



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MANİSA SALİHLİ BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	15
7. DENETİM BULGULARI	15

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıklar	18
Tablo 9: Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Duran Varlıklar	19
Tablo 10: 2024 Yılı Gelir Tahsilat Oranları	22
Tablo 11: 22/d ve 21/f Usulü ile Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Ödenek Sınırı Aşımı	28

KISALTMALAR

KHK

Kanun Hükmünde Kararname

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazlara İlişkin Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması ve Taşınmaz İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi
2. Amortisman Ayrılmayan ve Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Maddi Duran Varlıkların Bulunması

B. Diğer Bulgular

1. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
2. Bazı Gelir Kalemlerinin Tahsilat Tahakkuk Oranının Düşük Olması
3. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
4. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
5. Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Kurum, faaliyetlerini, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çerçevesinde gerçekleştirmektedir. Mali işlemlerini ise, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde kayıt altına almakta ve raporlamaktadır. Belediyeler mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi için kurulmuş kamu idareleri olup faaliyetlerini aşağıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde yürütmektedirler.

Belediyenin tabi olduğu ve faaliyetlerini yönlendirdiği başlıca kanun ve yönetmelikler aşağıdadır:

Kanunlar:

1. 2709 sayılı T.C. Anayasası
2. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
3. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu
4. 5393 sayılı Belediye Kanunu
5. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
6. 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
7. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
8. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu
9. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
10. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
11. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu

Yönetmelikler

1. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği

2. Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği
3. Taşınır Mal Yönetmeliği
4. Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği
5. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik
6. Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik
7. Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik
8. Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Anayasa'nın 127'nci maddesinde mahalli idareler; *"İl, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir."* şeklinde tanımlanmıştır. Yine aynı maddede mahalli idarelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda da Mahalli idareler; *"Yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareler"* olarak tanımlanmıştır.

Gerek Anayasa gerekse 5018 sayılı Kanun'da mahalli idareler arasında sayılan Belediyeleri düzenleyen, Anayasa'nın da öngördüğü gibi görev ve sorumluluklarını belirten temel yasa 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur.

Büyükşehir dahilindeki ilçe belediyelerinin faaliyet alanı 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7'nci maddesinde *"Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları"* başlığı altında belirtilmektedir. Buna göre İlçe belediyelerinin görev ve yetkileri şunlardır:

"a) Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrafta sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

b) Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak.

c) Sıhhi işyerlerini, 2 nci ve 3 üncü sınıf gayrisihhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.

d) Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihi dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak.

e) Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

f) (Ek: 12/11/2012-6360/7 md.) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak.

(Değişik son fıkra: 1/7/2006-5538/23 md.) 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunuyla Sanayi ve Ticaret Bakanlığına ve organize sanayi bölgelerine tanınan yetki ve sorumluluklar ile sivil hava ulaşımına açık havaalanları ve bu havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesisler bu Kanunun kapsamı dışındadır.

(Ek fıkra: 12/11/2012-6360/7 md.) Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler.”

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

31.12.2024 tarihi itibarıyla ayrıntısı aşağıdaki tablolarda yer alan 153 memur, 11 daimi işçi ve 665 diğer personel olmak üzere toplam 829 personel istihdam edilmektedir.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	300	153
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	167	11
Geçici İşçi	-	-
Toplam	467	164
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	665

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 27.05.2016 tarihli ve 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 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 Manisa Köprübaşı Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Belediyenin bütçe gider, gelir gerçekleştirmeleri, üç yıllık seyir durumu, gider tablosu ve belediyenin doğrudan hissedarı olduğu şirketlerin bilgileri aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2024 Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıllan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklene / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0	110.028.000,00	27.122.392,17	11.753.048,87	125.397.343,30	125.397.611,28	5.909.508,75	0
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0	14.688.000,00	2.235.536,14	2.651.935,25	14.271.600,89	14.271.600,89	2.651.935,25	0
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0	570.331.000,00	117.897.548,17	80.056.717,54	608.171.830,63	608.171.830,63	27.880.680,40	0
04	Faiz Giderleri	0	3.020.000,00	8.638.716,75	104.042,52	11.554.674,23	11.554.674,23	0,00	0
05	Cari Transferler	0	18.119.000,00	15.667.552,16	1.409.799,04	32.376.753,12	32.376.753,12	1.389.799,04	0
06	Sermaye Giderleri	0	156.156.000,00	29.650.883,27	109.247.277,09	76.559.606,18	76.559.606,18	16.178.000,23	0
07	Sermaye Transferleri	0	0	0	0,00	0	0	0	0
08	Borç Verme	0	0	0	0,00	0	0	0	0
09	Yedek Ödenek	0	50.000.000,00	0	50.000.000,00	0	50.000.000,00	0	0

Toplam	0	922.342.000,00	201.212.628,66	255.222.820,31	868.331.808,35	918.332.076,33	54.009.923,67	0
--------	---	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	---------------	---

Bütçe giderleri ve ödenekler tablosunun incelenmesi sonucunda mal ve hizmet alım giderlerinin bütçe giderlerinin büyük bir kısmını oluşturduğu, ikinci sırada ise personel giderleri kaleminin olduğu görülmüştür.

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	160.960.000,00	140.836.480,60	47.140,90	140.789.339,70	87,47
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	176.130.000,00	160.354.556,44	280.147,80	160.074.408,64	90,89
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	100.000,00	6.686.242,64	0	6.686.242,64	6686,24
05- Diğer Gelirler	505.212.000,00	520.654.993,19	424.218,82	520.230.774,37	102,97
06- Sermaye Gelirleri	5.000.000,00	7680.699,33	0,00	7.680.699,33	153,61
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	60.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	847.462.000,00	836.212.972,20	751.507,52	835.461.464,68	98,58

2024 yılı bütçe gelirleri tablosunda diğer gelirler kaleminin net tahsilat tutarının diğer kalemlere nazaran yüksek olduğu, ikinci ve üçüncü sırada ise sırasıyla teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile vergi gelirlerinin olduğu anlaşılmaktadır.

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	110.028.000,00	125.397.611,28	114,00
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	14.688.000,00	14.271.600,89	97,1
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	570.331.000,00	608.171.830,63	106,63
04- Faiz Gideri	3.020.000,0	11.554.674,23	382,60
05- Cari Transferler	18.119.000,00	32.376.753,12	178,69
06- Sermaye Giderleri	156.156.000,00	76.559.606,18	49,02
07- Sermaye Transferleri	0	0	0

08- Borç Verme	0	0	0
09- Yedek Ödenekler	50.000.000,00	50.000.000,00	100
Toplam	922.342.000,00	918.332.076,33	

Belediyenin personel giderleri, sosyal güvenlik kurumu prim giderleri, başlangıç ödenekleri ile yakın tutarlı gerçekleştirmeler göstermişken sermaye giderlerinin başlangıç ödeneğinin çok altında tamamlandığı görülmüştür. Bu durum bütçe gerçekleştirme oranlarında bir sapmaya yol açmıştır.

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	56.768.315,12	94.542.943,16	140.789.339,70	66,54	48,92
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	59.996.612,46	114.467.382,19	160.074.408,64	90,79	39,84
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	1.367.893,42	9.339.579,68	6.686.242,64	582,77	-28,41
Diğer Gelirler	165.492.258,43	290.571.518,75	520.230.774,37	75,58	79,04
Sermaye Gelirleri	6.753.016,39	8.408.020,49	7.680.699,33	24,51	-8,65
Alacaklardan Tahsilat	0	0	0	0	0
Toplam	290.378.095,82	517.329.444,27	835.461.464,68		
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	751.507,52	0	0	0	0
Net Toplam	289.626.588,30	517.329.444,27	835.461.464,68		

2024 yılı bütçe gelirlerinin üç yıllık seyri tablosunda, diğer gelirler kaleminin net tahsilat tutarının diğer kalemlere nazaran yüksek olduğu, ikinci ve üçüncü sırada ise sırasıyla teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile vergi gelirlerinin seyrinin yüksek olduğu anlaşılmaktadır.

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

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	34.818.473,91	77.921.535,05	125.397.611,28	1,24	0,61
SGK Devlet Prim Giderleri	5.382.535,70	8.161.748,09	14.271.600,89	0,52	0,75
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	164.544.273,49	340.246.293,86	608.171.830,63	1,07	0,79
Faiz Giderleri	1.019.745,66	4.061.329,22	11.554.674,23	2,98	2,85
Cari Transferler	12.152.173,39	18.730.398,26	32.376.753,12	0,54	0,73
Sermaye Giderleri	58.942.100,93	96.868.641,92	76.559.606,18	0,64	-0,21
Sermaye Transferleri	0	0	0	0	0

Borç Verme	0	0	0	0	0
Toplam	276.859.303,08	545.989.946,40	868.332.076,33		

Bütçe giderlerinin üç yıllık seyri incelendiğinde mal ve hizmet alım giderleri, personel giderleri, sermaye giderleri ve cari transferlerin tutar olarak yüksekliği dikkat çekmektedir.

Faaliyet sonuçları tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın İdarenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı faaliyet gideri 6.119.577.831,89 TL, faaliyet geliri 53.223.947.302,30 TL olup enflasyon düzeltmesi 43.943.284,16 TL ile birlikte dönem olumlu faaliyet sonucu ise 47.148.312.754,57 TL olarak gerçekleşmiştir

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	SALİHLİ BELEDİYESİ PERSONEL A.Ş.	10.000.000,00	10.000.000,00	%100
2	BİZİM SALİHLİ SANAYİ TİCARET A.Ş.	10.000.000,00	10.000.000,00	%100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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.

Belediye bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 49'uncu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 44, 45 ve 48'inci, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 65'inci ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 18 ve 22'nci maddelerine dayanılarak hazırlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenmiştir.

Belediyelerin mali işlemlerin gerçekleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesi kapsamında, harcamalarda ödeme belgesine bağlanacak kanıtlayıcı belgeler, bu belgelerin şekil ve türleri Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nde belirlenmiştir.

Salihli 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.

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.

Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

17 Eylül 2020 tarih ve 31247 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar’ın 5’inci maddesinde, hesap dönemi başında verilecek bilgiler ile aylık olarak verilecek birleştirilmiş veriler defteri açıklandıktan sonra, hesap dönemi sonunda verilecek defter, mali tablo ve belgeler;

a) Birleştirilmiş veriler defteri.

b) Geçici mizan.

c) Kesin mizan.

ç) Mali tablolar;

1) Bilanço,

2) Faaliyet sonuçları tablosu/gelir tablosu/kâr-zarar tablosu,

3) Özkaynak değişim tablosu,

4) Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu.

d) İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli veya envanter defteri olarak sayılmıştır.

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 doğru ve güvenilir olduğuna ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülür.

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 ve risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilir.

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 beşinci kısmında düzenlenen mevzuat ile hükme bağlanan İç Kontrol Sistemi, kaliteli kamu hizmetinin sağlanması amacıyla hesap verebilirliğin teminini, saydamlığın geliştirilmesini, yönetsel esneklikler sağlanarak yetki ve sorumlulukların devrini, sonuç odaklı yönetim ve bütçeleme anlayışı ile vatandaş beklentilerinin karşılanmasını ön plana çıkaran unsurlardan oluşmaktadır.

Uluslararası düzeyde kabul gören iç kontrol, kurumun hedeflerine ulaşması için makul güvence sağlamak üzere tasarlanmış olan bir sistemdir. Bu sistemin en iyi bilinen modeli olan Committee Of Sponsoring Organizations (COSO) çerçevesinde iç kontrol; kurumdaki iş ve işlemlerin mevzuata uygunluğunu, mali ve yönetsel raporlamanın güvenilirliğini, faaliyetlerin etkililiği ve etkinliği ile varlıkların korunmasını sağlamayı amaçlar.

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

Kamu idarelerinde uygulanacak olan iç kontrol sistemi 5018 sayılı Kanunun 55. ve 67. maddelerinde; iç kontrolün tanımı, amacı, yapısı ve işleyişi, ön mali kontrol ve mali hizmetler birimi, muhasebe hizmeti ve yetkilisi, iç denetim, iç denetçi ve İç Denetim Koordinasyon Kurulu ve görevleri başlıkları altında, anılan Kanunun 55, 56, 57 ve 58'inci maddelerine dayanılarak ve Hazine ve Maliye Bakanlığınca yayımlanan "İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar"da; iç kontrol, ön mali kontrol, mali hizmetler biriminin ön mali kontrolüne tabi mali karar ve işlemler ve çeşitli hükümler bölümleri altında ayrıntılarıyla birlikte ele alınmıştır.

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

2024 yılı denetimi kapsamında, İdarenin iç kontrol sistemi; anılan Tebliğ'de yer verilen kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri esas alınarak değerlendirilmiştir.

Kontrol Ortamı

Kontrol ortamı, İdare yönetiminin kurum içi kontrolün önem ve mahiyetine ilişkin bakış açısı, tutum ve davranışlarını ifade eder. İç kontrolün amaçlarına ulaşılması için gerekli olan düzen ve çerçeveyi sağlar. İdaredeki kontrol bilinci kontrol ortamının özünü meydana getirmektedir.

Söz konusu bileşene ait Etik Değerler ve Dürüstlük, Misyon, Organizasyon ve Görevler, Personelin Yeterliliği ve Performansı ile Yetki Devri standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

İdare tarafından ilk olarak 2015 yılında iç kontrol çalışmalarına başlanmış ve bu çerçevede 2015-2017 dönemi iç kontrol eylem planı hazırlanmıştır. . En son 2016 yılında yıllık revize çalışmaları yapılarak 26/07/2016 tarihinde Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne gönderilmiştir.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik kapsamında işe başlayan her personele Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi tebliğ edilmekte ve konu ile ilgili bilgilendirme yapılmaktadır.

Stratejik Planda yer alan stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda performans programı ve performans dayalı bütçe oluşturulmakta ve gerçekleştirme sonuçları faaliyet raporunda değerlendirilmektedir. Stratejik Plan, Performans Programları ve Faaliyet Raporları mevzuatta belirtilen dönemlerde İdarenin web sitesinde kamuoyu ile paylaşılmıştır. Her yıl hazırlanan idarenin faaliyetlerine ilişkin raporda Üst yönetici ve Harcama Yetkilileri İç kontrol güvence beyanları faaliyet raporunun ekine konulmaktadır.

Bütçe gerçekleştirmeleri ile gelecek döneme ait bütçe tahminlerinin yer aldığı "Mali Durum ve Beklentiler Raporu" kurum web sayfasında yayınlanmamaktadır. Çalışanların ve hizmet alanların görüş ve önerilerini iletebilecekleri kanallar oluşturulmuştur. İç ve dış paydaş memnuniyet anketleri yapılmamaktadır.

İdarenin misyonu halen yürürlükte olan 2020-2024 stratejik planında belirlenmiş olup Plan, İdarenin web sitesinde yayınlanmaktadır.

Birim çalışma yönetmelikleri olmayan birimler çalışma yönetmeliklerini hazırlamış ve belediye meclisince onaylanmıştır. Birimlerin sorumluluk ve görevlerinde değişiklik olanlar çalışma yönetmeliklerini revize etmektedirler.

Görev tanım formları tüm birimler itibari ile hazırlanmamıştır.

İdarenin ve birimlerinin organizasyon yapısını, temel yetki ve sorumluluk dağılımını, hesap verebilirlik ve uygun raporlama ilişkisini gösterecek şekilde İdare ve birim müdürlüklerinin teşkilat şeması oluşturulmuştur.

Hassas görevlerle ilgili bazı birimlerde çalışma başlatılmış ancak kurum geneli için bir çalışma bulunmamaktadır. 2024-2025 İç kontrol Uyum Eylem Planında 2024 yılı sonuna kadar tamamlanacaktır.

Mevzuata uygun olarak personel rejimi çerçevesinde yer değiştirme, üst görevlere atanma, eğitim, kadro iptal ve ihdası, performans değerlendirmesi, özlük hakları gibi insan kaynakları yönetimine ilişkin faaliyetlerin bazıları yapılmaktadır. Yönetici ve personelin bilgi, deneyim ve yeteneğini arttıracak hizmet içi eğitimler zaman zaman verilmektedir.

696 sayılı KHK ya göre personel alımı ilgili mevzuat çerçevesinde yapılmaktadır. Görevde yükselme ve unvan değişikliği esaslarını belirleyen yönetmelik gereğince yükselmeler sınav esasına dayandırılmıştır.

İmza yetkilileri ve Yetki Devri Yönergeleri hazırlanmamıştır. Yetkiler, hiyerarşik kademeler içinde kademe atlamadan devredilmemektedir

Salihli Belediyesi Ön Mali Kontrol Sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmamıştır. Birimlerin ön mali kontrol yetkileri ve onayları, muhasebe yetkilisi görevlendirme onayı ile harcama yetkililerin görevlendirme onayı, ile ihale komisyonları ile muayene kabul komisyonlarının görevlendirme onayları mevzuat hükümlerine göre yapılmaktadır.

İç Denetim Birimi bulunmamaktadır. Toplam 3 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Fiilen iç denetçi görev yapmamaktadır. Üst yönetici tarafından onaylanacak İç Denetim Planı ve Programı bulunmamaktadır.

İç denetim biriminin İç Kontrol Sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışması mevcuttur değildir.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile henüz görevlendirilmemiştir. Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlık çalışmalarının üst yönetici onayıyla henüz başlatılmamıştır.

İdare birimleri her yıl kendi içinde iç kontrol sistemlerini değerlendirmemektedir. İdare düzeyinde, İç Kontrol Sisteminin değerlendirilmesi yapılmamıştır.

İdarenin tüm birimleri tarafından yönetim bilgi sisteminde kurumsal iş ve işlemler yürütülmekte, aynı sistem üzerinde elektronik belge yönetim sistemi de kullanılmaktadır.

Veri Giriş Sistemi; İdarece yürütülen faaliyet ve projelerin doğru ve güvenilir veriye dayalı olarak zamanında planlanabilmesi, takip edilebilmesi, raporlanabilmesi, analiz ve brifing oluşturulabilmesi amacıyla müdürlükler yapmış oldukları ve yapımı devam eden tüm faaliyet/yatırım/projelere ilişkin verilerinin bir bölümünün sisteme girişleri yapılmaktadır. Genel hatlarıyla yönetimin ihtiyaç duyacağı gerekli bilgi ve raporları üretecek ve analiz yapmaya imkân sağlayacak kapasitede bir sistem olduğu düşünülmektedir.

Risk Değerlendirme

Risk değerlendirme, belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesi için yapılan tüm faaliyetlerde karşılaşılabilecek risklerin tanımlanması, analiz edilmesi ve bu risklerin nasıl yönetilmesi gerektiğine karar verilmesi süreçlerini içerir. Bu kapsamda risk değerlendirme, tüm iş süreçlerinde geçerli olan tehdit ve fırsatların katılımcı yöntemlerle belirlenmesi ve belirlenen unsurların etki ve olasılık analizlerinin yapılmasını gerektiren bir iç kontrol bileşenidir.

Söz konusu bileşene ait Planlama ve Programlama ile Risklerin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

Stratejik plan, idarenin paydaş görüşleri alınarak birimlerinin ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun bir şekilde hazırlanmasına başlanmıştır ve idarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı ile bütçe henüz oluşturulmamıştır.

Kurumsal düzeyde altı ayda bir stratejik plan izleme ve değerlendirmeleri yapılmamaktadır. Üçer aylık periyotlarda performans programının izlemeleri yapılmamaktadır. Ayrıca yöneticiler verilen görevlerin sonucunu izlemeye yönelik olarak dönemsel olarak toplantılar yapmamaktadır.

Kontrol Faaliyetleri

Kontrol faaliyetleri, hali hazırda mevcut olan ya da gerçekleşmesi öngörülen riskleri ortadan kaldırmak, etki ve/veya ihtimalini azaltmak üzere planlanarak uygulanan tüm

eylemlerdir. Kontrol faaliyetleri, belirlenen her bir risk için farklılık arz edebilir. Zira söz konusu faaliyetlerin başarılı olabilmesi, karşılık geldiği her riske uygun bir şekilde belirlenmiş olmasına bağlıdır. Bununla birlikte uygulamaya konulan kontrol faaliyetlerinin sürekli takip edilerek bunlar üzerinde gerekli iyileştirmelerin yapılması gerekmektedir.

Mali işlemler öncesi ve sonrası ön mali kontrol süreci etkin olarak uygulanmakta olup gerekli prosedürler henüz hazırlanmamıştır. Faaliyetlere ilişkin kontroller ise üçer aylık performans izleme programı raporları ve İdarenin otomasyon sisteminde bulunan performans esaslı bütçe modülü ile yapılmamaktadır. Yöneticiler ve ilgili personel bütçe uygulama ve kaynak kullanımına ilişkin bilgilere bilgi sistemi üzerinden erişim sağlamaktadır.

Varlıkların dönemsel kontrolünü ve güvenliğinin sağlanmasını kapsayacak muhasebe kayıtları, taşınır ve taşınmaz mal kayıtları ile varlıkların kontrol ve güvenliği sağlanmaktadır.

Belediyenin, mali karar ve işlemleri hakkında yazılı prosedürler çıkarılmamıştır.(Ön Mali Kontrol Yönergesi; Satınalma Yetki Yönergesi, İhale Uygulama Talimatı vb.)

Faaliyet ve mali kararlar işlemlerinin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrolü görevleri İdare tarafında mevzuata uygun bir şekilde yapılmaktadır. Karar ve onay işlemleri farklı kişiler tarafından yapılmaktadır.

Personel sayısı, görevler ayrılığı ilkesini tam olarak uygulanamayacak düzeyde yetersiz olan bazı birimler bulunmaktadır. Her bir harcama biriminde harcama sürecinde görevler ayrılığı ilkesine göre karar ve onay işlemlerinde farklı kişiler bulunmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Manisa Salihli Belediyesi 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: Taşınmazlara İlişkin Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması ve Taşınmaz İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi

İdarenin tapuda kayıtlı olan taşınmazlarına ilişkin Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri gereği yapılması gereken değer tespit işlemlerinin tamamlanmadığı ve taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmediği görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 44, 45, 47 ve 60’ıncı maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallерinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun’un 44, 45 ve 60’ıncı maddelerine dayanılarak hazırlanan “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” 13.09.2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in “Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5’inci maddesine göre kamu idareleri, mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazlarını, miktar ve değer olarak takip etmek amacıyla kayıt altına alacaklardır. Taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıt altına alınacağı ise yine 5’inci maddede açıklanmış olup bu madde de “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazların” maliyet bedeli, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değer üzerinden kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak 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 de Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik’in “Kayıt şekli” başlıklı 7’nci maddesine göre; kamu idarelerine ait taşınmazlar için “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu”, “Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu”, “Orta Malları Formu” ve “Genel Hizmet Alanları Formu”nun düzenlenmesi gerekmektedir. Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli

birimlerin hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlamak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmelik'in ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

Yine Yönetmelik'in "Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler" başlıklı geçici 1'inci maddesinde; maliyet bedeli veya rayiç değerler üzerinden muhasebe kayıtlarına alınacak olan taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınmaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlarının yapılacağı; fiili envanterlerinin emlak vergi değeri üzerinden en geç 30.09.2014 tarihine kadar tamamlanarak Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve cetvellere kaydedileceği; bu taşınmazlara ait bilgilerin muhasebe kayıtları yapılmak üzere muhasebe birimine gönderileceği, muhasebe biriminin de bu taşınmazları 01.10.2014 tarihinde muhasebe kayıtlarından çıkarıp fiili envanter üzerinden kayıtlara alacağı belirtilmiştir.

Mezkur Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında; *"(...)Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır"* denilerek maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kayıtlara alma işlemi için tamamlama tarihi öngörülmüştür. Dolayısıyla 31.12.2017 tarihine kadar tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli veya rayiç değeri üzerinden kayıtlara alınması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde de taşınmazlar hakkında Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri doğrultusunda, bu maddede belirtilen esaslara göre işlem yapılacağı belirtildikten sonra Yönetmelik'in 188 ile 193'üncü maddeleri arasında taşınmaz varlıklara ilişkin işlemler muhasebe ilkeleri doğrultusunda açıklanmıştır.

Yapılan incelemede, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre hazırlanması gereken Taşınmaz İcmal Cetvellerinin düzenlenmediği ve tapuda kayıtlı bulunan taşınmazların hiçbirinin Yönetmelik'in emrettiği şekilde maliyet bedeli veya gerçeğe uygun değer (rayiç değer) üzerinden kayıt altına alınmayıp emlak değeri üzerinden kayıtların yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre muhasebe kayıtlarına esas teşkil edecek olan envantere yönelik söz konusu formlar ve icmal cetvellerinin düzenlenmemesi, tapuda kayıtlı bulunan taşınmazlar için değerlendirme işlemlerinin tamamlanmaması sonucunda, 2024 yılı Bilançosunda tapuda kayıtlı olan taşınmazların gerçeğe uygun değeri ile emlak değerleri

arasındaki fark kadar 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yer Üstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabı itibarıyla hataya neden olunmuştur.

BULGU 2: Amortisman Ayrılmayan ve Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Maddi Duran Varlıkların Bulunması

İdare tarafından maddi duran varlık grubunda kayıtlı bir kısım duran varlık için hiç amortisman ayrılmadığı, bir kısım duran varlık için ise varlığın kayıtlı değerinden daha fazla amortisman ayrıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "25 Maddi duran varlıklar" hesap grubunu ilgilendiren "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187' nci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 202' nci maddesinde; bu hesabın, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde gidere dönüştürülmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılacağı ifade edilmiştir.

"Amortisman ve Tükenme Payları" başlıklı 47 Sıra No.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde ise; kamu idarelerinin duran varlıklarından hangilerinin amortisman ve tükenme payına tabi tutulacağı, buna ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranları düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin bir kısım duran varlık için hiç amortisman ayırmadığı, amortisman ayrılan bir kısım duran varlık için ise kayıtlı değerinden daha fazla amortisman ayrıldığı tespit edilmiştir.

Amortisman ayrılmamış maddi duran varlıklar ile kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrılmış maddi duran varlıklara ise aşağıdaki tablolarda yer verilmiştir.

Tablo 8: Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıklar

Hesap Kodu	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortisman Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
251.xx.05.00.	Tüneller	205,90	0,00	205,90
251.xx.16.07.	Duraklar	64.056,50	0,00	64.056,50
251.xx.18.00.	Şamandıra, Dolfen ve Platformlar	6.069,04	0,00	6.069,04
251.xx.20.01.	Meydanlar	6.677.126,62	0,00	6.677.126,62
251.xx.20.02.	Parklar ve Yeşil Alanlar	32.070.010,12	0,00	32.070.010,12
251.xx.20.03.	Mesire Yerleri	14.207.362,74	0,00	14.207.362,74
251.xx.20.04.	Rekreasyon Alanları	651.950,00	0,00	651.950,00

251.xx.20.05.	Otoparklar	706.128,00	0,00	706.128,00
251.xx.20.06.	Pazar Yeri	1.373.202,10	0,00	1.373.202,10
251.xx.20.07.	Genel Mezarlıklar	280,00	0,00	280,00
251.xx.20.08.	Umuma Ait Binalar	3.673.134,27	0,00	3.673.134,27
252.xx.xx.02.02	İlköğretim Okulları	5.600,00	0,00	5.600,00
252.xx.xx.02.03	Orta Öğretim Okulları	840,00	0,00	840,00
252.xx.xx.03.01	Sağlık Evleri	69.568,28	0,00	69.568,28
252.xx.xx.03.02	Sağlık Ocakları	351.356,00	0,00	351.356,00
252.xx.xx.04.09	Sergi ve Fuar Alanları	68.402,24	0,00	68.402,24
252.xx.xx.04.11	İbadet Yerleri	2.240,00	0,00	2.240,00
252.xx.xx.04.13	Düğün, Tören ve Konferans Salonları	356.519,30	0,00	356.519,30
252.xx.xx.04.15	Hayvan Barınakları	222.238,84	0,00	222.238,84
252.xx.xx.05.03	Stadyumlar	44.000,00	0,00	44.000,00
252.xx.xx.06.06	Kültür ve Eğlence Merkezleri	30.000,00	0,00	30.000,00
252.xx.xx.06.08	İçmece ve Kaplıca Tesisleri	1.236.920,00	0,00	1.236.920,00
252.xx.xx.06.99	Diğer	30.120,00	0,00	30.120,00
252.xx.xx.07.01	Kamu Konutları	13.720,00	0,00	13.720,00
252.xx.xx.09.04	Restoranlar, Lokantalar	1.271.445,84	0,00	1.271.445,84
253.02.06..	Posta Makineleri	126,00	0,00	126,00
255.07.03..	Görsel ve İşitsel Kaynaklar	75,00	0,00	75,00
255.09.03..	Saha Sporlarında Kullanılan Demirbaşlar	1.033.019,29	0,00	1.033.019,29

Tablo 9: Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Duran Varlıklar

Hesap Kodu	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortisman Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
251.xx.03.00.	Su İsale Hatları	26.078,62	80.472,75	-54.394,13
252.xx.xx.04.99	Diğer	0,00	218.448,67	-218.448,67
253.01.03..	Görüntüleme, Bilgi Toplama ve Takip Sistemleri	374.405,52	420.584,36	-46.178,84
253.02.01..	Tarım ve Ormancılık Makineleri	2.572.141,25	2.928.443,52	-356.302,27
253.02.03..	Atölye Makineleri ve Aletleri	1.757.447,45	2.246.869,77	-489.422,32
253.02.08..	Etiketleme ve Numaralandırma Makineleri	43.771,78	45.299,56	-1.527,78
253.03.02..	Beslenme, Gıda ve Mutfak Cihaz ve Aletleri	1.722.225,10	2.143.738,97	-421.513,87
253.03.03..	Kurtarma Amaçlı Cihaz ve Aletler	978,76	16.626,20	-15.647,44
254.01.06..	Mopet ve Motosikletler	190.334,78	192.005,37	-1.670,59
254.01.07..	Motorsuz Kara Araçları	310.413,30	809.482,96	-499.069,66
255.01.01..	Döşeme Demirbaşları	761.930,69	1.102.424,59	-340.493,90
255.01.02..	Temsil ve Tören Demirbaşları	946.208,04	1.232.535,82	-286.327,78
255.01.03..	Koruyucu Giysi ve Malzemeler	8.679,00	8.679,01	-0,01
255.01.04..	Seyahat, Muhafaza ve Taşıma Amaçlı Demirbaş Niteliğindeki Taşınır	55.857,55	56.037,15	-179,60
255.02.02..	Bilgisayar Çevre Birimleri	739.360,81	1.270.017,38	-530.656,57
255.02.04..	Haberleşme Cihazları	632.521,91	1.192.536,25	-560.014,34
255.02.06..	Aydınlatma Cihazları	255.592,00	415.718,60	-160.126,60
255.02.99..	Diğer Büro Makineleri ve Aletleri	2.823.857,41	3.167.010,14	-343.152,73
255.03.01..	Büro Mobilyaları	3.254.221,54	4.223.679,02	-969.457,48
255.03.02..	Misafirhane, Konaklama ve Barınma Amaçlı Mobilyalar	205.409,13	230.305,64	-24.896,51
255.03.03..	Kafeterya ve Yemekhane Mobilyaları	510.128,35	580.759,26	-70.630,91
255.03.04..	Bebek ve Çocuk Mobilyası ve Aksesuarları	1.889,13	2.396,61	-507,48

255.03.05..	Seminer ve Sunum Amaçlı Ürünler	12.235,97	13.515,92	-1.279,95
255.04.01..	Yemek Hazırlama Ekipmanları	410.349,88	533.521,33	-123.171,45
255.08.01..	Eğitim Mobilyaları ve Donanımları	47.614,50	50.454,60	-2.840,10
255.10.02..	Kontrol ve Güvenlik Sistemleri	923.347,81	1.502.511,74	-579.163,93
255.10.03..	Yangın Söndürme ve Tedbir Cihaz ve Araçları	132.739,43	181.218,99	-48.479,56
255.11.02..	Duvarda Sergilenen Süs Eşyaları	274.224,68	285.648,68	-11.424,00
255.11.03..	Masa ve Sehpalarda Sergilenen Süs Eşyaları	2,90	40,26	-37,36
255.12.02..	Büro Malzemeleri	99.170,45	166.073,88	-66.903,43
255.99.02..	Seyyar Tanklar ve Tüpler	99.272,00	1.787.441,36	-1.688.169,36
Toplam				-7.912.088,62

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre amortisman tabi varlıklar için amortisman ayrılması nedeniyle 2024 yılı Bilançosunda 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı eksik, maddi duran varlıkların net değerleri fazla, Faaliyet Sonuçları Tablosunda ise amortisman giderleri eksik görünmekte; amortisman tabi maddi duran varlıklar için kayıtlı maddi duran varlık tutarından daha fazla amortisman ayrılması nedeniyle ise 2024 yılı Bilançosunda 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı, Faaliyet Sonuçları Tablosunda 630 Giderler Hesabı 7.912.088,62 TL fazla görünmektedir.

Maddi duran varlık grubunda kayıtlı duran varlıklar için amortisman ayrılması işlemlerinin mevzuata uygun olarak yapılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

İdarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, tapu kaydı ile mevcut kullanım şekli farklılık gösteren taşınmazlar olmasına rağmen cins tashih işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde cins tashihi, "Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi" olarak tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde;

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

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

denilerek taşınmazların cins tashihlerinin yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Buna göre, kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların, mevcut kullanım şekilleri ile tapuda kayıtlı bilgilerinin farklı olması halinde, tapu kayıtlarının taşınmazların mevcut kullanım şekilleri esas alınarak düzeltilmesi gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilmesi amacıyla cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Bazı Gelir Kalemlerinin Tahsilat Tahakkuk Oranının Düşük Olması

İdare tarafından tahakkuk kayıtları yapılan bazı gelirlerin tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediye Başkanının görev ve yetkileri” başlıklı 38'inci maddesinin (f) bendinde, belediye başkanı belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli ve yetkili kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun “Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları” başlıklı 61'inci maddesinde gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerini muhasebe yetkilisinin yürüteceği; muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu tutulacağı; aynı Kanun'un “Gelirlerin toplanması sorumluluğu” başlıklı 38'inci maddesinde de kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk,

tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları düzenlenmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Ödeme zamanı ve önce ödeme" başlıklı 37'nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Ödeme emri" başlıklı 55'inci maddesinin 1'inci fıkrasında;

"Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunur." denilmektedir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre; amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir "ihbarname" düzenlenmeli ve tebliğ edildikten sonra 1 ay içinde ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, 15 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir. Düzenlenen ödeme emrinde kişiye, borcunu zamanında ödemez veya mal bildiriminde bulunmazsa borcunun cebren tahsil edileceği ve mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile cezalandırılacağı, mal bildirimini gerçeğe aykırı surette yaptığı takdirde ise hapis ile cezalandırılacağı bildirilmelidir.

Ödeme emri üzerine hala ödeme yapılmamış ise "Haciz Varakası" düzenlenmeli ve haciz işlemlerine başlanmalıdır. Bununla birlikte istenen bilgileri zamanında vermeyenler için hem adli para cezası hem de hapis cezası öngörülmüş olmakla birlikte, bu suçların takibi için ise idarenin o mahaldeki en büyük memuruna Cumhuriyet Savcılığına ihbar yükümlülüğü getirilmiştir.

İdarenin 2024 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelinde önemli görülen ancak tahsilat tahakkuk oranı düşükkalarak gelecek yıla devreden bazı gelir kalemleri aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 10: 2024 Yılı Gelir Tahsilat Oranları

Açıklama	Devreden Tahakkuk	Yılı Tahakkuk	Toplam Tahakkuk	Toplam Tahsilat	Red ve İadeler	Yılı Net Tahsilat	Gelecek Yıla Devreden Tahakkuk	Tahsil Oranı (%)
Bina Vergisi	10.644.320,97	42.490.443,46	53.134.764,43	35.951.064,80	12.819,00	35.938.245,80	17.196.518,63	67,63
Arsa Vergisi	9.697.521,15	17.567.672,29	27.265.193,44	12.556.082,82	12.791,65	12.543.291,17	14.709.110,62	46,00

Arazi Vergisi	3.156.022,63	5.669.894,53	8.825.917,16	4.317.043,46	179,00	4.316.864,46	4.508.873,70	48,91
İlan ve Reklam Vergisi	3.030.533,30	2.906.396,87	5.936.930,17	1.872.555,20		1.872.555,20	4.064.374,97	31,54
Çevre Temizlik Vergisi	1.368.632,81	54.345,79	1.422.978,60	84.556,68	242,00	84.314,68	1.338.421,92	5,92
Ecrimisil Gelirleri	377.889,46	597.494,58	975.384,04	455.377,09		455.377,09	520.006,95	46,68

Tahsilat oranlarının azami düzeyde gerçekleşmesini teminen kamu kaynağının elde edilmesinde görevli ve yetkili olanların gelirlerin takip ve tahsil hususunda yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket etmesi gerekmektedir.

BULGU 3: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

İdare tarafından işçilerin yıllık izinleri mevzuata uygun şekilde kullandırılmadığı ve bu nedenle yıllık izinlerin birikmesine sebebiyet verildiği görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 50'nci maddesinde, dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu hakların kullanımının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

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 şekli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikte gösterileceği belirtilmiştir.

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanunun 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya izin ücretini 57'nci maddenin üç ve dördüncü fıkralarında

belirtilen usule aykırı olarak ödeyen veya eksik ödeyen veya 59'uncu maddedeki hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için iki yüz yirmi (220) Türk Lirası (2024 yılında 2.666,00 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığının 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

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

Yapılan incelemede, İdarede görev yapan 98 işçinin 50 günden, 71 işçinin 100 günden, 26 işçinin ise 150 günden, 13 işçinin ise 200 günden, 2 işçinin ise 300 günden fazla yıllık ücretli izin hakkı olduğu tespit edilmiştir.

Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları karşılığında son ücretleri dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden, İdare açısından öngörülemeyen giderler ortaya çıkacaktır.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde İdarede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve İdareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 4: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

İdare ile Tüm Yerel Yönetim Çalışanları Sendikası (TÜM-YEREL SEN) arasında akdedilen ve 01.04.2024-31.12.2025 dönemini kapsayan sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin sözleşmeye sözleşmenin konusu olmayan ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na aykırılık oluşturan hükümler konulmuştur.

Anayasa'nın "1. Genel ilkeler" başlıklı 128'inci maddesinde memurların ve diğer kamu görevlilerinin hakları ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödeneklerinin ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğu hüküm altına alınmıştır. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun 03/09/2023 tarihli kararının "Genel Hükümler" başlıklı birinci kısmının birinci maddesinde bu Kararda düzenlenmeyen mali ve sosyal haklar hakkında ilgili mevzuat hükümlerinin uygulanmasına devam olunacağı belirtilmektedir. Söz konusu Kararın ilgili bölümünde, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'ndaki usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı tavan tutarına ilişkin düzenlemenin yapıldığı bunun dışında mali ve sosyal haklarla ilgili bir hüküm bulunmadığı görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddesinin birinci fıkrasına göre 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilmektedir. Bu sözleşme, Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurulamaz. Söz konusu düzenlemede yer alan "sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere" ibaresinden de anlaşılacağı üzere imzalanacak toplu sözleşme sosyal denge ödemesi ile ilgili olmalıdır. Bunun dışında sözleşmeye sosyal denge tazminatı ödemesi ile ilgili olmayan hükümler konulmamalıdır.

İdare ile sendika arasında imzalanan sözleşmenin; “Diğer Haklar ve Ücretli İzinler” başlıklı 15’inci maddesinde;

a) Engelli çalışanlar, 3 Aralık Dünya Engelliler Gününde ve ulusal düzeyde kabul edilen 10-16 Mayıs Sakatlar Haftasının ilk gününde birer gün izinli sayılırlar. Engelli personeliidari tatillerde çalıştırılmaz.

b) Engelli çalışanlara mesai başlangıç ve bitiminde daha rahat ulaşım sağlayabilmeleri için gerekli kolaylık sağlanır.

c) İşveren, çalışanlardan şehit, dul ve yetimleri ile anne, baba ve kardeşlerine 18 Mart Şehitler Gününde izin kullandırır. Malul gaziler ile eşlerine ise 19 Eylül Gaziler Gününde izin kullandırır.

ç) İşveren, Tahsildar olarak görev yapan personelin, kurum ödemeleri ile ilgili topladıkları paraların güvenliği için gerekli tedbirleri almak ve ilgili kurumlara transferini güvenli bir şekilde sağlamakla yükümlüdür.

d) Başkanlık oluru alınarak yapılan şef, müdür, vb. vekaleten görevlendirmelerde 657 sayılı Kanun’un 86 ncı maddesi esaslarını uygular. .

e) İşveren her yıl görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavı açabilir. ” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi maddeleri incelendiğinde, ilgili hükümlerin sosyal denge tazminatı ödenmesiyle ilgili olmadığı ve 4688 sayılı Kanun'a aykırılık oluşturduğu görülmektedir. Kanun hükmünden açıkça anlaşılacağı üzere, belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlarda tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Bunun dışında sözleşme hakkını toplu sözleşme gibi düşünmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında başkaca hükümler koymak mümkün bulunmamaktadır. Zira 4688 sayılı Kanun'un 32’nci maddesinde mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun’un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı açıkça belirtilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre imzalanacak toplu sözleşmenin konusu, memur ve sözleşmeli personele yapılacak sosyal denge tazminatı ödemesi

tutarının belirlenmesi olup, sosyal denge ödemesiyle ilgili olmayan ve 4688 Kanun hükümlerine aykırılık oluşturacak düzenlemelere sözleşmede yer verilmemelidir.

BULGU 5: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

İdare tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dahilinde yapılan mal ve hizmet alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan, 2024 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu aştığı 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.

4734 sayılı Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 2.076.108,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği; "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 622.756,00 TL'yi, diğer idarelerin 207.453,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımların ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

31.12.2020 tarihli ve 31351 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan "4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62' nci Maddesinin (1) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ"ın "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"(2) Kanunun 62 nci maddesinin (1) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idareleri; Kanunun gerek 21 inci maddesinin (f) bendi, gerekse 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 aşamaz. Bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvurular reddedilir.

(3) Kanunun 21 inci maddesinin (f) bendi ve 22 nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarı dikkate alınır. Mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı % 10 oranı hesaplanır.”

hükümleri yer almaktadır.

Buna göre, Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21’inci maddenin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iiaşeye ilişkin alımlar hariç 22’nci maddenin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10’unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

Yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (f) bendi ile 22’nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal ve hizmet alımlarında aşağıdaki tablodan görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10’unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 11: 22/d ve 21/f Usulü ile Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Ödenek Sınırı Aşımı

Harcama Kalemleri	2024 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (A)	Toplam Ödenegin %10’u (Sınır) (TL) (B=A*%10)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) ©	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı (C/A)*100
Mal Alımları	570.331.000,00	57.033.100,00	63.975.495,82	6.942.395,82	11,22
Hizmet Alımları	37.199.355,51	3.719.935,56	46.654.161,10	42.934.225,54	125,42

İdare tarafından 2024 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (f) bendi ile 22’nci maddesinin (d) bendi kapsamında gerçekleştirilen mal ve hizmet alımları harcamalarında, bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10’u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

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>