



T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ARTVİN BELEDİYESİ

2019 Yılı Denetim Raporu

(Kamu idaresi tarafından cevaplandırılmak üzere gönderilen rapor)

Nisan 2020

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	6
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	7
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	7
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	8
6.	DENETİM BULGULARI	9

TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1: 2017– 2019 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri ...	4
Tablo 2: 2017-2019 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri	4
Tablo 3: 2019 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar	5
Tablo 4: 2019 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar	5
Tablo 5: 4734 Sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d Maddeleri Kapsamında Yapılan Kurum Harcamalarının %10 Sınırını Aşan Tutarları	15

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

İl Belediyesi tüm hizmetlerini; 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre gerçekleştirmektedir.

Bu Kanunların dışında hizmet alanlarına göre tabi olunan temel yasal mevzuat aşağıda gösterilmiştir:

- 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun
- 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun
- 1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun
- 5326 sayılı Kabahatler Kanunu
- 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun
- 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

İl Belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14 ve 15'inci maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre, ana başlıklar itibarıyla, il belediye başkanlığının yetki, görev ve sorumlulukları şunlardır:

İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; kadınlar ve çocuklar için konukları açma; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırma; ekonomi ve ticaretin

geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Gıda bankacılığı yapabilir. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapabilir, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütebilir, geliştirebilir ve bu amaçla sosyal tesisler kurabilir, meslek ve beceri kazandırma kurslarını açabilir, işletebilir veya işlettirebilir.

Belediyeler sahip oldukları yasal yetkiler neticesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, belediye yasakları koymak ve uygulamak ve kanunlarda verilen cezaları uygulamak ile yetkilidirler. Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin ya da ruhsatların verilmesi de belediyenin yetki ve görevidir.

Belediyeye ait olan vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilinin yapılması özel kanunlara göre belediyelere aittir.

Mahalli idare birimi olan belediyeler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden önce tek başına İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden sonra İçişleri Bakanlığına bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adı altında, 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden sonra mahalli idareler alanında İçişleri Bakanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görevlendirilmiştir. Denetim ve soruşturma İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek, mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek gibi konularında ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü yetkilidir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur.

Beldenin nüfusu, fizikî 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 oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur.

Belediyede bir başkan yardımcısı kadrolu iken meclis üyeleri arasından başkan yardımcısı görevlendirilmemiştir. 18 adet müdürlük bazında hizmet birimi bulunmaktadır. Kadro durumlarına göre bu birimlerde üç müdür, iki şef, 43 memur, beş sözleşmeli personel ve 55 daimi işçi olmak üzere toplam 109 personel bulunmaktadır. 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile taşeronu bağlı 155 kişi ise sürekli işçi kadrosuna geçmiştir.

İl belediyelerindeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanınca yapılır. 5393 sayılı Belediye Kanununu "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49 uncu maddesinin 7 inci fıkrası gereği, belediye başkanınca, norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusa göre en fazla dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir. Teşkilatlanmada oluşturulan her birim, kendi faaliyet ve görev alanları ile ilgili yönetmeliklerini hazırlayarak, belediye meclisinin onayından geçirerek yürürlüğe koyar ve bu esaslar üzerinden faaliyetlerini sürdürür. Belediyede çalışan memur ve sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na; işçiler ise 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilmektedir.

Belediyenin Bel-Yap Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi adı altında 204.750,00 TL sermayeli ve tamamına sahip olduğu bir adet şirketi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Belediye bütçesi, program bütçe esasına göre hazırlanmak suretiyle mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır.

2017-2019 yılları bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırma açısından seyrine aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 1: 2017– 2019 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Açıklama	2017 (TL)	2018 (TL)	2019 (TL)	Değişim Oranı (%) 2019/2018
Personel Giderleri	9.919.469,66	10.227.329,72	10.499.015,73	2,66
Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi Giderleri	1.671.703,33	1.705.435,83	2.047.869,44	20,08
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	16.593.859,16	18.222.107,90	19.637.924,68	7,77
Faiz Giderleri	588.808,51	821.445,75	724.731,35	- 11,77
Cari Transferler	566.597,00	548.492,71	703.226,67	28,21
Sermaye Giderleri	5.656.876,75	7.230.527,19	4.877.116,35	-32,55
Toplam Bütçe Giderleri	34.997.314,41	38.755.339,10	38.489.884,22	-0,68

Bütçe giderlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı tabloda görüldüğü üzere; İdarenin Bütçe Gider Toplamı 2019 yılında 2018 yılına göre yüzde 0,68 oranında azalış göstermiştir. Tablodaki gider kalemleri incelendiğinde oransal bazda en büyük artışın Cari Transferler ile Sosyal Güvenlik Kurumlarına Ödenen Devlet Primi Giderlerinde olduğu görülmektedir. En büyük azalış yatırım harcamalarındaki düşüş sebebi ile Sermaye Giderlerinde oluşmuştur.

Tablo 2: 2017-2019 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Açıklama	2017 (TL)	2018 (TL)	2019 (TL)	Değişim Oranı (%) 2019/2018
Vergi Gelirleri	4.345.160,34	3.381.264,16	3.619.572,92	7,05
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	7.468.526,85	7.138.146,77	8.468.957,43	18,64
Alınan Bağış, Yardımlar ile Özel Gelirler	1.879.480,06	1.988.730,95	2.350.587,00	18,20
Diğer Gelirler	16.254.689,22	18.917.306,34	20.145.306,65	6,49
Sermaye Gelirleri	199.495,05	3.488.472,00	1.098.004,72	-68,52
Red ve İadeler(-)	-69.936,68	-13.538,76	-164.864,58	1117,72
Toplam Bütçe Gelirleri	30.077.414,84	34.900.381,46	35.517.564,14	1,77

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı tablodaki veriler dikkate alındığında; Bütçe Gelir toplamı 2019 yılında bir önceki yıla göre yüzde 1,77 oranında artış göstermiştir. Bütçe gelirlerindeki artışın temel belirleyicisi Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri ile Alınan Bağış ve Yardımlardaki artışlardır. Taşınır ve Taşınmaz Satış Gelirlerinden oluşan Sermaye Gelirleri ise büyük oranda azalmıştır.

Belediye'nin 2019 dönemi bütçe tahmini ve gerçekleştirmeleri Tablo 3 ve Tablo 4'de gösterilmektedir.

Tablo 3: 2019 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

GİDER TÜRÜ	Gider Tahmini (TL)	Gerçekleşen Gider (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
Personel Giderleri	11.504.786,39	10.501.157,86	91,28
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.000.367,80	2.045.727,31	102,27
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	18.880.223,27	19.637.924,68	104,01
Faiz Giderleri	589.948,06	724.731,35	122,85
Cari Transferler	581.134,14	703.226,67	121,01
Sermaye Giderleri	7.182.190,45	4.877.116,35	67,91
Sermaye Transferleri	1.201,20	0,00	0,00
Yedek Ödenekler	4.260.148,69	0,00	0,00
BÜTÇE GİDER TOPLAMI	45.000.000,00	38.489.884,22	85,53

Buna göre 2019 yılında gerçekleşen bütçe giderleri planlanan bütçe giderlerinin yüzde 85,53'ü seviyesinde gerçekleşmiştir. Özellikle Sermaye Giderleri beklenenin altında bir oranda kalmıştır.

Tablo 4: 2019 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

GELİR TÜRÜ	Gelir Tahmini (TL)	Gerçekleşen Gelir (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
Vergi Gelirleri	4.111.753,80	3.591.870,89	87,36
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	9.060.579,40	8.439.918,87	93,15
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	3.007.932,56	2.350.587,00	78,15
Diğer Gelirler	20.444.711,55	20.037.182,66	98,01
Sermaye Gelirleri	8.375.022,69	1.098.004,72	13,11
BÜTÇE GELİR TOPLAMI	45.000.000,00	35.517.564,14	78,93

Buna göre 2019 yılında gerçekleşen bütçe gelirleri planlanan bütçe gelirlerinin %78,93'u seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe gelirleri içerisinde yer alan Vergi Gelirleri, Alınan Bağış ve Yardımlar ile özellikle Sermaye Gelirleri beklenenin altında kalmıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Belediyenin muhasebe kayıt sistemi, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenerek 27.05.2016 tarih 29724 (M) sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

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 sunulmuş olup denetim bu defter, tablo ve belgeler ile Usul ve

Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilecektir.

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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol, idarenin amaçlarına, mevzuata ve belirlenmiş politikalarına uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ve iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

İç kontrol sistemi Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan “İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar”a uygun olarak gerçekleştirilir. Söz konusu Usul ve Esaslar, iç kontrol ve ön malî kontrol faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin işlem ve süreçleri belirlemiştir. Bunlar idarenin harcama ve malî hizmetler birimleriyle, ön malî kontrol ve iç denetimle ilgili iş ve işlemlerdir.

İdare iç kontrol kurmak amacıyla ilgili “Usul ve Esaslar” ve “Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi” doğrultusunda çalışmalar yürütmüş ve iç kontrol standartlarının gerektirdiği koşulları sağlayabilmek için bir eylem planı oluşturmuştur.

Bu çerçevede; İdarede, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve kurumlara gönderilen Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi de dikkate alınarak etkin bir iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanmasının sağlanması çalışmaları devam etmektedir.

Kurumda çalışan personelin, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in ekinde yer alan Etik Sözleşmesini imzaladığı anlaşılmış olup, özlük dosyalarında yer aldığı görülmüştür. Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenmiştir. Bununla birlikte, Kurum tarafından iş tanımları yapılmış, iş süreçleri ve/veya iş akış şemaları çıkarılmıştır. Ayrıca kurumsal risk yönetim çalışmalarının yapıldığı görülmüştür.

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir. Öte yandan İdarenin, iç kontrol sisteminin yılda en az bir kez

değerlendirilmesi ve değerlendirme formları ve raporlar düzenlenmesi gereğini yerine getirdiği anlaşılmıştır.

İdare, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 41'inci maddesinde yer alan "...nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunlu değildir..." hükmüne dayanarak stratejik plan hazırlamamıştır.

Kurumda ön mali kontrol yapılmadığı görülmüş olup, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak ön mali kontrole ilişkin çalışmaların başlatılması gerekmektedir.

Son olarak, Kurum tarafından işlevsel olarak bağımsız, iç kontrol uygulamalarının etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek amacıyla yönelik makul güvence, danışmanlık ve denetim görüşü sağlayabilecek bir iç denetim birimi kurulmadığı görülmüştür.

6. DENETİM BULGULARI

BULGU 1: Taşınır ve Taşınmaz Mevzuatına Aykırı Uygulamalar Yapılması

A) Tapuda Kayıtlı Bazı Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Kurum taşınmazlarından bazıları için cins tashihi yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 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 şeklinde tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin" yapılması başlıklı 10'uncu maddesinin birinci fıkrasında; *"Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır. Kamu idareleri taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar"* İkinci fıkrasında ise *"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"* denilmektedir.

Yapılan incelemelerde bazı taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapuda yer alan bilgilerinin farklı olduğu görülmüştür. Yukarıdaki mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tashihlerinin yapılması gerektiği değerlendirilmiştir.

B) Dayanıklı Taşınırlar Listesi ile Taşınır Teslim Belgelerinin Güncel Olarak Düzenlenmemesi

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesine göre demirbaş, makine ve cihazların kişilerin kullanımına verilmesinde Taşınır Teslim Belgesi düzenlenmesi gerekmekte, birimlerin ortak kullanımına verilenler için ise Dayanıklı Taşınırlar Listesi düzenlenip birim yetkilisi veya ortak kullanım sorumlusuna imzalatılması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde bazı oda ve birimlerde Dayanıklı Taşınırlar Listesinin olmadığı, kişilerin kullanımına verilen bazı taşınırlar için ise Taşınır Teslim Belgelerinin düzenlenmediği tespit edilmiştir.

C) Dayanıklı Taşınırlara Verilen Numaranın İlgili Taşınır Üzerinde Gösterilmemesi

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 36'ncı maddesine göre giriş kaydı yapılan dayanıklı taşınırlara, taşınır kayıt yetkilisi tarafından bir sicil numarası verileceği, bu numaranın yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde dayanıklı taşınırlara numara verilmesine rağmen bazı oda ve birimlerde söz konusu numaraların taşınır üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtilmediği görülmüştür.

D) Hizmet Dışı Olan Taşınırların Hurdaya Ayrılmaması

Çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale gelen taşınırların hurdaya ayırma nedeniyle çıkış yöntemi kullanılarak kayıtlardan çıkarılması gerekmektedir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Hurdaya ayırma nedeniyle çıkış" başlıklı 28'inci maddesinde özetle;

“Ekonomik ömrünü tamamlamış veya kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılması gerektiği bildirilen taşınırlar içinde taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin de yer aldığı ve en az üç kişiden oluşan komisyon tarafından değerlendirilip harcama yetkilisine bildirilir ve onay işleminden sonra kayıtlardan çıkarılır” denilmektedir.

Yapılan incelemelerde hurdaya ayrılması gereken taşınırlara hurdaya ayırma işlemlerinin uygulanmadığı görülmüş olup; bu nedenle 2019 yılı mali tabloda yer alan 255-Demirbaşlar ve diğer ilgili hesapların gerçek durumu yansıtmadığı değerlendirilmiştir.

BULGU 2: Banka Kanalıyla Yapılması Gereken Ödemelerin Belediye Kasasından Yapılması

Belediyede banka kanalıyla yapılması gereken ödemelerinin bazılarının kasadan nakit olarak yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Kasa Hesabına ilişkin işlemlerin anlatıldığı 50'nci maddesinde kasadan yapılacak ödemeler;

Muhasebe birimi veznelerince tahsil edilen teminat ve depozitolardan alındığı gün iade edilmesi gerekenler, belirlenen limit dâhilindeki mutemet avansları ve emanet niteliğindeki (bütçe emanetleri hesabında kayıtlı tutarlar hariç) diğer ödemeler ile kasadan yapılması bildirilen diğer ödemeler şeklinde sayılmıştır.

Bu sayılanlar dışındaki ödemelerin ise hesaba aktarma suretiyle bankadan yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede 2019 yılı içerisinde malzeme, yolluk, emanet hesabından ödemeler, harç ve benzerleri olmak üzere toplam 297.321,99 TL'lik ödemenin belediye kasasından nakit olarak yapılması 100-Kasa Hesabından anılan tutar kadar fazla çıkışa, 102-Banka Hesabından ise aynı tutarda eksik çıkışa sebep olmuştur.

BULGU 3: Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması

Belediyenin iktisadi faaliyetleri dışında yürüttüğü hizmetler kapsamında yapmış olduğu giderlere ilişkin katma değer vergisinin giderleştirilmesi veya aktifleştirilmesi gerekirken indirim konusu yapıldığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının niteliğini düzenleyen 153'üncü maddesinde; bu hesabın mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılacağı, mahalli idarelerin, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları katma değer vergisini indirim konusu yapabilecekleri, bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen katma değer vergisinin indirim konusu yapılamayacağı ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının niteliğini düzenleyen 151'inci maddesinde; bir dönemde indirilemeyen ve izleyen döneme devreden katma değer vergisinin bu hesapta izleneceği ve katma değer vergisi indirilmeye kadar bu hesapta bekletileceği hüküm altına alınmıştır.

2019 yılına ilişkin yapılan incelemede ise Belediye tarafından satışa konu olmayan ve kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen katma değer vergisinin, ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeli olarak ilave edilmesi gerekirken indirim konusu yapılmak üzere 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Sonuç olarak Belediye'nin bazı mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin katma değer vergisini mevzuata uygun olmayan şekilde 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydetmesi neticesinde,

- Ay sonlarında 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı ile 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının mahsup edilmesi sonucu oluşan 190- Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının bilançoda yüksek tutarlarda yer almasına,

- 630-Giderler Hesabının olması gerekenden daha düşük oluşmasına ve bilançoda 590-Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabının olması gerekenden daha yüksek görünmesine,

- Aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili hesabın (251-Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252-Binalar Hesabı, 253-Taşıtlar Hesabı ve 255-Demirbaşlar Hesabı) mali tablolarda eksik kaydedilmesine

sebebiyet verildiği görülmüştür.

BULGU 4: Ödeme İşlemlerinden Önce Aranılması Gereken Hak Sahiplerinin Vergi Borcu Olmadığını Gösteren Belgelerin Aranmaması

Belediye'nin mal ve hizmet alımlarına ilişkin olarak hak sahiplerine yaptığı ödemelerde, vadesi geçmiş vergi borcunun ödeme sırasında sorgulanmadığı görülmüştür.

30.6.2007 tarih ve Seri: A 1 Sıra no'lu Tahsilat Genel Tebliği'nin "V. Amme Alacağı Ödenmeden Yapılmayacak İşlemler ile İşlem Yapanların Sorumlulukları" bölümünde; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına giren kurumların bu Kanun kapsamında hak sahiplerine 2.000 liranın üzerinde yapacakları ödemeler sırasında, 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 22/A maddesine istinaden, kapsamı bu Tebliğ'de belirlenmiş borçlarının 2.000 lirayı aşması halinde ödeme yapılmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı bölümde, söz konusu kontrolün 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamına giren kurumların muhasebe birimlerince yapılacağı ve hak sahiplerinin 6183 Sayılı Kanun'un 22/A maddesine göre borcu bulunup bulunmadığını gösteren standart tipteki yazıların talep edilmesi halinde hak sahiplerine vergi dairelerinin bu Tebliğ'de belirtilen ilgili birimlerince verileceği hususu düzenlenmiştir.

Yine aynı bölümün devamındaki hükümlere göre, vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge arama zorunluluğu getirilen kurum ve kuruluşlarca yapılacak ödemeler esnasında, tahsil dairelerinin verdiği bilgi ve belgeye istinaden kapsama giren alacak türlerinin toplam tutarının (vadesi geçmiş borç tutarı) 2.000 TL'yi aşması halinde, borç tutarının ilgili tahsil dairesine, bakiyesinin de yükleniciye ödenmesi gerekmektedir.

Yukarıda ifade edilen mevzuat hükümleri dikkate alınarak Belediye'nin mali iş ve işlemleri incelendiğinde mal ve hizmet alımlarına ilişkin ödemelerinden önce hak sahiplerinin 6183 sayılı Kanun'un 22/A maddesine göre borcunun bulunup bulunmadığının kontrolünün yapılmadığı görülmüş olup, bu şekildeki eksik işlem sonucu amme alacağının tahsilinde gecikmeye neden olunabilecektir.

BULGU 5: Doğrudan Temin Yoluyla Yapılan Alımlarda Yasaklılık Kontrolünün Yapılmaması

Belediye’de 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Doğrudan temin” başlıklı 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında yapılan alımlarda yasaklılık kontrolünün yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği’nin “Teyit işlemleri” başlıklı 30.5.4’üncü maddesinde 4734 sayılı Kanun’un 22’nci maddesi uyarınca doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde alım yapılacak kişi ya da firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının teyit ettirilmeyeceği; ancak anılan Kanunun 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit dahilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kamu İhale Kurumu’nun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda, söz konusu kişiden alım yapılmaması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Belediye tarafından 22/d kapsamında alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kamu İhale Kurumu’nun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrolü yapılmalıdır.

BULGU 6: Kamu İhale Kurumundan Uygun Görüş Alınmaksızın Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Alımlara İlişkin Yasal Limitlerin Aşılması

Doğrudan temin ve pazarlık usulü ile yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin mevzuatta öngörülen %10’luk sınırı aşmasına rağmen aşan kısım için Kamu İhale Kurumundan uygun görüş alınmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar” başlıklı 62’nci maddesinin (1) bendinde;

“Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10’unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.” denilmektedir.

Kanun metninde yer alan “parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamalar” ibaresinden söz konusu Kanun’un 21’inci maddesinin (f) bendi ile 22’nci maddesinin (d) bendinin kastedildiği anlaşılmaktadır.

Öte yandan, 22.08.2009 tarih ve 27327 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği’nde, yukarıda yer verilen Kanun hükmünün uygulanmasına ilişkin ayrıntılı açıklamalara yer verilmiştir.

Söz konusu Tebliğ’in “4734 sayılı Kanununun 62 nci maddesinin (ı) bendinin uygulanmasına ilişkin açıklamalar” başlıklı 21’inci maddesinin ikinci fıkrasında; kurum ve kuruluşların, mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranını hesaplayacakları, burada önemli olan hususun, ilgili veya bağlı birimlerin değil kurum veya kuruluşun toplam ödeneklerinin %10’unun aşılıp aşılmaması olduğu, üçüncü fıkrasında Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların, ihale ve harcama yapmaya yetkili birimlerinin 4734 sayılı Kanun’un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yaptıkları harcamaların, toplam ödeneklerin %10 oranını aşıp aşmadıklarını takip edecekleri ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde, 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (f) bendi ile 22’nci maddesinin (d) bendine göre yapılacak alımlara sınırlama getirildiği, söz konusu Kanun’un 21 ve 22’nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10’unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı, kurum ve kuruluşların, mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranını hesaplayacakları, ihale ve harcama yapmaya yetkili birimlerinin de söz konusu düzenlemeyi takip edecekleri anlaşılmaktadır.

Ancak yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanununun 21’inci maddesinin (f) bendi ile 22’nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde, aşağıdaki tablodan görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10’unun aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 5: 4734 Sayılı Kanun’un 21/f ve 22/d Maddeleri Kapsamında Yapılan Kurum Harcamalarının %10 Sınırını Aşan Tutarları

Mal Alım Giderleri (03.02, 03.07.01, 06.01) (TL)	
Toplam Ödenek	8.078.675,14
Toplam Ödenegin %10’u	807.867,51
Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Mal Alımı	2.840.890,00
Ödenegi Aşan Tutar	2.033.022,49
Hizmet Alım Giderleri (03.05) (TL)	
Toplam Ödenek	8.818.324,64

Toplam Ödeneğin %10'u	881.832,46
Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Hizmet Alımı	2.015.950,00
Ödeneği Aşan Tutar	1.134.117,54
Yapım İşleri (03.08, 06.05, 06.07) (TL)	
Toplam Ödenek	5.174.003,38
Toplam Ödeneğin %10'u	517.400,34
Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapım İşleri	1.302.752,65
Ödeneği Aşan Tutar	785.352,31

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde kullanılmak üzere konulan ödeneklerin %10'una denk gelen tutarların aşıldığı görülmektedir. 2019 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendi uyarınca mal alımlarında 2.033.022,49 TL, hizmet alımlarında 1.134.117,54 TL ve yapım işlerinde 785.352,31 TL tutarındaki harcama Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan yapılmıştır.

BULGU 7: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarının İlgili Kuruma Gönderilmemesi

Kurum tarafından emlak vergisinin yüzde 10'u nispetinde tahakkuk ettirilerek tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ilişkin katkı paylarının, ilgili İdareye gönderilmediği tespit edilmiştir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı" başlıklı 12'nci maddesinde belediyelerce, tahakkuk eden emlak vergisinin yüzde 10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirileceği ve bunun emlak vergisi ile birlikte tahsil edileceği, tahsil edilen bu tutarların da tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödeneceği belirtilmiştir.

Ayrıca tahsil edilen katkı paylarını söz konusu süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı paylarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği de düzenlenmiştir. Aynı maddede katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlama hususunda belediye başkanlarına da sorumluluk yüklenmiş ve ödenmeyen payların, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 2019 yıl sonuna kadar Artvin Belediyesi tarafından ilgili İdareye katkı payı olarak 150.159,55 TL'nin gönderilmediği tespit edilmiş olup; eksik işlem nedeniyle 2019 yılı Mali Tablosunda yer alan “Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı”nın gerçek durumu yansıtmadığı değerlendirilmiştir.

Ali PARILDI

Mesut ALAGÖZ

Hayati YAŞAR

Uzman Denetçi

Uzman Denetçi

Uzman Denetçi

Ekip Başkanı

Gökhan ŞAHİN

İslam KANDEMİR

Denetçi Yardımcısı

Denetçi Yardımcısı

Sevgi İĞDELİ

Grup Başkanı

18.04.2020

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

<http://www.sayistay.gov.tr>