

# Güncel Resmi Raporlara Göre Belediyelerimizin 2021 Yılı Faaliyetlerinin ve Mali Durumlarının Değerlendirilmesi

**Özet:** Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca hazırlanmış “2021 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu” başta olmak üzere; “2021 Yılı Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Genel Yönetim Faaliyet Raporu”, Sayıştay’ın Eylül 2022 de TBMM’ne sunduğu “2021 Yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu” ve “2021 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu” ile “2021 Yılı Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu” vb. raporlara dayanılarak; belediyelerimizin 2021 yılı itibarıyla genel faaliyetleri, bütçe gerçekleştirmeleri, mali vb. durumları incelenmekte, raporlarda sözü edilen hata/noksanlık/yolsuzluk örneklerine yer verilmekte, Sayıştay bulgularının yasal gereklerinin yapılmaması sonucu yıllık olarak düzenlenen Sayıştay raporlarının bilinenleri yinelemekten öteye geçemediğine ve yolsuzluk alanlarının kanıksanmasına katkı sağlayacağına dikkat çekilmekte, sorunlara ilişkin bazı çözüm önerilerimiz sunulmaktadır.

Belediyelerimizin (önceki yıllara ait verilerle karşılaştırmalı olarak) genel mali durum/gidişatları konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi için ipuçları verilmesi amaçlanmaktadır.

**Anahtar Sözcükler:** Belediye, Sayıştay, İçişleri Bakanlığı, Genel Faaliyet Raporu, Denetim, Yolsuzluk.



**Mahmut ESEN**  
(E) Mülkiye Başmüfettişi

## GİRİŞ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41. maddesi uyarınca; kamu idarelerinin üst yöneticileri ve harcama yetkililerince, birimlerinin yıllık faaliyetlerini yansıtmak üzere, kullandıkları kaynakları, bütçe gerçekleştirmelerini, mali durum vb. bilgileri içeren (yıllık) faaliyet raporu hazırlanması ve kamuoyuna da açıklanması gerekmektedir.

Mahalli idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının bir örneği Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına gönderilir. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bu raporları esas alarak, kendi değerlendirmelerini de içeren, mahalli idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneğini Sayıştay Başkanlığına ve Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığına gönderir.

Sayıştay; mahallî idareler genel faaliyet raporunu, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığınca hazırlanmış olan genel faaliyet raporunu ve harcama sonrası ilgili birimlerde yaptığı dış denetimlerinin sonuçlarını dikkate alarak görüşleriyle birlikte TBMM’ye sunar.

Anılan yasa hükmü gereğince Sayıştay tarafından hazırlanmış olan “**2021 Yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu**” ve “**2021 yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu**” ile **2021 Yılı Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu**”, Eylül 2022’ de TBMM’ye sunulmuştur.

Bu yazımızda “**2021 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**” ve “**Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2021 Yılı Genel Faaliyet Raporu**” ile Sayıştay’ın sözü edilen değerlendirme raporlarında yer alan belediye yönetimlerini ilgilendi-



ren önemli gördüğümüz konulara değinilecektir.

## 1. BELEDİYELERE İLİŞKİN GENEL BİLGİLER

### A- Belediye Sayıları

Ülkemizde 2010 yılı sonu itibarıyla 2.950 olan belediye sayısı; 12.11.2012 gün ve 6360 sayılı Kanunla getirilmiş düzenlemeyle (1.554) adet belediyenin tüzel kişiliğinin kaldırılması sonucu 1.396'ya düşmüş olup, böylelikle belediye sayılarında %53 oranında azalma olmuştur.

Kaldırılan/yeni kurulan belediyelerle birlikte 2022 yılı sonu itibarıyla halen 1.391 belediye yönetimi bulunmaktadır.

Mevcut belediyelerimizin 30'u büyükşehir, 51'i il, 519'u büyükşehir ilçe, 403 'ü ilçe ve 388'si ise belde belediyesi statüsündedir.

Nüfusu 10.000'in altındaki belediye sayısı 699 olup, toplam belediye sayısına oranı %50'dir. Nüfusu 100.000'in üzerinde 247 belediye bulunmaktadır.

Ülkemizdeki toplam nüfusun (84.680.273) % 94 'ü belediye sınırları içinde yaşamaktadır.

Belediyelere bağlı (İSKİ/ASKİ/EGO vb.) ve ayrı bir tüzel kişiliğe sahip 33 idare bulunmaktadır. Sözü edilen bağlı idareler; sayılarının azlığı ve inceleme kolaylığı nedeniyle istihdam edilen personel konusu hariç bu yazımızda kapsam dışında bırakılmıştır.

### B- Belediye Görevlileri

2019 mahalli idareler genel seçim sonuçlarına göre; 1.389 belediye başkanlığından 41'i (% 2,9); 20.745 belediye meclis üyesinden 2.284'ü (% 11) kadınlar tarafından kazanılmıştır. Bir önceki seçim sonuçlarına göre kadın başkan ve belediye meclis üyelerinin sayısında kayda değer bir artış olmadığı görülmektedir.

2021 yılı sonu itibarıyla (bağlı idarelerle birlikte) belediyelerde; 104.247 memur, 24.384 sözleşmeli, 56.224 sürekli işçi, 3.383 geçici işçi statüsünde olmak üzere toplam 188.238 personel istihdam edilmiştir. Bir önceki yıla göre istihdam edilen personel 3.406 kişi azalmıştır.

(Mahalli İdareler: 2021: 55)

Diğer yandan 2017 yılı sonu itibarıyla belediyelerde personel hizmeti satın alma yöntemiyle (taşeron işçi olarak) istihdam edilen (bağlı idareler dâhil) toplam 336.257 personelin büyük bölümü; 696 sayılı KHK göre, belediye şirketlerindeki sürekli işçi kadrolarına geçirilmiştir. Bu yüzden (yeni işe alınanlarla birlikte) 2018 yılı sonu itibarıyla BİT çalışan sürekli işçilerin sayısı 472.935'e, 2019 yılı sonunda 474.536'ya ve 2020 sonunda ise 503.163'e ve 2021 sonu itibarıyla 536.579'a yükselmiştir.

Belediyelerde istihdam edilen personel sayılarında ise (BİT hariç) yıllar itibarıyla artış olmadığı; tam tersine 2017 yılında (418), 2017 yılında 2018 yılında (6.970), 2019 yılında 5.212, 2020 yılında (2.934) kişi ve 2021 yılında 3.406 kişi azaldığı görülmektedir.

Diğer yandan kamu sektöründe (kamu idarelerinde) 2021 yılı sonu itibarıyla çalışanların toplam sayıları **4.877.270**'e ulaşmıştır. Kamu sektöründe istihdam edilenlerden; kadroluların (% 3,4), sözleşmelilerin (% 4,6), (BİT çalışanlarıyla birlikte) sürekli işçilerin (%49,8) ve geçici işçilerin % 7'si belediyeler/bağlı idareler ile BİT çalışanları oluşturmaktadır (Kamu İstihdam Sayıları: 2021).

## 2. BELEDİYELERİN BÜTÇE GERÇEKLEŞMELERİ

### A- Bütçe Dengesi

2016 yılında 91,2 milyar TL olan belediyelerin birleşik bütçe giderleri; 2017 yılında (% 22,8) oranında artışla 112 milyar TL, 2018 yılında (%17,8) oranında artışla 132 milyar TL, 2019 yılında ise (-%6,6) oranında düşme ile 123,3 milyar TL, 2020 yılında (% 9, 1) oranında artış ile 134,5 milyar TL, 2021 yılında ise (% 36,7) oranında artış ile 183,9 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

2016 yılında 80,9 milyar TL olan belediyelerin birleşik bütçe gelirleri; 2017 yılında (%19,9) artışla 97,1 milyar TL, 2018 yılında (14,2) oranında artarak 110,2 milyar TL, 2019 yılında (% 4,1) oranında artışla 115,5 milyar TL, 2020 yılında ise (% 18,4) oranında artışla 136,7 milyar TL, 2021 yılında ise (% 40,5) artış oranı ile 192,1 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

Belediyelerimiz 2016 yılında 10,3 milyar TL, 2017 yılında 14,9 milyar TL ve 2018 yılında 21,1 milyar TL, 2019 yılında ise yaşanan ekonomik daralma sonucu 7,8 milyar TL bütçe açığı vermiştir. Bu tablo/gidişat 2020 yılından itibaren olumlu yönde değişmeye başlamış; belediyelerimizde 2020 yılında 2,2 milyar TL, 2021 yılında ise 8,2 milyar TL bütçe fazlalığı gerçekleşmiştir.

Böylelikle 2015- 2021 yıllarında konsolide bütçe gelirlerinin giderleri karşılama oranlarının: 2015 yılında %97,8, 2016 yılında %88,7, 2017 yılında %86,7'ye, 2018 yılında ise %84, 2019 yılında %93,7'ye 2020 yılında %101, 2021 yılında ise %104,4 olduğu görülmektedir (Grafik:1).

Son yıllardaki belediye gelirlerindeki yüksek oranlı artışlar; yönetim bütçe gelirlerinden alınan payları da içeren faizler, paylar ve cezalar gelir-

leri kalemindeki % 41,2 oranındaki artışlardan kaynaklanmaktadır (SBB Faaliyet Raporu, 2021: 142).

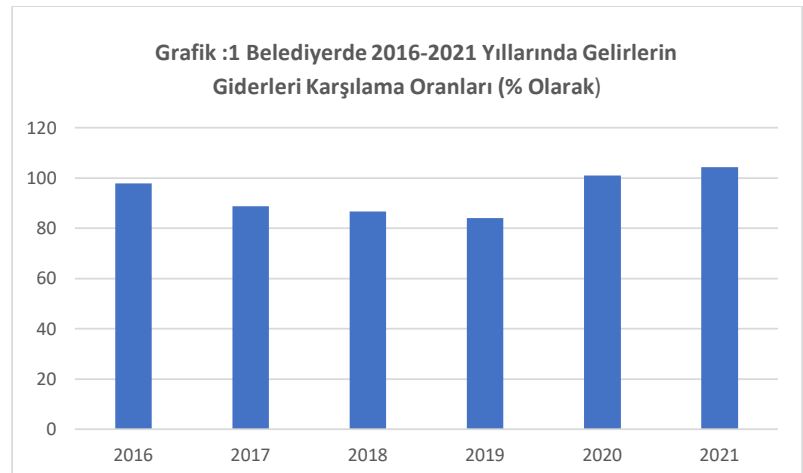
### B- Bütçe Giderleri

Belediyelerin ekonomik sınıflandırmaya göre 2016-2021 yıllarına ait birleşik gider miktarları, giderlerin bir önceki yıla göre değişim oranlarına Tablo 1'de yer verilmiştir.

2016 yılında 91,2 milyar TL olan birleşik bütçe giderleri; 2017 yılında (%22,8) artışla 112 milyar TL, 2018 yılında ise (%17,8) oranında artışla 132 milyar TL, 2019 yılında ise 8.655 milyar TL (-%6) azalışla 123 milyar TL, 2020 yılında ise %9,1 artışla 134,5 milyar TL, 2021 yılında ise % 36,7 oranında artışla 183,9 milyar TL olarak gerçekleşmiştir (Grafik:2).

Önceki yıllarda yer yer TÜİK tarafından açıklanan 2003=100 Temel Yıllı Tüketici Fiyatları Endeksinin de üzerinde ciddi oranda bir artış kaydedilmiş bütçe giderlerinin 2019 yılında bir önceki yıla göre % 6,6 oranında azaldığı, 2020 yılından itibaren tekrar artışa geçtiği görülmektedir.

2021 yılında bir önceki yıla göre bütçe giderleri içinde miktar ve oran itibarıyla en büyük artışlar; % 57 oranı ile sermaye giderlerinde,



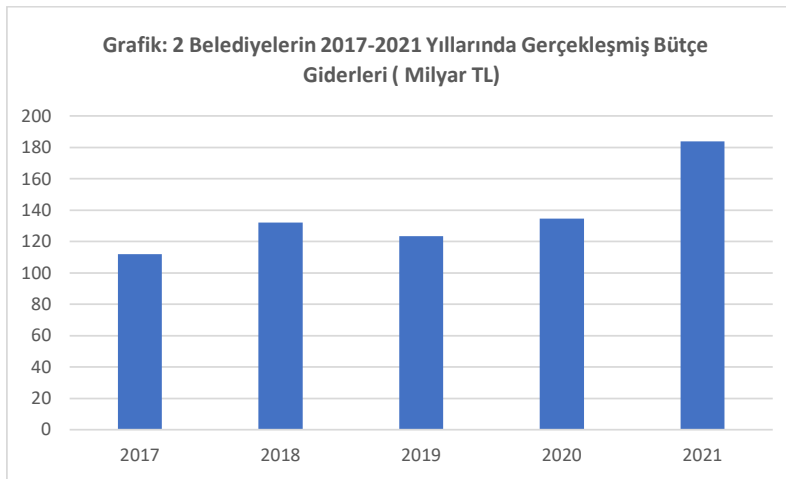
Tablo 1: Tüm Belediyelerin 2016-2021 Yıllarına Ait Ekonomik Sınıflandırma Düzeyinde Bütçe Giderleri ve Yıllar İtibarıyla Değişim Oranları (Milyon TL)

GİDERİN TÜRÜ	Bütçe Yılları						Yıllar İtibarıyla Değişim Oranları (%)				
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2015/ 2016	2018/ 2017	2019 /2018	2020/ 2019	2021/ 2020
1-Personel Giderleri	12.290	12.917	14.716	17,524	18.796	21.042	5,1	13,9	19,1	7,3	12,8
2-SGK Devlet Primi	1.970	2.076	2.354	2.722	2.796	3.238	5,4	13,4	15,6	5,4	12,9
3- Mal ve Hizmet Alımları	38.479	46.216	54.482	56.225	60.878	83.440	20,1	17,9	3,3	8,3	37,1
4-Faiz Giderleri	1.949	2.896	4.512	6.407	6.548	7.465	48,6	55,8	42,0	2,2	14
5-Cari Transferler (Kar amacı gütmeyen kuruluşlara, hane halkına yapılan transferler, gelirlerden ayrılan paylar vb.)	3.721	4.249	5.222	6.081	8.088	11.816	14,2	22,9	16,4	33	46,1
6-Sermaye (Yatırım) Giderleri	29.635	40.858	47.690	29.490	31.772	49.879	37,9	16,7	-38,2	7,7	57
7-Sermaye Transferleri (Bağlı idarelere kamu ortaklıklarına vb. yapılanlar)	0.933	1.121	1.268	2.526	2.531	4.012	20,1	13,1	99,1	0,2	58,5
8-Borç Verme (Bağlı idarelere/kamu kurum ve kuruluşlarına/kamu ortaklıklarına vb. yapılanlar)	2.289	1.712	1.755	2.372	3.073	2.904	-25,2	2,5	35,1	29,6	-5,5
<b>GİDER TOPLAMI</b>	<b>91.269</b>	<b>112.048</b>	<b>132.004</b>	<b>123.349</b>	<b>134.559</b>	<b>183.962</b>	<b>22,8</b>	<b>17,8</b>	<b>-6,6</b>	<b>9,1</b>	<b>36,7</b>

Not: Küsuratlar yuvarlatılmıştır.

#### Kaynaklar:

Hazine ve Maliye Bakanlığı, "2017 Yılı Genel Faaliyet Raporu"  
Cumhurbaşkanlığı SBB, "2018, 2019, 2020, 2021 Yılı Genel Faaliyet Raporları"  
Hazine ve Maliye Bakanlığı, "Genel Yönetim Mali İstatistikleri"  
ÇŞİDB Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları



%47 oranı ile cari transferlerde ve 37,1 mal ve hizmet alım giderlerinde gerçekleşmiştir.

**2016-2021 yılları gider bütçelerinde ekonomik sınıflandırmaya göre bütçe giderleri içinde en büyük**

payı mal ve hizmet alımları kalemi oluşturmaktadır. Büyüklük itibarıyla mal ve hizmet alım giderlerini, yatırım giderleri ile personel giderleri izlemektedir.

2016-2021 yıllarında belediyelerin gider bütçelerinin:

- % 41-45,6'sını mal ve hizmet alımları;
- % 24-36'sını sermaye giderleri,
- % 11-14,2'sini personel giderleri;

oluşturmuştur.

2016 yılında 1,9 milyar TL olan faiz giderleri, yıllık artışlar sonucunda 2021 yılında 7,4 milyar TL ulaşmış

olup, toplam bütçe giderlerinin % 4'üne karşılık gelmektedir.

Giderler içinde azımsanmayacak oranda pay oluşturan faiz giderleri üzerinde de özellikle durulması/in-celenmesinde yarar olduğu görülmektedir (Grafik:3).

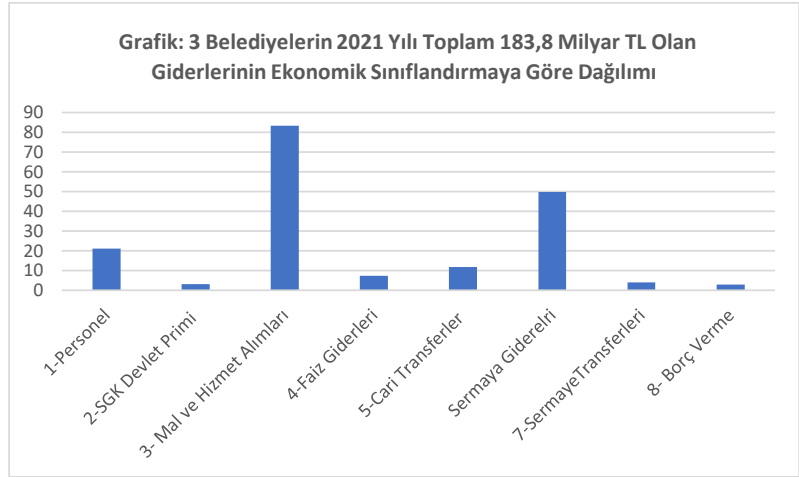
Belediyelerin fonksiyonel sınıflandırmaya göre giderleri Tablo 2'de gösterilmiştir.

Fonksiyonel sınıflandırmaya göre 2017- 2021 yılları bütçe giderleri içinde en büyük pay, (% 27,8-% 38,7) oranları ile genel kamu hizmetlerine ayrılmıştır.

Genel kamu hizmet giderlerinden sonra büyüklük itibarıyla; (%19,9-23,7) oranlarıyla ekonomik iş/hizmet giderleri, (% 18,3-22,4) oranları ile de iskân ve toplum refahı giderleri gelmektedir.

Eğitim hizmet giderlerinin ise (% 1) oranının dahi çok altında kalması anlamlıdır.

Diğer yandan 2020 yılında ortaya çıkan Covid-19 Pandemisi'nin de



etkisiyle son yıllarda sosyal güvenlik ve sosyal yardım giderleri ile sağlık hizmet giderlerinin önemli artışlar gerçekleşmiş olduğu görülmektedir.

### C- Bütçe Gelirleri

Ekonomik sınıflandırmaya göre belediyelerin 2016- 2021 yıllarına ait gelirleri ve bu gelirlerin bir önceki yıla göre değişim oranları Tablo 3'de gösterilmiştir.

2016 yılında 80,9 milyar TL olarak oluşmuş belediyelerin birleşik

bütçe gelirleri; önceki yıl gelirlerine göre 2017 yılında (%19,9) artışla 97,1 milyar TL, 2018 yılında % 14,2 oranında artışla 110,2 milyar TL, 2019 yılında % 4,1 oranında artışla 115, 5 milyar TL, 2020 yılında ise % 18,4 artışla 136,7 milyar TL, 2021 yılında ise % 40, 5 artışla 192,1 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

2021 yılındaki rekor nitelikli artış oranı dikkat çekmektedir. (Grafik:4)

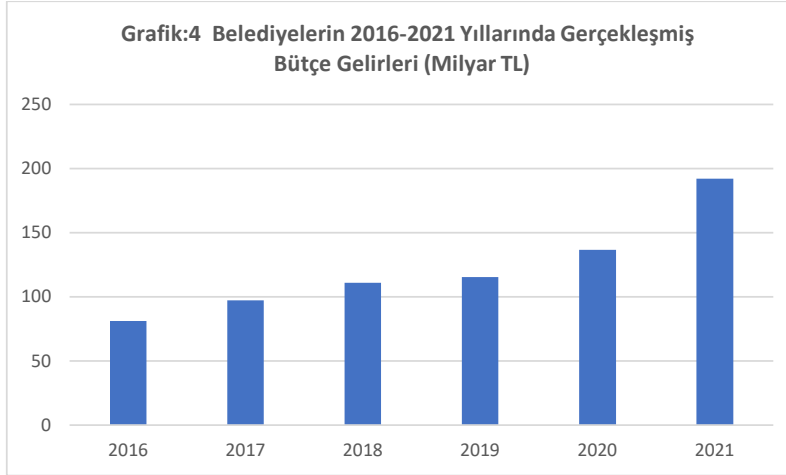
Tablo 2: Belediyelerin Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre 2017-2020 Yıllarına Ait Bütçe Giderleri (Milyon TL)

Hizmetin Türü	Bütçe Yılları					Yıllar İtibarıyla Bütçedeki Payları (%)				
	2017	2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020	2021
Genel Kamu Hizmetleri	32.089	36.726	46.536	52.066	68.895	28,6	27,8	37,7	38,7	37,4
Savunma Hizmetleri	33,4	27,6	26,8	9,5	15,8	-	-	-	-	-
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hiz.	4.434	4.649	5.150	5.927	7.236	4	3,5	4,2	4,4	4
Ekonomik İşler ve Hizmetler	26.455	31.249	24.193	27.060	38.261	23,6	23,7	19,6	20,1	20,7
Çevre Koruma Hizmetleri	12.004	13.436	12.464	13.152	16.117	10,7	10,2	10,1	9,7	8,7
İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	24.795	29.543	22.541	23.062	34.700	22,1	22,4	18,3	17,1	18,9
Sağlık Hizmetleri	1.237	1.284	1.326	1.571	1.900	1,1	0,9	1	1,1	1
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	8.699	9.413	8.217	8.097	11.242	7,8	7,1	6,6	6	6
Eğitim Hizmetleri	397	417	332	358	576	-	0,3	0,3	0,3	0,3
Sosyal Güvenlik ve Sos. Yard. Hiz.	1.901	2.256	2.557	3.253	5.014	1,7	1,7	2	2,4	2,7
<b>TOPLAM</b>	<b>112.048</b>	<b>132.004</b>	<b>123.349</b>	<b>134.559</b>	<b>183.962</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	

Not: Küsüratlar yuvarlatılmıştır.

#### Kaynak:

Hazine ve Maliye Bakanlığı, (2018) " 2017 Yılı Genel Faaliyet Raporu"  
Cumhurbaşkanlığı SBB 2018, 2019, 2020 ve 2021 Yılları Genel Faaliyet Raporları  
Hazine ve Maliye Bakanlığı, "Genel Yönetim Mali İstatistikleri"



Merkezi yönetim bütçe gelirlerindeki artış paralelinde belediye gelirleri de artmaktadır.

Zira belediye gelirleri içindeki en büyük payı (% 64-69,7), merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların

da içinde bulunduğu faizler, paylar ve cezalar kalemi oluşturmaktadır. **Büyükşehir belediyeleri toplam gelirleri içindeki faizler, paylar ve ceza gelirlerinin oranı diğer belediyelere oranla daha da yüksektir. Nitekim büyükşehirlerde toplam**

**gelirlerin 2020 yılında %87,3'ü, 2021 yılında 85,5'si faiz, pay ve ceza gelirleridir.**

Merkezi idare vergi gelirlerinden belediyelere; 2017 yılında 58 milyar TL, 2018 yılında ise 69,3 milyar TL, 2019 yılında ise 73,3 milyar TL, 2020 yılında ise 91,4 milyar TL, 2021 yılında ise 129,8 milyar TL pay verilmiştir.

**Hazine ve Maliye Bakanlığı ve İller Bankası aracılığıyla ödenmekte olan bu paylar; 2021 yılında tek başına, belediyelerin tüm gelirlerinin % 67,5' ine karşılık gelmektedir.** Bu yüzden (halen) belediyelerde, öz gelirlerin toplam gelirlerine oranı % 32,5'in altında kalmaktadır. Bu oran büyükşehir belediyelerinde % 18,4 civarındadır (Mahalli İdareler, 2021: 88).

**Tablo 3:Belediyelerin 2016- 2021 Yıllarında Gerçekleşmiş Bütçe Gelirleri (Milyon TL)**

Gelirin Türü	Bütçe Yılları						Yıllar İtibarıyla Değişim Oranları (%)				
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2017/2016	2018/2017	2019/2018	2020/2019	2021/2020
<b>1-Vergi Gelirleri</b> (Emlak, mal/ hizmet vergileri; harçlar vb.)	12.225	13.217	14.484	15.694	18.271	23.368	8,1	9,6	8,3	16,4	28
<b>2-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri</b> (Mal/hizmet satışı, kira vb.)	8.426	11.585	11.636	10.942	11.405	16.770	37,5	0,4	-6	4,2	47
<b>3- Alınan Bağış ve Yardımlar</b>	1.621	1.981	1.949	2.416	2.859	3.914	22,3	-1,6	23,9	18,3	37
<b>4-Faizler, Paylar ve Cezalar</b> (Kişi ve kurumlardan alınan paylar vb.)	52.173	62.144	72.031	77.306	94.720	134.038	19,1	15,9	7,3	22,5	41,5
<b>5-Sermaye Gelirleri</b> (Taşınır/taşınmaz/ menkul kıymet satışı vb.)	5.838	7.879	10.359	8.688	8.804	13.732	35	31,5	-16,1	1,3	56
<b>6-Alacaklardan Tahsilat</b>	709	340	471	436	707,5	359	-52	38,6	-7,5	62,2	-49,2
<b>GELİR TOPLAMI</b>	<b>80.994</b>	<b>97.148</b>	<b>110.933</b>	<b>115.484</b>	<b>136.768</b>	<b>192.182</b>	<b>19,9</b>	<b>14,2</b>	<b>4,1</b>	<b>18,4</b>	<b>40,5</b>

**Not:** Küsüratlar yuvarlatılmıştır.

**Kaynak:** Maliye Bakanlığı " 2017 Yılı Genel Faaliyet Raporu", Cumhurbaşkanlığı SBB, "2018, 2019,2020 ve 2021 Yılları Faaliyet Raporları" Hazine ve Maliye Bakanlığı, Genel Yönetim Mali İstatistikleri" ÇŞİDB Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları



2017 yılı belediye bütçe gelirlerinde bir önceki yıla ait gelirlere göre en fazla değişimler; (%-52 ) oranı ile alacaklardan tahsilat; (%37,5 ) oranı ile teşebbüs ve mülkiyet ve (%35) oranı ile de sermaye gelirleri kalemlerinde gerçekleşmiştir.

2018 yılı belediye bütçe gelirinde bir önceki yıla göre en fazla değişimler, yüzde olarak, (%38,6) oranı ile alacaklardan tahsilat, (%31,5) oranı ile sermaye gelirleri , (%15,9) oranı ile faizler, paylar ve cezalarda olmuştur.

2019 yılında bütçe gelirlerinde bir önceki yıla göre en fazla değişimler, (% 23,9 ) artış oranı ile alınan bağış ve yardımlarda, (% -16, 1) ile sermaye gelirlerinde olmuştur.

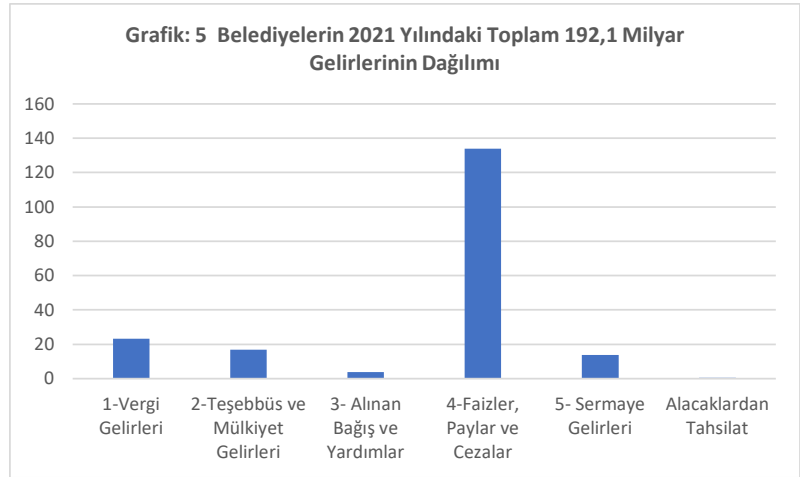
2020 yılında bütçe gelirlerinde bir önceki yıla göre en fazla değişimler, (% 62) artış oranı ile alacaklardan tahsilat, (% 22,5) oranı ile faizler ile paylar cezalar; (%18,3) oranı ile alınan bağış ve yardım gelirlerinde gerçekleşmiştir.

2021 yılında ise bütçe gelirlerinde bir önceki yıla göre en fazla değişimler (% 56) oranı ile sermaye gelirleri, (%- 49 oranı) ile alacaklardan tahsilat, (% 47) oranı ile teşebbüs ve mülkiyet, (% 41,5) oranı ile faizler ile paylar, cezalar ve paylar ile (% 37) oranı ile alınan bağış ve yardım kalemlerinde olmuştur.

**Sermaye gelirleri içinde taşınmaz mal satış gelirleri önemli pay oluşturmakta ve taşınmaz mal satış gelirleri belediyelerin belli başlı gelir kaynakları arasında yer almaktadır.**

**Bu yüzden belediyelerin merkezi yönetimden bile fazla taşınmaz mal satış geliri elde ettikleri görülmektedir.**

Örneğin 2021 yılı merkezi yönetim bütçesindeki toplam taşınmaz mal



satış geliri 3 milyar TL'dir. Oysa belediyelerde aynı yıl büyük bölümü taşınmaz satışlarından oluşan 13,7 milyar TL tutarında sermaye geliri elde edilmiştir.

Diğer yandan bağış, yardımlar ve özel gelirlerin büyük bölümünü, kamu idarelerinden sağlanmış proje yardımları oluşturmaktadır.

Yapılandırma kanunlarının da etkisiyle alacaklardan tahsilatlarda bir yıl eksilme, diğer yıl artış şeklindeki yüksek oranları değişiklikler olduğu görülmektedir.

Belediyelerin 2021 yılında gerçekleşen toplam 192,1 Milyar TL tutarındaki gelirlerinin: (% 69,7'si) faizler, paylar ve cezalandan; (%12,1'i) vergi gelirlerinden, (% 8,7'si) teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinden, (%7'si) sermaye gelirlerinden (%2'si) alınan bağışlar ve yardımlardan, %0,2 si alacaklardan tahsilatlardan elde edilmiştir (Grafik: 5).

### 3. BELEDİYELERİN MALİ TABLOLARINA İLİŞKİN AÇIKLAMALAR

5018 sayılı Kanununun 3' üncü maddesinde mahalli idare, 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. Ancak Hazine ve Maliye Bakanlığınca kamu idarelerine ait mali istatistiklerin derlenmesi sırasında "Gençlik ve Spor İl Müdürlükleri, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, Kalkınma Ajansları bile mahalli idareler kapsamında değerlendirilmektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığınca mali istatistikler mahalli idareler bazında hazırlanmaktadır. **Bu yüzden belediyelere, hatta mahalli idarelere özgü konsolide gerçekçi mali mali istatistiklere (gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerle ilişkin mali tablolara) ulaşabilmek ve sağlıklı bir değerlendirilmesini yapmak olanağı bulunmamaktadır.**

Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün de bu ihtiyaca cevap verecek tarzda, belediyelere özgü bir çalışma içinde olmadığı bilinmektedir.

Salt belediyelere özgü konsolide güvenilir verilere erişilememesi nedeniyle bu konu incelemenin kapsamı dışında bırakılmıştır.

**4. BELEDİYELERDE DENETİM**

Kamu mali mevzuatının temel yasası olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi

ve Kontrol Kanunu uyarınca, diğer kamu idarelerinde olduğu gibi, belediyelerdeki mali kontrol işlemleri de iç ve dış denetim olmak üzere iki bölüme ayrılmıştır. Bu standart iç/dış denetimlerin dışında, yerel yönetimlere özgü olarak ayrıca, belediyelerin bazı karar ve işlemleri üzerinde merkezi idarenin Anayasa'dan kaynaklanan idari vesayet denetimi bulunmaktadır.

Belediyelerdeki denetimler türleri itibarıyla aşağıya çıkarılmıştır.

### A- İç Denetim

**İç denetim, kamu idaresinde kaynakların etkin/ekonomik/verimli bir şekilde kullanılmasını değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla iç denetçiler aracılığıyla yürütülen bir danışmanlık faaliyettir.**

Bu amaçla 2006 yılından itibaren büyükşehir ve il belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinde iç denetçi kadroları ihdas edilmiştir. İç denetçi kadrolarına, Hazine ve Maliye Bakanlığınca düzenlenmekte olan özel bir eğitimler sonucunda sertifika almış olanlar belediye başkanı tarafından atanabilmektedir.

2021 yılı itibarıyla belediyelere tahsis edilmiş 513 iç denetçi kadrosundan sadece 193'ünün dolu olduğu anlaşılmıştır (Mahalli İdareler, 2021: 99).

İç denetçilik kadrosu doluluk oranının (% 38) azlığından, belediye idarelerinin kendilerine bağlı iç denetçiler aracılığı ile yapılan denetimlere fazla ihtiyaç duymadıkları, bu konuda yeterince istekli olmadıkları anlaşılmaktadır. Nitekim 2018 ve 2019 yıllarında boş olan iç denetçi kadrolarına herhangi bir atama yapılmamış, 2020 yılında ise sadece üç kadroya atama yapılmış, 2021 yılında ise atama bir yana iki iç denetçinin görevinden ayrıldığı görülmektedir.

Belediyelerde görevli iç denetçilerce denetim; danışmanlık/inceleme raporları düzenlenmektedir.

**Ancak diğer kamu idarelerinde olduğu gibi belediyelerde de, iç denetim birimleri oluşturulmadığı veya yeterli denetçi atanmadığı için iç denetim birimlerinin kendilerine verilen görevleri yerine getiremediği, denetimler sonunda hazırlamaları gereken iç denetim raporlarının hazırlanmadığı, iç kontrol sisteminin yıllık değerlendirilmesinin yapılmadığı tespit edilmiştir (Sayıştay, 2021; Dış Denetim Raporu, 22-23).**

Belediyelerde mali işlemlerin kontrolü için ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 25. maddesi uyarınca, nüfusu 10.000 üzerindeki belediyelerde, her mali yılın sonunda hesap iş ve işlemlerini denetlemek üzere belediye meclislerince, kendi üyeleri arasından, denetim komisyonları oluşturulmaktadır. Denetim komisyonlarının hazırladıkları raporlar belediye meclis başkanlığına sunulmakta ve raporların gereği meclis başkanlığınca yerine getirilmektedir.

Öte yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26. maddesi hükmü uyarınca, belediye meclislerince, başkanın bir yıllık faaliyetlerini raporun yetersiz bulunması/kabul edilmemesi veya belediye başkanı hakkında verilmiş gensorunun belediye meclisince nitelikli çoğunlukla kabulü halinde karar dosyaları Danıştay'a gönderilmekte; kararların Danıştay'ca uygun görülmesi hallerinde belediye başkanı başkanlıktan düşürülmektedir.

### B- Dış Denetim

Kamu idarelerinde harcama sonrası yapılacak tüm mali kontrol işlemlerini kapsayan dış denetim faaliyeti (yetkisi) sadece Sayıştay'a bırakıl-

mıştır. Belediyeler üzerinde vesayet yetkisi bulunan İçişleri Bakanlığının dahi, bazı istisnalar (*belediye başkanının teklifi üzerine Bakanın onayı veya Başbakanın doğrudan onayı*) dışında, belediye yönetimleri üzerinde dış denetim yetkisi bulunmamaktadır.

Sayıştay tarafından belediyelerde yapılan dış denetimler tüm belediyeleri kapsamamaktadır. Sayıştay denetimlerinin daha çok, büyükşehir/il ve çok az sayıdaki büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinde yoğunlaştığı, belediyelerin bütçe büyüklüklerinin dikkate alındığı görülmektedir. Nitekim (önceki yıllara benzer şekilde) 2021 yılında da belediyelerden 30 büyükşehir belediyesi, 17 büyükşehir bağlı idaresi, 21 il belediyesi, 103 ilçe belediyesi ve 32 mahalli idare şirketinin (dış) denetimi yapılarak rapora bağlanmıştır.

Dış denetim raporu düzenlenmiş belediyelerin toplam sayısı 154' tür.

Diğer 1255 (il/ilçe/ belde) belediyesi programa alınmamıştır.

**Böylelikle Sayıştay tarafından belediyelerin sadece % 11' i hakkında (dış) denetim raporu düzenlenmiş olduğu, bu durumun 2021 yılına özgü olmadığı, önceki yıllar uygulamanın aynı olduğu (Sayıştay Dış Denetim 2021: 19).**

Sayıştay tarafından kamu idarelerinde yürütülen dış denetim faaliyetleri sonucunda, kamu idarelerine ilişkin (özel) denetim/yargılamaya esas raporları yanı sıra, düzenlilik ve performans ölçümlemesini kapsayan denetim raporları da düzenlenmektedir.

Bu raporların dışında ayrıca kamu idarelerinin genel durumlarını yansıtan ve kamuoyunu bilgilendirmeyi amaçlayan (**Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu, Mali**



**İstatistikleri Değerlendirme Raporu vb.)** başka raporlar da düzenlenmektedir.

Kamu idarelerinin faaliyetlerine yönelik düzenlenmiş bu raporların mahalli idareler bölümlerinde, belediyelere yönelik olarak Sayıştay tarafından tespit edilebilmiş olan hatalara da yer verilmektedir.

**2021 yılında Sayıştay Başkanlığınca belediyelerde yürütülen denetimlerde görülmüş olup, sözü edilen bu raporlarda yer verilmiş (hata/noksanlık/eleştiri/yolsuzluğa açık alanlarla ilgili) önemli/genellik arz eden bulgu tespitleri, rapor türleri itibarıyla, özet olarak aşağıya çıkarılmıştır:**

#### **1- Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda Yer Alan Bulgu Tespitleri**

2015-2020 yıllarında Sayıştay Başkanlığınca belediyelerde yürütülmüş denetimler sırasında en fazla tespit edilmiş, 2021 yılında da izlenmiş ve yeni/ek olarak belirlenmiş belli başlı bulgu konuları aşağıya çıkarılmıştır.

- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan bazı belediye gelirlerinden (*Belediye sınırları içinde yapılan ilan ve reklamdan; reklam ve ilan vergisi, eğlence/haberleşme/elektrik ve havagazı tüketim vergisi, çevre temizlik vergisi, tatil günleri çalışma ruhsat harcı, yeni yapılan yol, su ve kanalizasyon tesislerinden yararlananlardan alınması gereken katılma paylarından,*) doğan alacaklara ilişkin tahakkuk/tahsilat işlemleri yapılmamaktadır.
- Emlak Vergisi tahakkuk ve tahsilatında mevzuat hükümlerine uyulmamaktadır.  
(*Kamulaştırılan taşınmazdan ek/cezalı vergi alınmamakta;*

*bina vergisi yerine arsa, işyeri yerine konut üzerinden vergi alınmakta; bina sınıfları hatalı belirlenmekte, kalorifer/klima farkları vergiye dâhil edilmemekte, bildirimde bulunmayan, indirimden yararlanan mükellefler kontrol edilmemektedir.*)

- Tahakkuk etmiş gelirlerin takip/tahsilat işlemleri yeterince takip edilmediği için tahsilat oranları düşük düzeyde kalmaktadır.
- İşyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulunan işyerleri hakkında kapatma işlemi yapılmamakta ve idari para cezası kesilmemektedir.
- Otopark Yönetmeliği hükümlerine uyulmamakta, otopark bedelleri yönetmeliğe aykırı olarak belirlenmekte, otopark paraları vadeli olarak değerlendirilmekte, ayrı bir hesap üzerinden izlenmemekte, paralar amaç dışı harcanmaktadır.
- Büyükşehir Belediyesi Kanununda yer alan otopark işletilmesi ve gelirlerinin takip ve tahsiline ilişkin özel hükümler göz ardı edilmektedir. Büyükşehir/ilçe belediyeleri hesabına aktarılması gereken otopark gelirlerinin takip/tahsili yapılmamaktadır.
- Gecekondu Kanunu gereğince oluşturulan fon gelirleri amacı dışında kullanılmakta, takip ve tahsilinde sorunlar yaşanmaktadır.  
(*Fon gelirleri için özel/vadeli hesap açılmamakta, Hazineye ait taşınmazların satışından alınması gereken %10 payların takibi yapılmaktadır.*)
- Telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedelleri takip ve tahsil edilmemektedir.
- Ambalaj atıklarının toplanması için imtiyaz hakkı ihale edilme-

sizin ve gelir elde edilmeksizin şirketlere devredilmektedir.

- Toplu taşıma imtiyaz hakkı ihalesiz devredilmekte veya ihalelerde süre belirtilmemektedir.
- **Belediye taşınmazlarının yönetilmesi, kiraya verilmesi ve tahsis işlemlerinde mevzuat hükümlerine uyulmamaktadır.**

(*Taşınmazlar ihalesiz kiraya verilmekte, kira süresi sonunda yeniden ihalesi yapılmamaktadır. İşgal edilmiş taşınmazlardan ecrimisil tahsil edilmemektedir. Kiralama yerine ecrimisil uygulanmakta ve taşınmazın işgaline süreklilik kazandırılmaktadır. Belediye şirketlerine devredilen taşınmazlar üçüncü kişilere ihalesiz kiraya verilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşu niteliğinde olmayan vakıf/dernek vb. kuruluşlara tahsisler yapılmakta, taşınmazlar tahsis amaçları dışında kullanılmakta, yirmi beş yılı geçen tahsislerde yapılmaktadır. İmar planında park olarak tespit edilmiş yerler ticari amaçla kişi/kuruluşlara kiraya verilmektedir. Belediyelere bağışlanan taşınmazlar muhasebe kayıtlarına alınmamaktadır.*)

- Sivil toplum kuruluşlarına mevzuata aykırı aynı/nakdi yardım yapılmaktadır.

(*Belediyelerin görev ve sorumluluk alanlarına girmeyen konularda ortak hizmet projesi gerçekleştirmekte; STK düzenlediği çeşitli organizasyonlar için belediyelere ait araçların bedelsiz tahsis edilmekte veya indirimli uygulanmaktadır.*)

- Belediye Kanunu'nda belirtilmiş borçlanma limitlerine uyulmamakta, borçlanma için belediye meclisi kararı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı onayı alınmamaktadır.

- Mevzuatta personel giderleri için belirlenmiş limitlere uyulmamaktadır.

- **Sosyal denge sözleşmelerinde mevzuata aykırı hususlara yer verilmekte ve hatalı uygulamalar yapılmaktadır.**

(Meclis kararı alınmamakta; limitler aşılmakta, bayram ikramiyesi, yiyecek/yakacak yardımı vb. yapılmaması gereken ödemelere yer verilmekte; sözleşme/dayanışma aidatı kesilmesi, ücretsiz ulaşım hakkı vb. konularda da yasalara aykırı hükümler konulmaktadır. Ödemelerden SGK kesintisi yapılması gerekmektedir.)

- İstisna kapsamında oldukları halde belediyeler; kendi kullandıkları doğal gaz için de Elektrik/Havagazı Tüketim Vergisi ödemektedir.
- **İndirilecek KDV hesabında hata yapılmaktadır.** (Ticari, sanayi, ziraat ve mesleki nitelikte olmayan işlemlere ilişkin KDV indirim konusu yapılmakta veya indirim konusu yapılması gereken işlemlerde KDV indirimi yapılmamaktadır.)
- Aile, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığını sosyal yardımlarından yararlananlar (bakılan/korunan) ile engelli bireylerin belli kontenjan dâhilinde istihdam edilmelerini düzenleyen mevzuat hükümlerine gerektiğince uyulmamaktadır.
- İlgili mevzuatında belirtilen koşulları taşımayan personel istihdam edilmektedir. Sözleşmeli personel idari kadroda (şube md/şef) görevlendirilmektedir.
- Özel kalem müdürlüğü kadrosu açıktan/sınavsız memur atamaları için kullanılmaktadır.
- Ödeneklerin yılsonunda imhasının önüne geçebilmek için bit-

memiş inşaat, tamamlanmamış hizmet veya alınmamış mallar için bütçe emanet hesapları kullanılmakta, bütçe emanetine alınabilmesi için hizmetin yapılmış veya malın teslim edilmiş olması, nakit yetersizliği vb. nedenlerle ödemenin yapılamamış olması gerektiğine ilişkin kural göz ardı edilmektedir.

Bütçe emanetlerine alınmış tutarların ödenmesinde 5018 sayılı Kanununun 34. maddesinde belirtilmiş sıralamaya uyulmaması, ayrıcalık yapılmaktadır.

- Su kayıplarını azalmaya yönelik gereken faaliyetler yapılmamaktadır.
- Büyükşehir belediyelerinden ilçe belediyelerine aktarılması gereken (24.12.2020 tarihinden önceki döneme ait) bozulan alt-yapıdan kaynaklanan kazı bedelleri aktarılmamaktadır.
- İlçe belediyelerince Emlak Vergisi ile birlikte tahsil edilen Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması Katkı Payı ilgili idarelere aktarılmamaktadır.
- Belediye taşınmazları (vakıf/dernekler/spor kulüpleri/ belediye şirketleri/ elektrik şirketleri şeklindeki) özel hukuk tüzel kişileri ve gerçek kişilere bedelsiz kullanılmaktadır.
- İşletme hakkı şirketlere devredilen büyükşehir belediyesi taşınmazları üçüncü kişilere 2886 sayılı DİK göre ihale edilmeden veya Hazineye ait taşınmazlara özgü pazarlık usulü (51/g maddesine göre) ihale edilmektedir.
- Hidrolik kaynaklara dayalı elektrik üretim lisans harcının takip/ tahsili yapılmamaktadır.
- Belediye şirketlerinin personel istihdamında hatalı uygulamalar yapılmaktadır.

(Belediye şirketleri diğer belediye şirketinden doğrudan personel çalıştırmasına dayalı hizmet alımı yapılmaktadır. Sözleşme olmaksızın şirket personeli belediyede görevlendirilmektedir. İŞKUR'a bildirmeden personel alınmaktadır. Özel sağlık sigortası giderleri şirket bütçesinden karşılanmaktadır (Sayıştay Dış Denetim, 2021: 63-87).

## 2- 2021 Yılı Faaliyet Genel Raporunda Mahalli İdarelere İlişkin Değerlendirmeler

Sayıştay'a gönderilen 2021 yılı idare faaliyet raporları, Stratejik Bütçe Başkanlığınca hazırlanmış 2021 Yılı genel Faaliyet Raporu ile ÇŞİDB tarafından hazırlanmış 2021 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporlarının gerekleri karşılayıp/karşılamadığının tespit edilmesi, raporlardaki mali ve performans bilgilerinin doğruluk ve güvenilirliğinin değerlendirilmesi için TBMM sunulmak ve kamuoyunu aydınlatmak amacıyla Sayıştay Başkanlığınca hazırlanmış 2021 Yılı Genel Faaliyet Raporunda:

a) - Sayıştay Başkanlığınca 2021 yılında, 134 adedi belediye olmak üzere toplam 315 kamu idaresinin idare faaliyet raporlarının değerlendirilmesinde sonucunda:

- Mali saydamlık ve tam açıklama ilkeleri açısından faaliyet raporlarının öngörülen tarihte hazırlanması ve mevzuatın öngördüğü tüm bilgileri içermesi gerektiğine vurgu yapılmıştır.

- "Mali bilgiler" başlığı altında bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmediği, bütçe ile tahsis edilmiş ödeneklerin dışında idarenin kullanımına verilmiş özel ödenek, dış kredi, bağış/yardım gibi kaynakların faaliyet raporlarının

da gösterilmediği vb. tespitlere yer verilmiştir.

- Tutarlılık ilkesi gereği performans programında belirlenen performans hedef ve göstergilerine faaliyet raporlarında aynen yer verilmesi, tam açıklama ilkesi gereğince de faaliyet sonuçlarının tüm yönleriyle açıklanması, performans bilgilerinin ölçülebilir ve doğrulanabilir olması, hedef ve gerçekleştirmeler arasındaki sapmaların nedenlerinin açıklanması gerektiği değerlendirilmesinde bulunulmuştur.

**b) - ÇŞİDB hazırlanmış olan Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunun; konuya ilişkin Yönetmeliğin 13'üncü maddesinde belirtilmiş bilgileri ve değerlendirmeleri içermediği tespitine yer verilmiştir.**

(Bu bağlamda;

- Mahalli idarelerin mali/performans ve diğer bilgileri birleştirilmek suretiyle yapılması gereken değerlendirmeye;

- Gelir/gider hedefleri ile gerçekleştirmelere,

- İç/dış borçlanmalara,

- İnsan kaynakları ile fiziki kaynaklara,

- Bütçeden yapılan sosyal yardım ve hizmetlere,

- Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamalarına,

- İç denetim sonuçlarına,

- ÇŞİDB yürütülen denetim ve gözetim faaliyetlerine,

- Yıl içinde yapılmış yatırımlara, gelecek yıllara yaygın yüklenmelere,)

İlişkin bilgi ve genel değerlendirmelere yer verilmediği açıklanmıştır.)

(Sayıştay Genel Faaliyet, 2021: 6-22)

**3- 2021 Yılı Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporunda Yer Alan Tespitler**

Hazine ve Maliye Bakanlığınca her yıl yayımlanan genel yönetim mali istatistikleri; hazırlanma, yayımlanma, doğruluk, güvenilirlik ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk bakımından Sayıştay Başkanlığınca değerlendirilerek rapora bağlanmaktadır.

Ancak Hazine ve Maliye Bakanlığınca kamu idarelerine ait mali istatistiklerin düzenlenmesi sırasında Gençlik ve Spor İl Müdürlükleri, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, Kalkınma Ajansları dâhil mahalli idareler kapsamında değerlendirilmektedir. Mali istatistik tabloları sözü edilmiş mahalli idareler kapsamında hazırlanmakta ve belediyelere yönelik alt başlık açılmamaktadır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığında belediyelere özgü mali istatistik çalışması bulunmamaktadır.

Sayıştay Başkanlığınca konuyu ilişkin düzenlenen raporlarda ise belediyeler için alt başlık açılması uygulamasından 2014 yılından itibaren vazgeçilmiştir. Bu yüzden Sayıştay Başkanlığınca hazırlanmış 2020 Yılı Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporundan da belediyelere hatta mahalli idarelere özgü güvenilir/anamlı sonuç çıkarabilmek olanaklı değildir (Sayıştay; Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu 2021, 5-12).

Sayıştay raporlarının tümü üzerinde tarafımızdan yapılan genel bir değerlendirme sonucunda:

**Denetimlerde belediyelere yönelik tespit edilmiş bulgularda önemli bir değişiklik olmadığı, bir**

**önceki yıla ait tespit ve değerlendirmelere büyük ölçüde aynen yer verilmiş olduğu görülmektedir.**

**2021 yılında 513 ayrı kamu idaresinde yürütülmüş düzenlilik denetimi kapsamında tespit edilmiş toplam 7.639 adet bulgudan 4.654 adedinin (% 61'i) mahalli idareler aittir.**

**Denetimi yapılan iş/işlemlerde arzu edilen seviyede düzelme/iyileşme kaydedilemediği anlaşılmaktadır** (Sayıştay; 2021 Yılı Dış Denetim, 7-9).

Sayıştay raporları; sözü edilen noksanlıklarına karşın, başkaca sağlıklılık/ güvenilir veri olmamasın da etkisiyle kamuoyunun yakın ilgisini çekmekte, kamu idarelerinin faaliyetlerinin tanıtılmasında/değerlendirilmelerinde önemli bir veri kaynağını oluşturmaktadır.

**C- İçişleri Bakanlığı Denetimleri**

İçişleri Bakanı tarafından, 4483 sayılı Kanun uyarınca, görevleri ile ilgili suç işlediği iddia edilen belediye başkanı, belediye meclis üyeleri, il genel meclis üyeleri ve belediye görevlileri hakkında konunun denetim elemanlarınca araştırılması/ön inceleme bağlamında 2020 yılında (797), 2021 yılında 708 adet onay verilmiştir.

Onay sayısında bir önceki yıla göre % 11 oranında bir azalma olmuştur.

Denetim elemanlarınca yürütülmüş araştırma ve ön inceleme sonucu 2021 yılında Bakanlık Makamına sunulan raporlar üzerine İçişleri Bakanlığı tarafından:

(475) adet işleme konulmama, (45) adet soruşturma izni verilmesi, (136) adet soruşturma izni verilmemesi, (54) adet soruşturma izni verilmesi/verilmemesine yönelik karar verilmiş olduğu görülmüştür.

4483 sayılı Kanuna göre düzenlenmiş raporlardan bir bölümü karar verme yetkilileri bakımından doğrudan valilik ve kaymakamlıklara gönderilmektedir.

**2021 yılında İçişleri Bakanı tarafından; (1) belediye başkanı ve (22) belediye meclis üyesi görevinden uzaklaştırılmış; aynı yıl içinde (7) belediye meclis üyesi göreve iade edilmiştir** (Mahalli İdareler, 2021: 102).

Mülkiye müfettişlerinin 2013 yılından itibaren ara verilmiş olan belediyeler üzerindeki kadim/genel/olağan teftişleri 2019 yılından itibaren yeniden başlatılmıştır.

2021 yılında mülkiye müfettişleri tarafından 11' büyükşehir belediyelerinde, 43'ü büyükşehir ilçe belediyelerinde, 20'si il belediyelerinde, 2'si ilçe belediyelerinde ve 11' belediye başkanı idarelerde olmak üzere toplam 87 birimde teftiş yapılmıştır.

Bakanlık Makamınca verilmiş onay emirleri doğrultusunda, mahalli idarelerin tümü ile ilgili olarak, 2021 yılında mülkiye müfettişlerince (400 adedi ön inceleme, 140 adedi özel teftiş olmak üzere) toplam (833) adet muhtelif türde rapor düzenlenmiştir.

Öte yandan 2018 yılında merkez valiliği kaldırılmış; görevden alınan il valilerinin mülkiye başmüfettişi/müfettişi kadrolarına atanması uygulaması başlatılmıştır. Ancak Cumhurbaşkanlığı Kararı ile il valiliğinden mülkiye müfettişliği kadrolarına atamaları yapılmış valilerin, Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığında (MTKB) görevli müfettişler albümünde yer almadıkları, il valilerinin MTBK eklenemediği, dolayısıyla bilgi/denetimlerinden yeterince yararlanamadığı görülmektedir (<https://www.icisleri.gov.tr/mulkiyeteftis>).



Buna karşın valilik görevinden mülkiye müfettişliğine atananlar için 2020 yılında, MTKB bünyesinde özel vali-müfettiş kadrosu ihdas edilmiş; özlük hakları il valileriyle eşitlenmiştir. Bu suretle MTKB bünyesinde aynı işi yapanlar arasında ciddi bir aylık farkı oluşmuş ve eşit işe eşit ücret ilkesi, çalışma barışı açık/seçik olarak zedelenmiştir.

Diğer yandan mahalli idareler İçişleri Bakanlığına bağlı ayrı bir denetim birimi olan Kontrolörler Başkanlığı denetim elemanları tarafından da denetlenmektedir. Bu bağlamda mahalli idareler kontrolörlerince 2021 yılında yürütülen olağan teftişler kapsamında; 111 büyükşehir ilçe belediyesi, 113 ilçe belediyesi ve 144'ü belde belediyesi olmak üzere toplam 368 belediye/belediye birimlerinde; mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü yönünden denetime tabi tutulmuştur.

Mahalli idareler kontrolörlerince yıl içinde (311 adedi ön inceleme olmak üzere) 990 adet muhtelif türde rapor düzenlenmiştir (Mahalli İdareler, 2021: 101-104).

İçişleri Bakanı Süleyman Soylu 26.11.2022 günlü basın toplantısında: Bakanlığının 2019-2022 yıllarındaki bazı faaliyetlerinin sayıları ve faaliyetlerin partilere göre dağılımını gösterir rakamlar vermiş ve bunlara dayalı olarak belediyelere yönelik soruşturmalarda "herhangi bir siyasi partiye farklılık, baskı uygulanmadığını" ifade etmiştir (<https://www.memurlar.net/haber/1048011/bakan-soylu-74-belediyede-88-teror-sorusturma-si-yurutuldu.html>).

## SONUÇ

Raporlarda yer alan değerlendirmeler ışığında;

Yasal gereklerinin yapılmaması sonucu Sayıştay raporlarındaki belediye yönetimlerine ilişkin belirlenmiş hata/noksanlık ve yolsuzluk alanlarında yıllar itibarıyla bir azalma olmadığı, Sayıştay raporlarının bilinen hususları yinelemekten öteye geçmediği; bu durumda yolsuzluğun kanıksanmasına/yaygınlaşmasına yol açacağı da dikkate alınarak; yolsuzluklarla etkili mücadele edilmesi, bu suretle raporlardaki hata



tespitlerinin asgariye indirilmesi için belediyeler başta olmak üzere kamu idarelerince gereken tedbirler alınmalıdır.

Bu bağlamda;

- Sayıştay Başkanlığınca konusu suç oluşturabilecek eylemler için mükerrer tespit/eleştiri ile yetinilmemesi, Sayıştay Kanununun 78. maddesine göre C. Savcılığına veya yetkili kamu idarelerine suç duyurusunda bulunulması gerekmektedir. Ancak suç duyurusu yapılabilmesi için denetçinin konuyu Sayıştay Başkanlığına bildirmesi, Başkan tarafından belirlenecek daire tarafından konunun incelenmesi ve karara bağlanması gerekmektedir.

Sayıştay denetçilerince doğrudan yetkili makamlara bildirilebilecek/bildirilmesi gereken konuların, yetkili makamlara intikali işlemlerinin bile çok açık olmayan bir sürece bağlandığı, işlemin zorlaştırıldığı/işin yokuşa sürüldüğü görülmektedir.

Bu yüzden uygulamada konusu suç oluşturan eylem/işlemlerin pek azı ilgili makamlara bildirilmemekte, bu tür durumlarda genellikle mükerrer tespit/eleştiri yapılmasıyla yetinilmektedir.

Nitekim Sayıştay Başkanlığınca 2020 yılında ülke çapında bakanlıklar/özel bütçeli kuruluşlar (genel müdürlükler/üniversiteler) SGK/belediyeler vb. toplam 518 kamu idaresinde yapılmış denetimler sonucunda 5882 adet hata içeren bulgulardan sadece (4) konunun TCK göre suç oluşturabileceğine karar verilmiş ve gereği yapılmak üzere C. Başsavcılığı/kamu idarelerine gönderilmiştir ( 2020 Sayıştay Faaliyet Raporu: 87).

2021 yılında ise 513 kamu idaresinde yapılmış denetimler sonucunda 7.639 adet hata içeren bulgulardan sadece 11 konunun TCK göre suç oluşturabileceğine karar verilmiş ve gereği yapılmak üzere C. Başsavcılığı/kamu idarelerine gönderilmiştir.

(2021 Sayıştay Faaliyet Raporu: 43).

Belirtilen nedenlerle Sayıştay Kanunu'nun 78 maddesinde gerekli düzenlemeler yapılmalı, suç duyurusunda bulunulması konusunun önündeki engeller kaldırılmalıdır.

- İçişleri Bakanlığı denetim elemanlarına yapılacak özel/genel teftişler sırasında da Sayıştay tarafından belirlenmiş bulguların (yolsuzluk alanlarının) özel olarak ele alınması, bu konulara ağırlık verilmesi sağlanmalıdır.
- Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde, kuruluşundan beri İçişleri Bakanlığına bağlı ana hizmet birimi olan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (MİGM) kaldırılmıştır. MİGM personeli Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesinde oluşturulmuş Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğüne devir edilmiştir. Yeni kurulan genel müdürlüğe mahalli idarelerle ilgili olarak merkezi idare tarafından yerine getirilmesi gereken *(Mahalli idarelerin işlemlerini takip/sonuçlandırmak, yatırımlarını gözetmek, araştırmalar yapmak, personel hizmet içi eğitim planlamak vb.)* bir dizi görev/hizmetler verilmiştir.

Ancak Anayasa'nın 127. maddede uyarınca İçişleri Bakanlığının mahalli idareler üzerindeki ve sayet yetkisinden kaynaklanan görev ve yetkileri devam etmektedir. **Bu bağlamda mahalli idarelerin seçilmiş/atanmış**

**organ ve üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme/ araştırma/soruşturma ve geçici olarak görevden uzaklaştırma işlemleri İçişleri Bakanlığınca yapılmaktadır.**

Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin teftiş/denetim/soruşturmaları konularında da mülkiye müfettişlerine görev verilmiştir.

Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Başkanlığının, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (ÇŞİDB) devrinden 5 gün sonra vazgeçilmiştir.

Diğer yandan halen il özel idareleri, muhtarlıklar, bazı mahalli idare birliklerinin iş ve işlemleri İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmeye devam edilmektedir.

**Mevcut durum karşısında ilgili bakanlıkların mahalli idareler üzerindeki görev, yetki ve sorumluluk alanlarını belirlemek yetkililer açısından bile kolay değildir.**

Bu yüzden "Mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek. "olarak tanımlanmış görevlerin ÇŞİDB tarafından yerine getirilmesinin güçlükleri açıktır.

ÇŞİDB mahalli idarelerin kendi aralarındaki ilişkilerini düzenlemek konusunda bile yetkisiz olduğu/bırakıldığı görülmektedir.

Belirtilen nedenlerle merkezi idare tarafından mahalli idarelere verilecek hizmetlerin; etkinlik/ verimlilik/hız/kalite yönlerinden olumsuz etkilenmesi kaçınılmazdır.

**Belirtilen sakıncaların giderilmesi için Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü İçişleri Bakanlığınca bağlanmalı, kökü İçişleri Bakanlığındaki bir ağacın bazı**

**dallarının ÇŞİDB bırakılması şeklindeki paylaşıma ivedilikle son verilmelidir.**

- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca hazırlanacak **olan mahalli idareler genel faaliyet raporlarının**; Muhasebat Genel Müdürlüğünce yayımlanan istatistik/bültenlerdeki yıllık veriler, İçişleri Bakanlığının ilgili birimlerinden alınan bilgilerin aynen verilmesi yerine, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik hükümleri dikkate alınarak, mahalli idarelerin genel durumunu ortaya koyacak, mahalli idarelerdeki gidişat konusunda karar alma yetkisi olan organlara yol gösterecek, kamuoyunu aydınlatacak, **analiz/çıkartım yapma olanağı verecek nitelikte mahalli idarelerle ilgili bilgi ve değerlendirmelere kapsayacak şekilde hazırlanması gerekmektedir.**

- Sayıştay denetiminin belediyelerde nicelik olarak yetersiz kalması, iç denetim kurumunun belediyelerde de henüz yerleşmemiş olması, Sayıştay'ın muhtelif raporlarında belirtilmiş hata/noksanlık/ yolsuzluk örneklerinin süratle giderilmesi, Devletin en üst organlarının dahi belediye yönetimlerinden şikâyet eder hale gelmesi, mahalli idarelerin özerk yapılarından kaynaklanan ihtiyaç dikkate alınarak, **belediye faaliyetlerinin Anayasanın 127/5 maddesinde belirtilmiş ilkeler çerçevesinde yürütülmesinin sağlanması için İçişleri Bakanlığına, mahalli idareler üzerinde (yeniden) dış denetim yetkisi verilmesine de gerek vardır.**

Bu amaçla Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı gereken yetki/yeterlik ve yetkinliğe kavuştur-

ulmalı, mülkiye müfettişlerinin mali haklarında gerekli iyileştirmeler yapılmalıdır. Bu bağlamda yeni ihdas edilmiş vali- müfettiş kadrosu nedeniyle aynı kurulda çalışan, aynı işi yapanlar, aynı unvana sahip olanlar arasında oluşmuş ciddi aylık farkı giderilmeli, eşit işe eşit ücret ilkesi zedelenmemeli, çalışma barışı korunmalıdır.

- 2021 yılında MTKB Tüzüğü ve Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmış; "Mülkiye Teftiş Kurulu Yönetmeliği" başlıklı yeni bir yönetmelik yürürlüğe girmiştir. Yeni Yönetmelikte mülkiye müfettişlerinin kökü Osmanlı İmparatorluğuna kadar dayanan kadim/geleneksel/önemli bir yetkisi, üstelik konuya ilişkin yasa da (3628 s.k./18 md.) aykırı olarak kaldırılmıştır.

Bu bağlamda mülkiye müfettişlerince teftiş/denetimleri sırasında tespit ettikleri TCK göre

suç oluşturabilecek ve doğrudan C. Savcısı tarafından soruşturulması gereken (rüşvet/zimmet/ihaleye fesat karıştırma vb.) raporlar; bundan böyle C. Savcısı yerine öncelikle Bakanlığa gönderilecektir. Bu raporlar Bakanlığın inceleme ve onayı sonrası ilgili makamlara gönderilecektir.

Sayıştay Başkanlığındakine benzer bir uygulama getirilmiştir.

Toplumun yolsuzluklardan en fazla yakındığı bu dönemde MTKB'nı bazı bakanlıkların teftiş kurullarının bile gerisine düşüren bu uygulamanın hızla düzeltilmesi gerekmektedir.

- **Ayrıca Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığının belediyelere özgü (eğitim, personel istihdamı, gelir/gider politikaları vb. konularda) daha çok strateji geliştirilmesi/rehberlik yapmasına ihtiyaç bulunmaktadır.**

## KAYNAKÇA

- 1-İçişleri/Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2017-2021 Yıllarına Ait "Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları" <https://yereyonetimler.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-88463>
- 2-Hazine ve Maliye Bakanlığı/ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2017- 2021Yıllarına Ait "Genel Faaliyet Raporları" <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/06/Genel-Faaliyet-Raporu-2021.pdf>
- 3-Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2017-2021 Yıllarına "Ait Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Gereçekleri" <https://www.sbb.gov.tr/butce-gerecekleri/>
- 4-Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2017-2021 Yıllarına "Ait Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifleri" <https://www.sbb.gov.tr/>

- 5-Hazine ve Maliye Bakanlığı, Genel Yönetim Mali İstatistikleri, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/genel-yonetim-mali-istatistikleri>
- 6- Sayıştay Raporları
  - 2018-2021 Yıllarına Ait "Faaliyet Genel Değerlendirme Raporları" <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/4128-2021-yili-faaliyet-genel-degerlendirme-r>
  - 2018-2021 Yıllarına Ait "Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporları"
  - 2018-2021 Yıllarına Ait " Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporları"
  - 2018-2021 Yıllarına Ait " Sayıştay Faaliyet Raporları "
  - <https://www.sayistay.gov.tr/pages/61-faaliyet-raporlari>
- 7-Kamu Sektörü İstihdam Sayıları (<https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/>)