



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ERZURUM BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021

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.....	11
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	12
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	12
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	12
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	15
7.	DENETİM BULGULARI.....	15
8.	EKLER.....	24

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	6
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	7
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	8
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	9

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile İlgili Amortisman İşleminin Eksik Yapılması

2. Borçlanma Limitinin Aşılması

3. Sözleşmeli Kadrolarda Çalışan Personelin Müdür Olarak Görevlendirilmesi

4. İşçi İzinlerinin Kanuna Uygun Şekilde Kullanılmaması

5. Sosyal Denge Ödemelerinden Sözleşme Aidatı Kesilmesi

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.

Erzurum Büyükşehir 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 görev, yetki, imtiyaz ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin temel mevzuatı 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 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 paylaşımı şeklindedir. 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.

5216 sayılı Kanun'un 8 ve 9'uncu maddesinde belirtilen altyapı ve ulaşım hizmetleri büyükşehir belediyelerinin sorumluluğu altındadır.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri

hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluk alanları genişletilerek; büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasındaki ilişkiler ve hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında düzenleyici, bağlayıcı karar alma yetkisi verilmiştir.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 76 üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi Büyükşehir Belediye Meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Büyükşehir Belediyesi personeli Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda Büyükşehir Belediye Meclisinin bilgisine sunulur. Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı

tarafından atanır.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 4 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı, İç Denetim Birim Başkanlığı'dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Ulaşım Dairesi Başkanlığı, Tarımsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Fen İşleri Dairesi Başkanlığı, Kaynak Geliştirme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı, Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı 4 adet Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 22 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan belediye personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	1.092	273
Sözleşmeli Personel	-	103
Kadrolu İşçi	481	118
Geçici İşçi	-	1
Toplam	1.573	495
696 sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1995

Erzurum Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü olmak üzere 1 tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır.

Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak büyükşehir belediye sınırları içerisinde İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'la belirlenen su ve kanalizasyon işlerini yapmak üzere kurulmuştur.

Ayrıca Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu 10 adet şirketi 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 Erzurum Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin 2020 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	-	70.521.000,00	(-) 13.521.234,89	56.999.765,11	56.999.765,11	-	-
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	-	9.571.000,00	(-) 1.308.002,32	8.262.997,68	8.262.997,68	-	-
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	-	304.487.000,00	(+) 37.941.0 13,92	342.428.013,92	342.428.013,92	-	-
04	Faiz Giderleri	-	200.000.000,00	(-) 182.174,84	199.817.825,16	94.817.825,16	105.000.000,00	-
05	Cari Transferler	-	16.810.000,00	(+) 10.362.6 16,39	27.172.616,39	27.172.616,39	-	-
06	Sermaye Giderleri	-	572.411.000,00	(+) 65.667.7 81,74	638.078.781,74	631.527.997,81	6.550.783,93	-
07	Sermaye Transferleri	-	3.700.000,00	(-) 160.000,00	3.540.000,00	3.540.000,00	-	-
08	Borç Verme	-	24.000.000,00	(-) 300.000,00	23.700.000,00	200.000,00	23.500.000,00	-
09	Yedek Ödenek	-	98.500.000,00	(-) 98.500.000,00	-	-	-	-
Toplam		-	1.300.000.000,00	0,00	1.300.000.000,00	1.164.949.216,07	135.050.783,93	-

Erzurum Büyükşehir Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 1.300.000.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 1.164.949.216,07 TL bütçe gideri yapılmış, 135.050.783,93 TL ödenek ise iptal edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2020 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 1.300.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 1.150.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 150.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	6.560.000,00	7.048.416,54	413.702,00	6.634.714,54	101,13
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	107.120.000,00	24.673.389,85	78.078,81	24.595.311,04	22,96
04- Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	26.000.000,00	-	-	-	-
05- Diğer Gelirler	607.170.000,00	784.406.554,72	39.644,45	784.366.910,27	129,18
06- Sermaye Gelirleri	343.450.000,00	152.121.351,54	-	152.121.351,54	44,29
08-Alacaklardan Tahsilat	60.000.000,00	56.824.432,21	-	56.824.432,21	94,70
09- Red ve İadeler (-)	300.000,00	-	-	-	-
Toplam	1.150.000.000,00	1.025.074.144,86	531.425,26	1.024.542.719,60	89,09

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri % 89,09 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%101,13) ile diğer gelirler (%129,18) beklenenin üstünde iken; teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%22,96), sermaye gelirleri (%44,29), alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler (%0) beklenenin çok altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	70.521.000,00	56.999.765,11	80,82
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	9.571.000,00	8.262.997,68	86,33
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	304.487.000,00	342.428.013,92	112,46
04- Faiz Gideri	200.000.000,00	94.817.825,16	47,40
05- Cari Transferler	16.810.000,00	27.172.616,39	161,64
06- Sermaye Giderleri	572.411.000,00	631.527.997,81	110,32
07- Sermaye Transferleri	3.700.000,00	3.540.000,00	95,67
08- Borç Verme	24.000.000,00	200.000,00	0,83
09- Yedek Ödenekler	98.500.000,00	-	-
Toplam	1.300.000.000,00	1.164.949.216,07	89,61

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri % 89,61 seviyesinde gerçekleşmiştir. Mal ve hizmet alım giderleri (%112,46), sosyal yardımlardan dolayı cari transferler (%161,64) ile sermaye giderleri (%110,32) başlangıç bütçesinde öngörülen tutarları üstünde gerçekleşir iken; faiz giderleri (%47,40) başta olmak üzere diğer giderler beklenenin altında gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	5.491.597,34	5.064.010,36	7.048.416,54	- 7,78	39,18
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	56.886.903,79	33.028.167,42	24.673.389,85	- 41,94	- 25,29
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	2.171.986,00	5.130.138,45	-	136,19	-
Diğer Gelirler	586.850.662,01	718.965.811,33	784.406.554,72	22,51	9,10
Sermaye Gelirleri	296.502.408,60	244.224.378,51	152.121.351,54	- 17,63	- 37,71
Alacaklardan Tahsilatlar	24.970.952,41	25.782.603,43	56.824.432,21	3,25	120,39
Toplam	972.874.510,15	1.032.195.109,50	1.025.074.144,86	6,09	- 0,69
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	3.626.109,04	7.696.146,44	531.425,26	112,24	- 93,09
Net Toplam	969.248.401,11	1.024.498.963,06	1.024.542.719,60	5,70	0,00

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 43.756,54 TL'lik cüzi bir artış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 8.354.777,57 TL (% 25,29), alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerde 5.130.138,45 TL (%100) ve sermaye gelirlerinde 92.103.026,97 TL (%37,71) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 1.984.406,18 TL (%39,18), diğer gelirlerde 65.440.743,39 TL (%9,10) ve alacaklardan tahsilatlarda 31.041.828,78 TL (%120,39) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların eklenmesi sonucu arttığı anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	44.740.100,69	50.361.580,75	56.999.765,11	12,56	13,18
SGK Devlet Prim Giderleri	6.653.185,66	7.462.681,78	8.262.997,68	12,16	10,72
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	306.956.218,05	335.899.430,82	342.428.013,92	9,42	1,94
Faiz Giderleri	176.734.054,55	127.463.322,64	94.817.825,16	- 27,87	- 25,61
Cari Transferler	17.928.633,68	17.056.051,88	27.172.616,39	- 4,86	59,31
Sermaye Giderleri	561.138.762,66	650.749.355,87	631.527.997,81	15,96	- 2,95
Sermaye Transferleri	575.431,84	6.480.000,00	3.540.000,00	1026,11	- 45,37
Borç Verme	35.048.086,34	16.935.784,27	200.000,00	- 51,67	- 98,81
Toplam	1.149.774.473,47	1.212.408.208,01	1.164.949.216,07	5,44	- 3,91

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 47.458.991,94 TL (%3,91) azalmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; personel giderlerinde 6.638.184,36 TL (%13,18), SGK devlet prim giderlerinde 800.315,90 TL (%10,72), mal ve hizmet alım giderlerinde 6.528.583,10 TL (%1,94) ve sosyal yardımlardan dolayı cari transferlerde 10.116.564,51 TL (%59,31) artış olmuş iken; faiz giderlerinde 32.645.497,48 TL (%25,61), sermaye giderlerinde 19.221.358,06 TL (%2,95) ve sermaye transferlerinde ise 2.940.000,00 TL (%45,37) azalış olmuştur.

Faaliyet sonuçları tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı faaliyet gideri 1.020.169.877,27 TL, faaliyet geliri 976.516.702,07 TL olup dönem olumsuz faaliyet sonucu ise 43.653.175,20 TL olarak gerçekleşmiştir.

Erzurum Büyükşehir Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	ER TANS A.Ş.	10.200.000,00	10.200.000,00	100
2	ESKER A.Ş.	2.500.000,00	2.500.000,00	100
3	KARİYER A.Ş.	50.000,00	50.000,00	100
4	KÜLTÜR A.Ş.	500.000,00	500.000,00	100
5	PALANDÖKEN A.Ş.	3.500.000,00	3.500.000,00	100
6	ERKONUT A.Ş.	143.247.101,61	143.247.101,61	100
7	SPOR A.Ş.	500.000,00	500.000,00	100
8	EJDER A.Ş.	12.700.000,00	12.700.000,00	100
9	ENERJİ A.Ş.	11.973.939,00	11.973.939,00	100
10	ERZURUM ÇEVRE TEMİZLİK AĞAÇ PEYZAJ ÜRÜNLERİ A.Ş.	5.488.995,00	5.488.995,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesine göre iç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını,

muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesinin sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür.

Maliye Bakanlığı tarafından 31.12.2005 tarihli ve 26040-3. mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve 01.01.2006 da yürürlüğe giren İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul Ve Esaslar'ın "İç Kontrol Standartları" başlıklı 5'inci maddesinde; "İç Kontrol Standartları, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Maliye Bakanlığı tarafından belirlenir ve yayımlanır. İdareler, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlüdür. Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebilir." hükmü yer almaktadır.

Mezkûr hüküm gereği Maliye Bakanlığı tarafından 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de "Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği" yayımlanarak kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla gerekli standart ve temel şartlar belirlenmiştir.

Kurumda Mali Hizmetler Daire Başkanlığı tarafından yürütülen iç kontrol çalışmalarıyla ilgili olarak Şubat 2014'te iç kontrol sistemi standartlarına ilişkin bir durum analizi yapılmış ve buna göre İç Kontrol Şube Müdürlüğü Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönerge ve Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesi hazırlanarak meclis kararıyla kesinleşmiştir.

2009 yılında hazırlanan ve 2014 yılında Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne gönderilen İç kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı 2017-2018 yıllarında revize edilmiş olup planda toplam 18 eylem belirlenmiştir. Bu 18 eylemin 4 tanesi kontrol ortamı, 2 tanesi risk değerlendirme, 6 tanesi kontrol faaliyetleri, 4 tanesi bilgi ve iletişim son olarak 2 tanesi de izleme standardına aittir.

Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi doğrultusunda, Eylem Planında öngörülen faaliyet ve düzenlemelerin gerçekleşme sonuçları en az altı ayda bir olmak üzere düzenli olarak izlenip değerlendirilmemekte ve üst yöneticiye raporlanmamaktadır.

Yine Kamu İç Kontrol Rehberi doğrultusunda iç kontrol sistemi yılda en az bir kez değerlendirilmemekte değerlendirme formları ve raporlar düzenlenmemektedir.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmasına rağmen kurul aktif bir

çalışma göstermemiştir.

Kurum personeli ile “Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi” imzalanarak personellerin özlük dosyalarına eklenmiştir.

Yalnızca Mali Hizmetler Daire Başkanlığında görev tanımları yetki ve sorumlulukların belirlendiği iş süreçlerine ilişkin çalışmaların yapıldığı ve de üst yönetimin onayına sunulduğu; diğer Daire Başkanlıklarında ise görev tanımları yetki ve sorumlulukların belirlenmediği, iş tanımları ve işlerin süreçlerine ilişkin çalışma yapılmadığı, iş akış şemaları çıkarılmadığı görülmüştür. Mali Hizmetler Daire Başkanlığında var olan iş süreçlerine ilişkin çalışmalarda da iş akış şemaları yer almamış, iş süreçlerine ilişkin yetki onay noktaları belirlenmemiş, personel ve fonksiyonel bazlı görev dağılımları yapılmamıştır.

21 adet daire başkanlığından yalnızca 10 tanesinin çalışma usul ve esasları meclis kararına istinaden yönetmeliklerle düzenlenmiştir.

Hata, usulsüzlük, yolsuzluk ve ayrımcılığın önlenmesi genelgesinin ve yolsuzluğun bildirilmesine ilişkin kılavuz ilkelerinin hazırlanmadığı, birimlere gerekli bilgilendirmelerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Hazırlanan dönemsel raporların (Stratejik Plan, Performans Programı, Faaliyet Raporu ve Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu vb.) dürüstlük, saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri gereği kamuoyuna erişiminin açık olduğu tespit edilmiştir.

Risk analiz, risk tespit, risk değerlendirme, risklere eylem belirlenmesi çalışmalarının yapıldığı ve nihayetinde bunların Risk Kayıt Formu, Risk Oylama Formu ve Konsolide Risk Raporu ile kayıt altına alındığı tespit edilmiştir.

Kurumda ön mali kontrol çalışmaları Mali Hizmetler Daire Başkanlığı bünyesinde bulunan İç kontrol Şube Müdürlüğü tarafından 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve 31.12.2005 tarihli ve 26040 sayılı mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ına göre yürütülmektedir. İç kontrol Şube Müdürlüğü'nde ön mali kontrole ilişkin işlemlerde sadece İç Kontrol Müdürü olmak üzere bir personel görev almaktadır. Mal ve hizmet alımlarında 1.000.000,00 TL ile yapım işlerinde ise 3.000.000,00 TL'yi aşan harcamalar ön mali kontrole tutulmakta ve hazırlanan raporlar arşivlenmektedir.

Taahhüt ve sözleşme tasarılarına ilişkin yapılan ön mali kontrol çalışmalarında mali işlem hacimlerinin büyük ve sayılarının çok olmasına rağmen hayatın olağan akışına ters bir şekilde tüm işlemlere olumlu ve uygun görüş verildiği ve işlemlere ilişkin üst yönetime rapor hazırlanmadığı ön mali kontrolün sadece bir prosedür olup fonksiyonunu yerine getirmediği anlaşılmıştır.

İç kontrol sisteminin bir unsuru olan iç denetimle ilgili olarak belediyede; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 63'üncü maddesinde tanımlanan "iç denetim" faaliyetini gerçekleştirmek üzere Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulunca 19.04.2013 tarihli ve 28623 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İç Denetim Tebliği'nin 8'inci maddesinin birinci fıkrası gereğince belediye başkanına bağlı İç Denetim Birimi Başkanlığı kurulmuştur. İç Denetim Birimine 5 kadro öngörülmüş iken sadece 1 kadro doludur. Bu durumun idarenin işlem hacmiyle doğru orantıda olmadığı dolayısıyla yetersiz kaldığı görülmüştür.

İç Denetim Birimi tarafından iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışmaları planlanmamış ve rapor üretilmemiştir.

Sonuç olarak, Kurum tarafından iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde çalışmaların yapıldığı ancak, iç kontrol mevzuatı gereklerinin tam olarak yerine getirilmediği görülmüştür. Risk değerlendirme çalışmaları yerine getirilmiş olsa da gerekli düzeltmeleri yapabilme olanağı verecek izleme ve yönlendirme çalışmalarının oluşturulamaması sistemin başarısı açısından risk teşkil etmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması

Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazlar muhasebe hesaplarına maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kaydedilmemiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde, tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta malları ve genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların ve Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir.

Sözü edilen Yönetmelik'in değişik geçici 1'inci maddesinde de maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlarla ilgili işlemlerin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Belediyeye ait taşınmazların rayiç değer tespitlerinin yapılmaması ve bu değerler üzerinden muhasebe kayıtlarına alınmaması nedeniyle mali tablolarda 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252-Binalar Hesabı eksik bilgi içermektedir.

Kamu idaresi bu konuda çalışmalara başladığını bildirmiş olup taşınmaz değer tespitlerinin tamamlanarak maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile İlgili Amortisman İşleminin Eksik Yapılması

Kurumun dönem sonu bilançosunda 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabı eşit değildir.

27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 224’üncü maddesine göre, Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılmaktadır. Aynı Yönetmelik’in 225’inci maddesinde, kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıklar kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak; ayrılmış olan amortisman tutarı 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabı’na alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı’na borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı’nın borç bakiyesi 25.173.138,01 TL iken, buna denk olması gereken 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabı’nın alacak bakiyesinin 25.137.858,01 TL olduğu görülmekte, aradaki farkın detaylı mizandaki ilgili hesabın 299.02.05 no.lu Demirbaşlar alt kodundan kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Dönem sonu bilançosunda 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabı arasındaki farkın giderilecek şekilde amortisman ayrılması ve ilgili hesapların eşitlenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Borçlanma Limitinin Aşılması

Kurumun mevcut borç stoku 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda belirtilen borçlanma sınırını aşmıştır.

Belediye Kanunu’nun 68’inci maddesinin birinci fıkrasına göre, belediyeler görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanma yoluna başvurabilir. Aynı fıkranın (d) bendinde, belediyelerin faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının, en son kesinleşmiş

bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamayacağı ve bu miktarın büyükşehir belediyelerinde bir buçuk kat olarak uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Bu hükme göre büyükşehir belediyelerinin borçlanma sınırı = [en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamı + (en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamı x yeniden değerlendirme oranı)] x 1,5 şeklinde formüle edilmektedir.

Yapılan incelemede kurumun borçlanma sınırı = [1.023.029.923,17 + (1.023.029.923,17 x 0,2258)] x 1,5 = 1.881.045.119,73 TL olduğu tespit edilmiştir. Oysa kurumun dönem sonu bilançosunda; 320-Bütçe Emanetleri Hesabı 442.413.884,50 TL, 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı 21.437.035,18 TL, 361-Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı 3.086.492,61 TL, 368-Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı 2.763.587,03 TL, 400-Banka Kredileri Hesabı 1.396.911.573,47 TL, 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı 26.086.065,20 TL ve 481-Gider Tahakkukları Hesabı 658.512.923,65 TL olmak üzere toplam 2.551.211.561,64 TL bakiye verdiği görülmektedir.

Açıklanan nedenlerle, yukarıdaki bilanço hesaplarının bakiyeleri dikkate alındığında kurumun borçlanma sınırını 670.166.441,91 TL aştığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi borçlanma sınırı tespitinde yalnızca kısa ve uzun vadeli borçların dikkate alınması gerektiğini bildirmişse de, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 21.05.2005 tarih ve B050MAH0740001/45201 sayılı yazısı uyarınca, 320-Bütçe Emanetleri Hesabı'nın, 360-Vergi ve Fon Hesabı'nın, 361-SGK Prim Hesabı'nın, 368-Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı'nın, 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı'nın ve 5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinin 1'inci fıkrasının (d) bendindeki "(...) faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı" ifadesi uyarınca 481-Gider Tahakkukları Hesabı'nın borçlanma limiti kapsamına dâhil edilmesi gerekmektedir.

Kurum borçlanma sınırı hesabında kısa ve uzun vadeli borçlarının yanında yukarıda belirtilen bilanço hesaplarının bakiyelerini de dikkate almalıdır.

BULGU 3: Sözleşmeli Kadrolarda Çalışan Personelin Müdür Olarak Görevlendirilmesi

Kurumda sözleşmeli olarak istihdam edilen personel müdür kadrolarında vekâleten görevlendirilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümlere ilişkin genel ilkeleri açıklayan 128'inci maddesinin ilk fıkrasında devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gördürülmesi hüküm altına alınmış, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "İstihdam Şekilleri" başlıklı 4'üncü maddesinde de Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenlerin memur sayılacağı belirtilmiştir.

17.5.1987 tarih ve 19463 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 99 Seri No'lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği'nde; bir görevin vekâleten yürütülmesi halinde görevin gerekleri ve nitelikleri değişmeyeceğinden bu görevi vekâleten yürütecek olanların asil memurda aranan şartlara sahip olmaları gerektiği, asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı takdirde hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcıları yoksa asilde aranan şartlara en yakın personel tarafından tedviren gördürülmesinin mümkün olduğu açıklaması yer almıştır.

Ayrıca, 28.06.1978 tarih ve 16330 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'ın 6'ncı maddesinde ilgililerin sözleşmelerinde belirtilen görev dışında başka bir işte çalıştırılmayacağı belirtilmiş, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasında da sözleşmeli olarak çalışılabilecek unvanlar arasında müdür kadroları yer almamıştır.

Yukarıda yer alan gerekçeler karşısında, genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesiyle görevli birim yetkililerininin 657 sayılı Kanun'a tabi devlet memuru olmaları gerektiği açıktır. Söz konusu istihdam ihtiyacı ya devlet memurları arasından ya da 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin altıncı fıkrası kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar arasından karşılanmalıdır. Ayrıca 657 sayılı Kanun'a göre memur ve amir arasında hiyerarşi bulunmaktadır. Dolayısıyla sözleşmeli personelin memur ve amiri arasında bir hiyerarşik kademeye konulması veya bir memurun

amiri olması mevzuat hükümlerine aykırıdır. 657 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmeliklere göre bir memurca yürütülmesi gereken müdürlük görevi vekâleten de olsa sözleşmeli statüsündeki bir personel eliyle yürütülemez. Aksi uygulama 657 sayılı Kanun'un belirttiği kariyer ve liyakat ilkelerini zedeleyecek, Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik ile yapılan düzenlemeleri devre dışı bırakacaktır.

Kurumda müdür kadrolarında vekaleten görevlendirilebilecek yeterli sayıda memur statüsünde personel bulunmakta olduğundan, sözleşmeli personele müdürlük görevinin ücretsiz olarak vekaleten (tedviren) verildiği şeklindeki kurum cevabı yukarıda yer alan yasal gerekçeleri karşılamamaktadır.

Açıklanan nedenlerle sözleşmeli olarak istihdam edilen personelin müdür kadrolarında vekâleten görevlendirilmemesi gerekmektedir.

BULGU 4: İşçi İzinlerinin Kanuna Uygun Şekilde Kullanılmaması

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

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 50'nci maddesinde, dinlenmenin çalışanların bir hakkı olduğu ve bu hakkın kullanımının kanunla düzenleneceği, 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 ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şeklinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiştir. 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de kanuna uygun olarak yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Dinlenme bir hak olarak Anayasamızda yer almakta, İş Kanunu da bu haktan

vazgeçilemeyeceğini belirtmektedir. İş Kanunu'nun 59'uncu maddesindeki iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretinin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceğine yönelik düzenlemenin yıllık iznin kullanılıp kullanılmamasına ilişkin bir esneklik olarak değil, izin kullanılmadan iş akdinin feshedilmiş olması gibi zaruri durumlarda işçinin mağduriyetinin önlenmesi olarak algılanması gerekmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda, işçilerin 149, 158, 163, 175, 199, 219, 250 ve 252 gün gibi kullanmadıkları izinlerinin olduğu anlaşılmıştır.

İşçilerin emekli olduğunda veya iş sözleşmesi son bulduğunda yasa hükmü gereği kullanılmayan izin sürelerine ait ücretinin son ücret üzerinden ödenmesi izin kullanmaktan feragat edebilmelerine neden olmaktadır. İşveren olarak kurum yönetimlerine düşen görev çalışanların anayasal haklarının kendi rızalarıyla bile olsa ihlaline yol açan bu uygulamaya izin vermemek olduğundan, yıllık izinlerin Kanunun öngördüğü şekilde kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 5: Sosyal Denge Ödemelerinden Sözleşme Aidatı Kesilmesi

Erzurum Büyükşehir Belediyesi ile BEM-BİR-SEN arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinde, memur ve sözleşmeli personelden sözleşme aidatı kesintisi yapılmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesinde sosyal denge sözleşmesinin yapılma usulü ve şekli belirlenmiş, bu maddede sözleşme aidatına ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Aynı Kanun'un 28'inci maddesinin ikinci fıkrasında toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağı öngörülmüş, 24'üncü maddesinde sendika gelirleri arasında üyelerin ödeyecekleri üyelik ödentileri sayılmış, 25'inci maddesinin üçüncü fıkrasında sendika tüzüğüne üyelik ödentisi dışında her ne ad altında olursa olsun, üyelerden başka bir kesinti yapılmasını öngören hükümler konulamayacağı kuralına yer verilmiştir.

Belediye ile sendika arasında yapılan Toplu İş Sözleşmesi'nin 6'ncı maddesinde, memur ve sözleşmeli personelden taban aylığının %2'si kadar sözleşme aidatı kesintisi yapılması öngörülmüştür.

Kamu idaresi tarafından, uygulamanın Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun 28.08.2019 tarih ve 2019/1 sayılı Kararı'nın Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklar bölümünün 1'inci maddesinin 2'nci fıkrasında yer alan “Sosyal denge sözleşmesinin taraf sendikası, üyesi olmayan kamu görevlilerinden, aynı unvanlı üyesinden aldığı aidatın iki katına kadar sosyal denge sözleşmesi aidatı alabilir. ...” şeklindeki düzenleme uyarınca yapıldığı bildirilmişse de, ilgili Hakem Kurulu Kararı ile yapılan düzenlemelerin kanun hükümlerine aykırı olması mümkün değildir.

Yukarıda yer alan Kanun hükümlerine aykırı olarak sözleşmeye konan bu hükümler geçersiz olduğundan, memur ve sözleşmeli personelden sendika üyelik aidatı dışında aidat alınmaz. Sözleşme aidatı kesintilerinin sendikadan talep edilerek ilgili personele iadesinin sağlanması gerektiği 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>

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Fuar Alanının İhaleye Çıkılmadan Kiraya Verilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Fuar alanının ihaleye çıkılmadan Belediye iştiraki olan Kültür A.Ş. ye kiraya verilmesi işlemi iptal edilmiştir.
Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Mevduat faiz gelirleri gelir vergisi stopajı düşülmeden kayıt altına alınıp muhasebeleştirilmektedir.
İşçi İzinlerinin Kanuna Uygun Şekilde Kullanılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	İşçi izinlerinin kanuna uygun şekilde kullanılmaması 2020 yılında da devam ettiğinden, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunun 'Diğer Bulgular' bölümünün 4'üncü maddesinde aynı konu hakkında bulgu düzenlenmiştir.

İşçi ve Sözleşmeli Kadrolarında Çalışan Personelin Müdür Olarak Görevlendirilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Sözleşmeli olarak istihdam edilen personelin müdür kadrolarında vekâleten (tedviren) görevlendirilmeleri 2020 yılında da devam ettiğinden, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünün 3'üncü maddesinde aynı konu hakkında bulgu düzenlenmiştir.
Doğrudan Temin Sınırının Altında Kalmak Amacıyla Bazı Alımların Kısımlara Bölünmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Doğrudan temin sınırının altında kalmak amacıyla alımların kısımlara bölünmesi işlemi bulunmamaktadır.
Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Taşınmazların değer tespitinin yapılmaması (maliyet bedeli veya rayiç değerler üzerinden muhasebeleştirilmemesi) 2020 yılında da devam ettiğinden, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim

			Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünün 1'inci maddesinde aynı konu hakkında bulgu düzenlenmiştir.
Taşınmaz Satışlarında Varlıkların Satış Bedelleri Üzerinden Muhasebeleştirilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Taşınmaz satışlarında varlıkların satış bedelleri yerine kayıtlı değerleri üzerinden muhasebeleştirilmesine ilişkin düzeltme kayıtları yapılmıştır.
Genel Hizmet Alanlarına İlişkin Taşınmazların İz Bedeli Üzerinden Kayıtlara Alınmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Genel hizmet alanlarına ilişkin taşınmazlar iz bedeli üzerinden kayıtlara alınmıştır.