



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ELAZIĞ PALU 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	8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7. DENETİM BULGULARI	11

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu Tablosu	2
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	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri Tablosu	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri Tablosu	5
Tablo 7: Amortisman Ayrılmayan Varlıklar ile Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılan Varlıklar Tablosu	15
Tablo 8: Taşınır Mal Yönetim Hesabı ile Mali Tabloların Uyumsuzluğu Tablosu	18
Tablo 9: Yüzde On Sınırını Aşan Mal Alımları Tablosu	21

KISALTMALAR

EPDK	: T.C. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
Ltd. Şti.	: Limited Şirketi
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TL	: Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Yapılan Enflasyon Düzeltmesi İşlemlerinin Mali Tablolardaki İlgili Hesaplara Doğru Aktarılmaması
2. Gelir Tahakkukları ile Gelecek Aylara/Yıllara Ait Gelirler Hesaplarının Kullanılmaması
3. Amortisman Ayrılması Konusunda Hatalar Bulunması
4. Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetveli Tutarları ile Bilanço ve Mizanın Uyuşmaması
5. Taşınmaz Kayıtlarının Mevzuata Uygun Yapılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
2. Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedelinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması
3. Belediye Şirketinde İstihdam Edilen İşçilerin Zabıta Olarak Görevlendirilmesi

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.

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 10 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanı tarafından yapılmakta, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. 5393 sayılı Kanun'a istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, beldenin nüfus sayısına göre en çok dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Palu Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 3 birim belirlenmiştir. Bunlar Mali Hizmetler Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı başkan yardımcısı bulunmamaktadır.

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

Tablo 1: Personel Durumu Tablosu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	67	12
Sözleşmeli Personel	-	1
Kadrolu İşçi	34	9
Geçici İşçi	-	-
Toplam	101	21
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	58

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 1 adet şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Palu Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Palu 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	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile 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	0,00	20.506.000,00	1.581.500+ 1.581.500-	20.506.000,00	18.655.362,44	1.850.637,56	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	2.935.000,00	670.000+	3.605.000,00	2.892.835,53	712.164,47	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	75.499.600,00	370.800+ 690.830-	75.179.600,00	67.277.755,39	7.901.844,61	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	750.000,00	0,00	750.000,00	525.564,39	224.435,61	0,00
05	Cari Transferler	0,00	840.000,00	500.000+ 320.000-	1.020.000	905.641,67	114.358,33	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	0,00	2.520.000+	2.520.000	2.518.000	2.000,00	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	4.000.000,00	3.050.000-	950.000,00	0,00	950.000,00	0,00
Toplam		0,00	104.530.600	5.642.330+ 5.642.330-	104.530.600	92.775.159,42	11.755.440,58	0,00

Belediyenin 2024 mali yılı bütçesi ile 104.530.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup; yıl içinde 92.775.159,42 TL bütçe gideri yapılmış, 11.755.440,58 TL ödenek iptal edilmiş, 2025 yılına ödenek devredilmemiştir.

Belediyenin 2024 yılı Bütçesinin (A) Ödenek Cetvelinde 104.530.600,00 TL ödenek, (B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelinde ise 104.530.600,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup bütçe denkliliği 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	2.780.000	2.718.648,83	9.128,04	2.709.520,79	97,46
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	15.285.000	7.242.219,17	33.787,15	7.208.432,02	47,16
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	5.250.000	0,00	954,91	0,00	0,00
05- Diğer Gelirler	80.415.600	81.867.878,53	0,00	81.866.923,62	101,80
06- Sermaye Gelirleri	800.000	0,00	0,00	0,00	0,00
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	104.530.600,00	91.828.746,53	43.870,10	91.784.876,43	87,81

Yukarıda yer alan tabloya göre 2024 yılında net bütçe geliri %87,81 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %97,46 oranıyla beklenene yakın seviyede; diğer gelirler %101,80 oranıyla beklenenin üstünde, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ise %47,16 oranıyla beklenenin çok altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	20.506.000,00	18.655.362,44	90,98
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.935.000,00	2.892.835,53	98,56
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	75.499.600,00	67.277.755,39	89,11
04- Faiz Gideri	750.000,00	525.564,39	70,08
05- Cari Transferler	840.000,00	905.641,67	107,81

06- Sermaye Giderleri	0,00	2.518.000,00	0,00
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	4.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	104.530.600	92.775.159,42	88,75

Yukarıda yer alan abloya göre 2024 yılında 104.530.600,00 TL ödenek öngörülen bütçe giderleri, %88,75 seviyesinde beklenenin altında gerçekleşmiştir. Bütçe giderlerinden cari transferlerde %107,81 oranıyla beklenenin üstünde, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde %98,56, personel giderlerinde %90,98, mal ve hizmet alım giderlerinde %89,11, faiz giderlerinde ise %70,08 oranında beklenenin altında gerçekleşmeler olmuştur.

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 Tablosu

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]
Vergi Gelirleri	12.166.182,65	11.302.490,44	2.718.648,83	-7,10	-75,95
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.465.518,48	3.811.568,75	7.242.219,17	54,60	90,01
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	2.684.946,98	5.250.000,00	0,00	95,53	-100
Diğer Gelirler	26.059.571,14	45.332.339,88	81.867.878,53	73,96	80,59
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	43.376.219,25	65.696.399,07	91.828.746,53	51,46	39,78
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	9.809,55	161.690,62	43.780,10		
Net Toplam	43.366.409,70	65.534.708,45	91.784.876,43	51,12	40,06

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 26.250.167,98 TL tutarında ve %40,06 oranında artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde %100,00, vergi gelirlerinde %75,95 azalış olmasına rağmen; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerindeki %90,01 oranındaki artış ile diğer gelirlerdeki %80,59 oranındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Giderinin 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	4.886.483,56	8.677.032,02	18.655.362,44	77,57	115,00
SGK Devlet Prim Giderleri	876.800,26	1.165.145,12	2.892.835,53	32,88	148,28
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	36.286.059,81	50.747.154,77	67.277.755,39	39,85	32,57
Faiz Giderleri	498.187,58	398.413,07	525.564,39	-20,02	31,91
Cari Transferler	120.575,95	198.037,64	905.641,67	64,24	357,30
Sermaye Giderleri	406.240,06	0,00	2.518.000,00	-100,00	100,00
Sermaye Transferleri	19.761,46	0,00	0,00	-100,00	0,00
Toplam	43.094.108,68	61.185.782,62	92.775.159,42	41,98	51,63

Belediyenin bütçe giderleri 2024 yılında 2023 yılına göre 31.589.376,80 TL tutarında ve %51,63 oranında artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinin 9.978.330,42 TL tutarında ve %115 oranında, sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 1.727.690,41 TL tutarında ve %148,28 oranında arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerdeki artışın memur ve işçi personelin maaş artışlarından kaynaklandığı anlaşılmıştır. Mal alım ve hizmet giderleri 16.530.600,62 TL tutarında ve %32,57 oranında artış göstermiştir. Cari transferlerde 707.604,03 TL tutarında ve %357,30 oranında artış olmuştur.

Bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 73.834.435,41 TL, Faaliyet Geliri 91.832.783,35 TL'dir. 2024 yılı faaliyet gelirine 17.838.061,16 TL enflasyon düzeltmesi tutarının ilavesiyle dönem faaliyet geliri 109.670.844,51 TL olup, olumlu faaliyet sonucu 35.836.409,10 TL gerçekleşmiştir.

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu Palu Belediyesi Personel Hizmetleri Ltd. Şti. isimli bir şirketi bulunmaktadır. Adı geçen şirketin, sermayesinin tamamı Belediyeye ait olup, 10.000,00 TL sermayesi bulunmaktadır. Belediye şirketinin hissedarı olduğu herhangi bir şirket bulunmamaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Palu 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 ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan;

mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali 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

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.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 31.12.2005 tarihli ve 26040-3 mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan ve 01.01.2006'da yürürlüğe giren İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların "İç Kontrol Standartları" başlıklı 5'inci maddesinde; "İç Kontrol Standartları, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Maliye Bakanlığı (Hazine ve 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 Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu İdarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla gerekli standart ve temel şartları belirlemiş ve "Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği" adı altında 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete'de yayınlamıştır.

Bu kapsamda idarede iç kontrol sistemi konusunda yapılan çalışmalar şöyledir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan hazırlanmamıştır. İdare performans programı ilçe nüfusu 10.000 altında olması nedenlerinden dolayı hazırlanmamış ve yayımlanmamıştır. İdarede hiçbir iç kontrol riski belirlenmemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır. İdare tarafından yetki devirleri yapılmasını gerektiren bir husus bulunmamaktadır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, 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 mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

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

İzleme Standartları

İdarenin üç adet birimi bulunduğu ve iç kontrol sistemi idare tarafından gerekli görülmediğinden değerlendirilmemektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır. İç denetim birimi bulunmadığından iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Palu Belediyesi'nin 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: Yapılan Enflasyon Düzeltmesi İşlemlerinin Mali Tablolardaki İlgili Hesaplara Doğru Aktarılmaması

İdare tarafından yapılan enflasyon düzeltmesi işlemlerinin 698 Enflasyon düzeltmesi hesabına, 690 Faaliyet sonuçları hesabına ve bilançoda yer alan 590 Dönem faaliyet sonuçları hesaplarına doğru aktarılmadığı, bu nedenle söz konusu hesapların gerçeği yansıtmadığı görülmüştür.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait 31.12.2023 tarihli mali tabloların enflasyon etkilerinden arındırılarak raporlama tarihindeki satın alma gücünü yansıtacak şekilde sunulmalarını sağlamak üzere enflasyon düzeltmesine tabi tutulması Hazine ve Maliye Bakanlığınca kararlaştırılmış olup buna ilişkin usul ve esaslar Muhasebat Genel Müdürlüğüince 16.12.2023 tarih ve 32401 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 85 sıra no.lu Genel Tebliğ ile belirlenmiştir.

İlgili Genel Tebliğ’in “*Enflasyon Düzeltmesi İşlemleri*” başlıklı 5’inci maddesinin ilk fıkrasında genel yönetim kapsamında bulunan tüm kamu idarelerinin 31.12.2023 tarihli mali tablolarının enflasyon düzeltmesine tabi tutulacağı, ikinci fıkrasında ise hangi parasal kalemlere ne şekilde enflasyon düzeltmesi işlemleri yapılacağı açıklanmıştır. İlgili maddenin son fıkrasında ise enflasyon düzeltmesi sonrasında oluşacak farkların izlenmesi için ihdas edilen yardımcı hesapların Tebliğ’e ekli Ek-3’te yer aldığı belirtilmiştir.

Yine mezkûr Tebliğ’in “*Enflasyon düzeltmesine yönelik muhasebe kayıtları*” başlıklı 6’ncı maddesinde:

“(1) Parasal olmayan varlık kalemlerinin enflasyon düzeltmesi işlemine tabi tutulması sonucunda ortaya çıkan farklar, ilgili hesaba borç ve 698-Enflasyon Düzeltmesi Hesabına alacak kaydedilir.

1. Birikmiş amortisman tutarlarında yapılan düzeltme sonucu ortaya çıkan farklar, 257-Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabına alacak, 698-Enflasyon Düzeltmesi Hesabına borç kaydedilir.

2. Dönem sonu işlemleri kapsamında 698-Enflasyon Düzeltmesi Hesabının kalanı, geçici 1 inci maddede belirtilen durum haricinde 690-Faaliyet Sonuçları Hesabına aktarılır.” denilmiş olup İlgili Tebliğ’in “İlk düzeltme işlemindeki sonuçların aktarılması” başlıklı geçici 1’inci maddesinde ise, 2023 yılı enflasyon düzeltmesi işlemi sonucunda 698 Enflasyon düzeltmesi hesabında oluşacak borç ya da alacak kalanının ilgisine göre; 570 Geçmiş yıllar olumlu faaliyet sonuçları hesabının veya 580 Geçmiş yıllar olumsuz faaliyet sonuçları hesabının “98 Geçmiş yıllar enflasyon farkları” yardımcı hesabına aktarılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen açıklamalardan anlaşılabacağı üzere, enflasyon düzeltmesine tabi tutulacak parasal olmayan kalemlere enflasyon düzeltmesi işlemleri yapılacak ve ortaya çıkan farklar ilgili hesaplara yardımcı hesaplar kullanılarak alınacak ve ilgisine göre karşılığında 698 Enflasyon düzeltme hesabı borç ya da alacak çalıştırılacaktır. Dönem sonunda ise 698 Enflasyon düzeltmesi hesabı kalanının 690 Faaliyet sonuçları hesabına aktarılması sağlanacak olup devamında 690 Faaliyet sonuçları hesabının kalanının, ilgisine göre 590 Dönem olumlu faaliyet sonucu hesabına ya da 591 Dönem olumsuz faaliyet sonucu hesabına aktarılması, böylece faaliyet sonuçları ile bilanço tutarlılığı sağlanmış olacaktır.

Yapılan incelemelerde, İdare tarafından yapılan enflasyon düzeltmesi işlemlerinin 698 Enflasyon düzeltmesi hesabına, 690 Faaliyet sonuçları hesabına ve bilançoda yer alan 590 ve 591 no.lu dönem faaliyet sonuçları hesaplarına doğru aktarılamadığı, bu nedenle söz konusu hesapların gerçeği yansıtmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu doğrultusunda işlem yapılmaya çalışılacağı ifade edilmiştir.

Muhasebat Genel Müdürlüğünce 16.12.2023 tarih ve 32401 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 85 sıra no.lu Genel Tebliğ çerçevesinde, İdare tarafından yapılan enflasyon düzeltme işlemlerinin mali tablolardaki ilgili hesaplara aktarılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 2: Gelir Tahakkukları ile Gelecek Aylara/Yıllara Ait Gelirler Hesaplarının Kullanılmaması

Belediyenin, tahakkuk ettirilmiş faiz ve gelecek ay ve yıllara yaygın kira gelirleri için, gelecek aylara/yıllara ait gelir tahakkukları ile gelecek aylara/yıllara ait gelirler hesaplarının kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin;

"181 Gelir tahakkukları hesabı" başlıklı 147'nci maddesinde, "(1) *Gelir tahakkukları hesabı; faaliyet alacakları, kurum alacakları ve diğer alacaklar hesap gruplarında izlenmeyen ve tahakkuk etmekle birlikte, gelecek aylarda istenebilir duruma gelecek olan alacaklar ile duran varlıklar ana hesap grubu içindeki gelir tahakkukları hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi takip eden faaliyet döneminde dolanların izlenmesi için kullanılır.*",

"281 Gelir tahakkukları hesabı" başlıklı 220'nci maddesinde, "(1) *Gelir tahakkukları hesabı, faaliyet alacakları ve kurum alacakları hesap gruplarında izlenmeyen ve tahakkuk etmiş gelirlerden kaynaklanan ancak, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde istenebilir duruma gelecek olan alacakların izlenmesi için kullanılır.*",

"380 Gelecek aylara ait gelirler hesabı" başlıklı 286'ncı maddesinde, "(1) *Bu hesap, içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak, gelecek aylara ait olan peşin tahsil edilmiş gelirlerin izlenmesi için kullanılır.*",

"480 Gelecek yıllara ait gelirler hesabı" başlıklı 335'inci maddesinde, "(1) *Bu hesap, dönem içinde tahsil edilen ancak, gelecek yılların faaliyet hesaplarına dâhil edilecek olan gelirlerin izlenmesi için kullanılır.*", denilmektedir.

Yukarıda bahsedilen mevzuat uyarınca, dönemsellik kavramı gereğince, her dönemin gelir ve faaliyet sonuçlarının tahakkuk esasına göre ilgili muhasebe hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgudaki tespitler doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin, tahakkuk ettirilmiş faiz ve gelecek aylara veya yıllara yaygın kira gelirleri için, gelecek aylara/yıllara ait gelir tahakkukları hesapları ile gelecek aylara/yıllara ait gelirler hesaplarının kullanılması gerekmektedir.

BULGU 3: Amortisman Ayrılması Konusunda Hatalar Bulunması

Amortisman tabi bazı maddi duran varlıklar için amortisman ayrılmadığı, bazı maddi duran varlıklar için kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrıldığı ve muhasebe hesaplarında kayıtlı olmayan varlıklar için amortisman ayrıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna ilişkin 187'nci maddesinin (ç) bendinde bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı; bu Yönetmelik kapsamındaki kamu idarelerince muhasebe sistemine dahil 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; “Tutulacak Diğer Defterler” başlıklı 18'inci bölümünün 491'inci maddesinde ise Duran Varlıklar Amortisman Defteri mahalli idareler tarafından tutulacak defterler arasında sayılmıştır.

Maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi için kullanılan 257- Birikmiş Amortismanlar Hesabı da aynı Yönetmelik'in 202'nci ve 203'üncü maddelerinde açıklanmıştır.

Amortisman ve tükenme payı ayrılmasına ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranlarının neler olacağı ise 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan “Amortisman ve Tükenme Payları” başlıklı 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği ile belirlenmiş olup Tebliğ'in 9'uncu maddesinde amortismanına tabi her bir varlığın Tebliğ eklerinde (Ek-2) yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemeler neticesinde aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere bazı maddi duran varlıklar için amortisman ayrılmadığı, kayıtlı değerlerinden fazla amortisman ayrılan taşınırılar ile muhasebe hesaplarında kayıtlı olmadığı halde amortisman ayrılan varlıklar bulunduğu görülmüştür.

Tablo 7: Amortisman Ayrılmayan Varlıklar ile Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılan Varlıklar Tablosu

Hesap Kodu	Ekod1	Ekod2	Ekod3	Ekod4	Hesap Kodu Tüm Düzeyler	Hes Ad	Varlıkların Toplam Değeri	Amortismanların Toplam Değeri	Fark
252	xx	99			252.xx.99..	Diğer Binalar	0,00	65.008,24	-65.008,24
			07	01	252.xx.xx.07.01	Kamu Konutları	43.141,20	0,00	43.141,20
			09	01	252.xx.xx.09.01	Alışveriş ve İş Merkezleri	306.050,46	384.700,46	-78.650,00
253		02			253.02.02..	İnşaat Makineleri ve Aletleri	39.142,01	69.118,70	-29.976,69
		10			253.02.10..	Matbaacılıkta Kullanılan Makine ve Aletler	15,00	43,50	-28,50
		04			253.03.04..	Ölçüm, Tartı, Çizim Cihazları ve Aletleri	9.208,25	53.521,50	-44.313,25

255	01	01		255.01.01..	Döşeme Demirbaşları	53.702,00	101.686,48	-47.984,48
		02		255.01.02..	Temsil ve Tören Demirbaşları	36.377,60	44.519,12	-8.141,52
		03		255.02.03..	Tekser ve Çoğaltma Makineleri	1.384,70	0,00	1.384,70
		04		255.02.04..	Haberleşme Cihazları	14.314,60	15.177,25	-862,65
		06		255.02.06..	Aydınlatma Cihazları	1.760,50	0,00	1.760,50
		04		255.03.04..	Bebek ve Çocuk Mobilyası ve Aksesuarları	0,00	9.995,00	-9.995,00
		05		255.03.05..	Seminer ve Sunum Amaçlı Ürünler	0,00	8.068,00	-8.068,00
	08	01		255.08.01..	Eğitim Mobilyaları ve Donanımları	6.698,22	30.691,80	-23.993,58
		02		255.08.02..	Öğrenmeyi Kolaylaştırıcı Ekipmanlar	1.905,50	0,00	1.905,50
		04		255.08.04..	Okul Bahçesi ve Oyun Demirbaşları	17.641,44	0,00	17.641,44
	09	01		255.09.01..	Doğa Sporlarında Kullanılan Demirbaşlar	4.447,16	16.000,00	-11.552,84
		03		255.09.03..	Saha Sporlarında Kullanılan Demirbaşlar	0,00	1.000,00	-1.000,00
	10	01		255.10.01..	Güvenlik ve Korunma Amaçlı Araçlar	2.237,16	15.831,00	-13.593,84
		03		255.10.03..	Yangın Söndürme ve Tedbir Cihaz ve Araçları	18.072,00	0,00	18.072,00
		02		255.12.02..	Büro Malzemeleri	1.035,70	0,00	1.035,70

Buna göre 2024 yılı bilançosunda; Amortisman tabi 84.941,04 TL değerindeki varlıklar için amortisman ayrılmaması nedeniyle ayrılması gereken tutarlar kadar 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının eksik, ilgili maddi duran varlıkların net değerlerinin fazla; maddi duran varlıkların kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrılması ve muhasebe hesaplarında kayıtlı olmayan varlıklar için amortisman ayrılması nedeniyle 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının 343.168,59 TL fazla; diğer taraftan 2024 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosunda da yılı amortisman giderleri (630.13) hesabı itibarıyla eksik gösterilmesine neden olunmuştur.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, maddi duran varlıklar için amortisman ayrılması konusunda ilgili mevzuatta öngörülen düzenlemelere uygun olarak işlem tesis edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetveli Tutarları ile Bilanço ve Mizanın Uyuşmaması

Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetveli'nde yer alan devir tutarları ile mizan ve bilanço tutarlarının birbirini tutmadığı görülmüştür.

10.10.2024 tarih ve 32688 Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Muhasebe yetkililerinin taşınır hesabına ilişkin görev ve sorumlulukları" başlıklı 8'inci maddesinde; taşınır işlemlerine ilişkin muhasebe kayıtlarının, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne dayanılarak çıkarılmış ilgili muhasebe düzenlemeleri ve bu Yönetmelik hükümleri çerçevesinde muhasebe yetkilileri tarafından yapılacağı, muhasebe yetkililerinin, harcama birimlerinde hazırlanan Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvelinde gösterilen tutarların muhasebe kayıtlarıyla uygunluğunu kontrol ederek onayladıktan sonra harcama yetkilisine göndermekle görevli ve sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Taşınır Mal Yönetim Hesabı" başlıklı 34'üncü maddesinde, taşınır kayıt ve işlemlerinin usulüne uygun yapılıp yapılmadığının harcama yetkilisi tarafından kontrol edileceği, taşınır mal yönetim hesabının denetime esas olmak üzere taşınır kayıt yetkilisi tarafından harcama birimleri itibarıyla hazırlanacağı, ayrıca taşınır kontrol yetkilisince taşınırların kayıt ve belgeler ile mali tablolara uygunluğunun kontrol edilerek imzalanacağı hükme bağlanmıştır.

Yönetmelik'in "İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile icmal cetveli" başlıklı 35'inci maddesinde ise, merkezdeki taşınır konsolide görevlilerince; merkez ve taşra harcama birimleri itibarıyla düzenlenen harcama birimi taşınır mal yönetim hesabı cetvellerinin öncelikle I'inci düzey detay kodu itibarıyla ayrı ayrı birleştirilmek suretiyle İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli, taşınır hesap grupları itibarıyla birleştirilmek suretiyle de İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinin hazırlanacağı hüküm altına alınmıştır.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin söz konusu hükümleri uyarınca ilk madde ve malzemeler, makine ve cihazlar, taşıtlar ve demirbaşlara ilişkin İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı ile bilanço ve mizanın uyumlu olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede aşağıdaki tabloda detayları görüldüğü üzere Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetveli'nde yer alan devir tutarları ile mizan ve bilanço tutarlarının birbirini tutmadığı tespit edilmiştir. Bu durumda bilançoda ilgili maddi duran varlık hesapları (150, 253, 254 ve

255 no.lu hesaplar) bilançoda olması gerekenden toplamda 5.995.279,96 TL eksik görünmektedir.

Tablo 8: Taşınır Mal Yönetim Hesabı ile Mali Tabloların Uyumsuzluğu Tablosu

Hesap Kodu	Hesap Adı	Taşınır İcmal (A)	Mizan ve Bilanço (B)	Fark (B-A) (TL)
150	İlk Madde ve	72.788.089,74	6.232.842,06	-66.555.247,68
253	Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı	7.186.760,99	8.388.933,85	1.202.172,86
254	Taşıtlar Hesabı	29.065.592,46	86.891.988,08	57.826.395,62
255	Demirbaşlar Hesabı	1.279.093,21	2.810.492,45	1.531.399,24
Genel Toplam		110.319.536,40	104.324.256,44	-5.995.279,96

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ilk madde ve malzemeler, makine ve cihazlar, taşıtlar ve demirbaşlara ilişkin İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı ile bilanço ve mizanın uyumlu olması gerekmektedir.

BULGU 5: Taşınmaz Kayıtlarının Mevzuata Uygun Yapılmaması

İdareye ait taşınmazların kayıt ve icmal cetvellerinin düzenlenmesi işlemlerinin tamamlanmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'da kamu kaynakları arasında sayılan taşınmazlara ilişkin düzenlemeler anılan Kanun'un 44-48'inci maddesinde yapılmıştır. Kanun'un 44'üncü maddesinde;

“Bu malların kaydı ile taşınırların muhafazası, kullanımı, mal yönetim hesabının verilmesi ve mal yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesine ilişkin usûl ve esaslar, Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılan yönetmeliklerle belirlenir.” denilerek taşınmazların kaydına ilişkin usûl ve esasların yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen hükme dayanılarak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımına bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin esas ve usulleri belirlemek amacıyla çıkarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik 2.10.2006 tarihinde yayımlanmıştır.

Buna göre, bahsi geçen Kanun ve Yönetmelik kapsamında olan İdare, mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kayıtlarını Yönetmelik'le belirlenen esas ve usullere göre yapacaktır.

Söz konusu Yönetmelik'in;

5'inci maddesinde kayıt ve kontrol işlemlerinin nasıl yapılacağı düzenlenmiş olup, söz konusu taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir.

6'ncı maddesinde taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri ile ilgili görev, yetkili ve sorumluluklar düzenlenmiş, sorumluların kayıtların mevzuata uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını ve bu kayıtlara ilişkin bilgisayar programı, defter ve belgelerin denetime hazır şekilde muhafaza edilmesini sağlamakla yükümlü oldukları hükme bağlanmıştır.

Yine Yönetmelik'in 7'nci maddesinde, taşınmazlara ilişkin bilgilerin hangi formlara ne şekilde kaydedileceğine ilişkin düzenlemeler yapılmış, idarelerin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan formların bu birimlerce taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine göndereceği, daha sonra mali hizmetler birimince bu formların konsolide edilerek Yönetmelik ekinde yer alan örneğe göre taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı belirtilmiştir. Ayrıca, icmal cetvellerinin hangi bilgileri içereceği de anılan madde de düzenlenmiştir.

8'inci maddesinde, kaydı yapılan her taşınmaz için bir numara verileceği,

9'uncu maddesinde, 7'nci maddesine göre kaydedilen her taşınmaz için taşınmaz ile aynı numarayı taşıyan bir dosya düzenleneceği hükme bağlanmış, bu dosyada hangi belgelerin bulunacağı da belirtilmiştir.

Ancak yapılan incelemede, taşınmazlara ilişkin olarak değerlendirme çalışmalarının, Yönetmelik'in ekinde yer alan formların ve gereken taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmediği, taşınmazların numaralandırılmadığı, Yönetmelik'in öngördüğü biçimde dosyalama işlemlerinin yapılmadığı anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen düzenlemeler ışığında, 5018 sayılı Kanun'da kamu kaynağı olarak sayılan taşınmazların hesap verilebilirliği sağlayacak şekilde, kayıt işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2024 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un “İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar” başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde; “*Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.*” hükmü yer almaktadır.

Anılan Kanun'un “Doğrudan temin” başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise 207.453 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlarının ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Buna göre, Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan “4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62'nci maddesinin (1) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ”in “Genel esaslar” başlıklı 4'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; Kanun'un 62'nci maddesinin (1) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanun'un temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla

konulan ödeneklerin %10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği,

Üçüncü fıkrasında ise Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı, ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapılan mal ve hizmet alımlarında aşağıdaki tabloda görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unun Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 9: Yüzde On Sınırını Aşan Mal Alımları Tablosu

Harcama Kalemleri	2024 Yılı Toplam Ödenek Tutarı	Toplam Ödenek'in % 10'u (Sınır)	22/d Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı	Sınırı Aşan Tutar
Mal Alımı	69.184.600,00	6.918.460,00	9.047.570,20	2.129.110,20

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesi birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal alımlarında, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan, İdarenin yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unun aşılmaması gerekmektedir.

BULGU 2: Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedelinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine ilişkin tarifenin hazırlanmadığı ve bu gelirin takip ve tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun “Tanımlar ve Kısaltmalar” başlıklı 3'üncü maddesinin (s), (ş) ve (z) fıkralarında; “Geçiş Hakkı”, “Geçiş Hakkı Sağlayıcısı” ve “İşletmeci” tanımlamaları yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 22'inci maddesinin birinci fıkrasında “Geçiş hakkının kapsamı” belirlenmiş, 25'inci maddesinde de işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının anlaşma serbestisi çerçevesinde geçiş hakkına ilişkin anlaşmalar yapabileceği düzenlenmiştir.

Geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından 27.12.2012 tarih 28510 sayılı Resmi Gazete'de “Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik” yayımlanmıştır.

Yönetmelik'te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, anlaşma yapmaya ve geçiş hakkına ait ücretlerin tahsiline ise geçiş hakkına konu olan taşınmazın sahibi veya taşınmaz üzerinde hak sahibi olanların yetkili olduğu ifade edilmiştir. 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesine Yönetmelik'e eklenmiş olup geçiş hakkı ücretinin Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi'nde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve bu fiyatların her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Buna göre belediyeler tarafından tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi ve bu ücretlerin geçiş hakkını kullanan işletmecilerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

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

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye tarafından 2024 yılı içerisinde altyapı geçiş hakkı bedeli olarak herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın yapılmaması belediyenin bu gelirden mahrum kalmasına yol açmakta olup bahis konusu gelirle ilgili tarifenin düzenlenerek takip ve tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Belediye Şirketinde İstihdam Edilen İşçilerin Zabıta Olarak Görevlendirilmesi

Belediye şirketinde işçi olarak istihdam edilen 3 personelin Belediye tarafından zabıta olarak görevlendirildiği anlaşılmıştır.

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

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

Bu hususta, 11.09.2019 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 2019/27 Esas, 2019/56 Karar Sayılı ve 26/06/2019 tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı'nda da, “... *genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir görev niteliği taşıyan itfaiye hizmetinin Anayasa'nın 128. Maddesi uyarınca kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunlu olup devletin söz konusu görevi ifa ederken anılan kamu hizmetini kamu görevlisi olmayan kişilere gördürmesine yol açacak düzenleme yapılabilmesi mümkün değildir.*” denilmektedir.

Buradan da anlaşılabacağı üzere, zabıta biriminde asli görevi olan bu hizmetleri, sürekli olarak yürütmekle görevlendirilen personel istihdam edilmektedir. Bunun haricinde, belediyenin kendi şirketinde istihdam ettiği, asli görevi zabıta hizmetleri olmayan personeli zabıta olarak görevlendirebilmesi mümkün olmadığı gibi, idari kolluk yetkilerinin kullanılmasında da bazı sıkıntılara yol açacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; personel yetersizliği nedeniyle bu uygulamaya mecbur kalındığı ve yeni personel talep edilerek bulgu doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Anayasa'nın 128'nci maddesine göre, genel idare esaslarına göre yürütülen ve süreklilik arz eden zabıta hizmetlerini yürütecek kamu görevlileri, Belediye Zabıta

Yönetmeliği'ne göre istihdam edilen personel olabileceğinden, zabıta biriminin personel ihtiyacının giderilmesinde de Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde belirlenen sürecin işletilmesi sağlanmalı ve Belediye şirketi işçilerinin zabıta olarak istihdam edilmesi uygulamasından vazgeçilmesi sağlanmalıdır.

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>