Arazi ve Arsalar Hesabına kayıtlı olan bir taşınmazın fiili durumu incelendiğinde söz konusu parsel içerisinde bina var ise bu taşınmazın cinsi bina olarak değiştirilmeli ve 252 Binalar Hesabına kaydedilmelidir.

İdare tarafından verilen cevapta, taşınmazların cins tashihlerinin yapılarak maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden bedellerinin tespit edilerek, söz konusu taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınması için gerekli iş ve işlemlerin gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, anılan mevzuat hükümleri gereğince taşınmazların cins tashihlerinin yapılarak maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri

üzerinden bedellerinin tespit edilmesi ve söz konusu taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

BULGU 7: Taşınmaz İcmal Cetvelinin Hazırlanmaması

Kandıra Belediyesi tarafından taşınmazlara ilişkin düzenlenmesi gereken taşınmaz icmal cetvelinin düzenlenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiştir.

Buna istinaden 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır. Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinde;

“(1) Kamu idareleri;

a) Tapu kütüğünde adlarına tescilli olan ve Ek 1'deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar ” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 2'deki 'Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu'nda,

b) Tapu kütüğünde kayıtlı olmayan ve Ek 1'deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 3'teki 'Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu'nda,

c) Ek 1'deki Kayıt Planının “Orta Malları” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 4'teki 'Orta Malları Formu'nda,

ç) Ek 1'deki Kayıt Planının “Genel Hizmet Alanları” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 5'teki 'Genel Hizmet Alanları Formu'nda,

d) Tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydını Ek 6'daki “Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nda” yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydını tutarlar.

(2) Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

(3) İcmal cetvellerinde, kayıt planında belirtilen unsurların her biri için bir satır ayrılır ve bu taşınmazlara ilişkin adet ve yüzölçüm toplamaları belirtilir.”

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Temel kavramlar” başlıklı 5'inci maddesinde;

“(1) Genel yönetim muhasebesi, muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan ve aşağıda belirtilen kavramlara göre yürütülür:

a) Belgelendirme: Muhasebe kayıtları, gerçek durumu yansıtan ve usulüne uygun olarak düzenlenmiş belgelere dayandırılır.

...”

Hükmü yer almaktadır.

Yukarıda aktarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'te taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla ilgili idarenin mali hizmetler birimince diğer birimler tarafından hazırlanan formlar dikkate alınarak taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı, söz konusu icmal cetvellerinde ise her bir unsur için ayrı satır açılıp taşınmazlara ilişkin toplam değerlerin belirtileceği ifade edilmiştir. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde ise muhasebe kayıtlarının gerçek durumu yansıtan ve usulüne uygun olarak düzenlenmiş belgelere dayanacağı belirtilmiştir.

Söz konusu mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; idarenin taşınmaz icmal cetveli düzenlemesinin zorunlu olduğu ve mali tablolarda yer alan taşınmaz hesaplarındaki tutarların dayanağının, mali hizmetler birimi tarafından düzenlenmiş taşınmaz icmal cetvelleri olması gerektiği anlaşılmaktadır.

Kandıra Belediyesi tarafından 2024 yılı itibari ile Taşınmaz İcmal Cetvelinin düzenlenmemiş olması nedeniyle, mali tablolarda yer alan taşınmaz hesaplarının tam ve doğru bir bilgi vermeyeceği değerlendirilmektedir.

İdare tarafından verilen cevapta, bulgu konusu hususa ilişkin çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir.

Bu itibarla, anılan mevzuat hükümleri gereği Taşınmaz İcmal Cetvelinin mali hizmetler birimi tarafından düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Gelir Kalemlerinde Tahsilat Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması

Kandıra Belediyesinin 2024 yılı gelirlerinin incelenmesi neticesinde Belediyenin sahip olduğu gelir kalemlerine ilişkin bazı gelirlerin tahsilat/tahakkuk oranının düşük olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin (f) bendinde Belediye başkanı belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli ve yetkili kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun; "Mali hizmetler birimi" başlıklı 60'ıncı maddesi ile ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek görevinin, "Mali hizmetler birimi"ne verildiği; "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde, gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerini muhasebe yetkilisinin yürüteceği, muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu tutulacağı; "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde de kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili Kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları, belirtilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, 37'nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Hazine ve Maliye Bakanlığınca (Kanun'da: Maliye Vekâleti) belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği, 55'inci maddesinin birinci fıkrasında, amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, yedi gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumunun bir "ödeme emri" ile tebliğ olunacağı düzenlenmiştir.

Belediyelerin gelir kalemlerine ilişkin tahsilat/tahakkuk oranını artırabilmeleri için; Mali Hizmetler Müdürlüğünün borcunu ödemeyen kişiler hakkında borcun ödenmesi için ödeme emirlerini zamanında düzenleyip daha sonra bu borçlular hakkında yasal takip yapılmasını teminen Hukuk birimine bildirmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, aşağıdaki tabloda ayrıntısı gösterildiği üzere Belediyenin bazı gelir kalemlerine ilişkin tahsilat/tahakkuk oranlarının düşük düzeyde kaldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki; ilan ve reklam vergisinde bu oran %11,58, bina vergisinde %43,01, arsa vergisinde %43,03, arazi vergisinde %16,40, para cezalarında %4,76, işyeri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinde %20,19 düzeyindedir.

Tablo 9: Tahsilat Oranı Düşük Olan Gelir Türleri

Gelir	2023 Yılından Devreden Gelir Tahakkuku (TL)	2024 Yılı Tahakkuku (TL)	Toplam Tahakkuk (TL)	2024 Yılı Net Tahsilat (TL)	Tahsilat Oranı (%)
İlan Ve Reklam Vergisi	490.423,97	187.876,51	678.300,48	78.542,48	11,58
Bina Vergisi	38.027.873,03	84.760.393,66	122.788.266,69	52.812.997,53	43,01
Arsa Vergisi	11.337.370,89	39.643.426,39	50.980.797,28	21.938.463,52	43,03
Arazi Vergisi	3.172.896,26	1.821.204,60	4.994.100,86	818.912,42	16,40
Para Cezaları	4.956.503,00	202.242.104,07	207.198.607,07	9.861.815,73	4,76
İşyeri ve Diğer Şekilde Kullanılan Binalara Ait Çevre Temizlik Vergisi	10.212.625,89	13.951.146,55	24.163.772,44	4.878.600,66	20,19

İdare tarafından verilen cevapta, tahsilat işlemleri için gerekli çalışmaların başlatıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye gelirlerinde tahsilat oranlarının azami düzeyde gerçekleşmesini teminen kamu kaynağının elde edilmesinde görevli ve yetkili olanların gelirlerin takip ve tahsili hususunda yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket etmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedelinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

Belediyenin yetki alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya

şebekelerinde kullanılan kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip edilmediği ve tahsilatının gerçekleştirilmediği görülmüştür.

655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye istinaden çıkarılan ve 27.12.2012 tarih ve 28510 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gercin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik yürürlüğe girmiştir.

Bu Yönetmelik hükümlerine göre, işletmeciler, elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve altyapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlarla kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden ve üzerinden geçmeleri için tanınan haklar karşılığında, bu yönetmelikte belirtilen tarifeler esas alınarak geçiş hakkı sağlayıcısına ücret ödeyecektir.

Bu amaçlarla işletmelerle, mülkiyet sahibi ve geçiş hakkı sağlayıcıları arasında anlaşma yapılacağı ve geçiş hakkına ait ücretlerin ödeme şekli, geçiş hakkına ilişkin anlaşmada yer alacağı, yine aynı Yönetmelikte ifade edilmektedir.

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 aşamayacağı, tapuda kamu kurum ve kuruluşları adına kayıtlı taşınmazlar için belirtilen ücret üst sınırı hariç olmak üzere, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde yer alan üst sınırları belirten fiyatlar, her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılarak tespit edileceği, ilk yıldan sonraki geçiş hakkı ücretleri; bir önceki yıl geçiş hakkı ücretine en fazla Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan (ÜFE) oranında artırım yapılması suretiyle tespit edileceği hususları belirtilerek geçiş ücretlerine ilişkin ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır.

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

Yönetmelik hükümlerine göre belediyeye ait taşınmazlar üzerinden elektronik

haberleşme hizmetini sunmak isteyen işletmecilerin geçiş hakkı için belediyeye başvuruda bulunarak anlaşma yapması ve bu Yönetmelik'te belirtilen tutarı aşmamak üzere belirlenen geçiş ücretinin anlaşmada gösterilmesi gerekmektedir. Ancak Belediye tarafından geçiş hakkı ücretlerine yönelik herhangi bir tarife cetveli belirlenmediği ve bu gelire ilişkin herhangi bir tahakkuk veya tahsilat işlemi yapılmadığı görülmüştür.

İdare tarafından verilen cevapta, tahsilat işlemleri için gerekli çalışmaların başlatıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; altyapı geçiş hakkı bedellerinin tahsilinin yapılmaması sonucu, önemli bir gelirden mahrum kalınmakta olup, mahrum kalınan bu gelirin tahsiline yönelik gerekli çalışmaların yapılması gerekmektedir.

BULGU 10: Maden İşletmeleri Payının Tahakkuk ve Tahsil Edilmemesi

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde yer alıp aktif olarak üretim yapan maden işletmelerinden alınması gereken maden payının tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

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

Aynı Kanun'un 98'inci maddesinde ise, Kanun'da aksine hüküm bulunmayan hallerde bu Kanun'a göre alınacak vergi, harç ve katılma hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un uygulanacağı belirtilmiştir.

3213 sayılı Maden Kanunu'nun 14.02.2019 tarihli 7164 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi ile "Devlet Hakkı" başlıklı 14'üncü maddesine eklenen cümle ile Devlet hakkının tamamının her yıl Haziran ayının son gününe kadar ruhsat sahibi tarafından Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü hesabına yatırılacağı ifade edilmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri gereği; maden ruhsat sahipleri, yıllık satış tutarının %0,2 nispetindeki belediye payını, Devlet hakkının Hazineye her yıl ödenme zamanı olan Haziran ayının son günü mesai bitimine kadar Belediyeye yatırmak zorundadır. Belediye payının

ödenmemesi veya geç ödenmesi durumunda da 213 ve 6183 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri uygulanmalıdır.

Yapılan incelemede, belediyenin mücavir alanı içerisinde yer alıp aktif olarak üretim yapan mermer ve taş ocakları olmak üzere 3 adet maden işletmesi olduğu, 2024 yılı içinde bu işletmelerden, maden payına ilişkin herhangi bir tahakkuk veya tahsilatın yapılmadığı tespit edilmiştir.

3213 sayılı Maden Kanunu'nun 2. maddesinde "İnşaat ile yol yapımında kullanılan ve tabiatta doğal olarak bulunan kum ve çakıl" I. Grup madenler arasında sayılmıştır. Bu kapsamda taş ocaklarının da maden işletmeleri olarak değerlendirilmesi gerektiği açıktır.

Bir gelir kaleminin ilçe belediyesince mi yoksa büyükşehir belediyesince mi tahsil edileceği hususu tespit edilirken ayrıca gelir ile ilgili hizmetin hangi belediye tarafından yapıldığına da bakılması gerekir. 2464 sayılı Kanun'da belirlenmiş bazı gelir türleri, 5216 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesi gereği büyükşehir belediyesi geliri olarak gösterilmiş olsa dahi, hizmet büyükşehir belediyesince yapılmıyorsa bu gelir büyükşehir belediyesi geliri olarak adlandırılmaz. Nitekim 5216 sayılı Kanun'un 23/g maddesine göre, harcamalara katılma payı büyükşehir belediyesi geliri olarak sayılmış ancak giriş cümlesinde hizmetlerin Büyükşehir belediyesince yapılması şartı getirilmiştir. Buna göre, hizmet Büyükşehir Belediyesiince değil ilçe belediyesince yapılıyorsa gelir tahsilatı da ilçe belediyesince yapılacaktır. Dolayısıyla, Kandıra Belediyesinin hizmet götürdüğü sınırlar içerisinde faaliyet gösteren maden işletmelerinin yıllık satış tutarlarından alınacak olan belediye payının Kandıra Belediyesince tahsil edilmesi gerekmektedir.

İdare tarafından verilen cevapta, tahsilat işlemleri için gerekli çalışmaların başlatıldığı belirtilmiştir.

Yukarıda anılan mevzuat hükümleri gereğince Belediye sınırları içerisinde faaliyette bulunan aktif maden işletmelerinden Kanun'da belirtilen oranda belediye payının tahakkuk ve tahsili için; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığından (Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü) Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmeleri bilgilerinin temin edilerek bu işletmelerden yıllık satış tutarlarının %0,2'si nispetinde hesaplanan Belediye payının Haziran ayının son günü mesai bitimine kadar Belediyeye ödenmesi konusunda gerekli işlemlerin yapılması 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>