



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BALIKESİR ALTIEYLÜL BELEDİYESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	8
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	8
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	10
7.	DENETİM BULGULARI.....	10
8.	EKLER.....	49

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8: Muafiyet ve Koasürans Oranı Yüksek Belirlenen İşler ve Risk Kalemleri	23
Tablo 9: Kanunun 21/b Maddesi Uyarınca Yapılan İhaleler	26
Tablo 10: İlgili Maddeler Uyarınca Yapılan Mal ve Hizmet Alımları	29
Tablo 11: ÇTV ve Evsel Katı Atık Bedellerinden Yapılan %5 Hizmet Bedeli Kesintisi	39

KISALTMALAR

BASKİ	Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
ÇTV	Çevre Temizlik Vergisi
KDV	Katma Değer Vergisi
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
VERA	Sayıştay Veri Analizi Sistemi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Satışı Yapılan Arsa ve Arazilerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
2. Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Zamanında ve Tam Olarak Aktarılmaması
3. Zemin Tahrip Bedeli Alacaklarının Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi
4. İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi
5. Tahsis Edilen Taşınmazların Hatalı Muhasebeleştirilmesi
6. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyat Tespit Edilirken Güncel Mevzuatın Dikkate Alınmaması
2. Teklif Birim Fiyatlı Yapım İşlerinde Revize Birim Fiyat Hesabı Yapılırken Sözleşme Hükümlerine Uyulmaması
3. Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet ve Koasürans Oranının Yüksek Belirlenmesi
4. Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci Maddesinin (b) Bendinde Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü İle İhaleye Çıkılması
5. Elektrik Alımlarında Serbest Tüketici Sıfatıyla İhale Yapılmaması
6. Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımları İçin Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Ödenek Limitlerine Uyulmaması
7. Taşınmazların İhale Olmaksızın Sözleşme ile Kiraya Verilmesi
8. Taşınmazların İhale Yapılmaksızın İşgaliye Sözleşmesi ile Kullanılması
9. Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutarlar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

10. Yevmiye Sisteminde Geriye Dönük Kayıt ve Boş Yevmiyelerin Bulunması
11. Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi Tarafından Belediye Adına Tahsil Edilen Vergi ve Katı Atık Bedellerinin Zamanında ve Tam Olarak Aktarımına İlişkin Takibat Yapılmaması
12. BASKİ Tarafından Belediye Adına Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisi ve Evsel Katı Atık Bedeli Tahsilatlarından Yapılan Hizmet Bedeli Kesintisinin Mahkemece İptal Edilmesine Rağmen İade Edilmemesi
13. Büyükşehir Belediyesi Tarafından Gönderilmesi Gereken Müze Payının Takibinin Yapılmaması
14. Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracıların Sözleşmelerinin Feshedilmemesi ve İhale Yasaklısı Yapılmaması
15. İlan ve Reklam Vergisi Tarh ve Tahakkuku Yapılmayan Mükelleflerin Bulunması
16. Meclis Kararı Alınmadan Başarılı Sporculara Ödül Verilmesi
17. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
18. İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması
19. Cumhurbaşkanlığı Tasarruf Tedbirleri Genelgesine Uygun Olmayan Alımların Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'nci maddesinde, belediye halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği Anayasa'da hüküm altına alınmıştır.

Altıeylül Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde genel yönetim kapsamında yer almakta olup, faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanunlarda kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları diğer ilgili kanun ve yönetmeliklerde de düzenlenmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımından ibarettir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması da hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm

ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'a göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Altıeylül Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 31 adet meclis üyesinden oluşmaktadır.

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

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

Altıeylül Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 3 birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Müdürlüğü birimidir. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 4 (1 adet vekalet) başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından görevlendirilen 2 başkan yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 20 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	194	90
Sözleşmeli Personel	76	30
Kadrolu İşçi	60	30
Geçici İşçi	-	-
Toplam	330	150
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	550

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu 1 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

Altıeylül Belediyesinin 2022 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-kod	Giderin Türü	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen/Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek(TL)
01	Personel Giderleri	30.094.162,38	3.827.500,00	33.921.662,38	30.922.161,52	2.999.500,86
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	5.524.497,50	541.500,00	6.065.997,50	4.494.567,23	1.571.430,27
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	179.814.781,36	53.147.515,54/ 32.681.000,00	200.181.296,90	194.091.013,79	6.090.283,11
04	Faiz Giderleri	3.625.000,00	1.500.000,00	5.125.000,00	4.405.113,96	719.886,04
05	Cari Transferler	5.667.800,00	2.400.000,00/ 1.050.000,00	7.017.800,00	5.188.215,08	1.829.584,92
06	Sermaye Giderleri	79.989.958,76	20.160.045,00/ 24.994.210,00	74.955.793,76	73.441.912,63	1.463.881,13
07	Sermaye Giderleri	89.100,00	1.160.900,00	1.250.000,00	1.250.000,00	-
08	Borç Verme	440.700,00	300.000,00	740.700,00	300.000,00	440.700,00
09	Yedek Ödenek	24.754.000,00	0/24.012.250,54	741.749,46	-	741.749,46
Toplam		330.000.000,00	300.000,00	330.300.000,00	314.092.984,21	15.907.015,79

Altıeylül Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 330.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde eklenen ve düşülen ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 330.300.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 314.092.984,21 TL bütçe gideri yapılmış, 15.907.015,79 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Türü (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Vergi Gelirleri	66.814.000,00	59.557.120,28	171.006,89	59.386.113,39	89
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	18.665.000,00	25.670.321,09	27.422,58	25.642.898,51	137
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	10.830.000,00	7.222.213,04	0,00	7.222.213,04	67
05-Diğer Gelirler	148.910.000,00	170.396.561,91	648.113,67	169.748.448,24	114
06- Sermaye Gelirleri	84.701.000,00	31.644.252,00	171.006,89	31.644.252,00	37
08-Alacaklardan Tahsilat	280.000,00	0,00	0,00	0,00	-
09-Red ve İadeler	-200.000,00	0,00	0,00	0,00	-
Toplam	330.000.000,00	294.490.468,32	846.543,14	293.643.925,18	89

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri %89 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirlerinde (%89), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde (%137), diğer gelirlerde (%114), sermaye gelirlerinde (%37), gerçekleşme olmuştur. Vergi gelirlerindeki artış alacakların Kanun ile

yapılandırılmasından, diğer gelirlerdeki artışlar merkezi idareden alınan payların artışından kaynaklanmaktadır.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	30.094.162,38	30.922.161,52	102,75
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	5.524.497,50	4.494.567,23	81,36
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	179.814.781,36	194.091.013,79	107,94
04- Faiz Gideri	3.625.000,00	4.405.113,96	121,52
05- Cari Transferler	5.667.800,00	5.188.215,08	91,54
06- Sermaye Giderleri	79.989.958,76	73.441.912,63	91,81
07- Sermaye Transferleri	89.100,00	1.250.000,00	1.402,92
08- Borç Verme	440.700,00	300.000,00	68,07
09- Yedek Ödenekler	24.754.000,00	-	-
Toplam	330.000.000,00	314.092.984,21	95,18

Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri %95,18 seviyesinde gerçekleşmiştir. Borç verme giderleri ise %68,18 oranıyla beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2021 yılının 2020 yılına, 2022 yılının 2021 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Gelirlerinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	29.216.543,06	36.875.118,17	59.386.113,39	26	61
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.334.251,05	14.294.212,26	25.642.898,51	71	79
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	7.107.939,31	2.982.418,27	7.222.213,04	-58	142
Diğer Gelirler	68.431.848,35	88.202.350,58	169.748.448,24	28	92
Sermaye Gelirleri	7.612.211,99	699.534,47	31.644.252,00	-90	4423
Toplam	0,00	0,00	0,00	-	-
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	0,00	0,00	0,00	-	-
Net Toplam	120.702.793,76	143.053.633,75	293.643.925,18	18	105

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 150.590.291,43 TL'lik (%105) artış göstermiştir. Bu çerçevede; sermaye gelirlerinde 30.944.717,53 TL artış, vergi gelirlerinde 22.510.995,22 TL (%61), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 11.348.686,25 TL (%79) ve diğer gelirlerde 81.546.097,66 TL (%92) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Personel Giderleri	15.725.874,49	17.923.032,08	30.922.161,52	14	73
SGK Devlet Prim Giderleri	2.617.146,56	3.066.926,64	4.494.567,23	17	47
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	62.432.627,33	86.706.069,77	194.091.013,79	39	124
Faiz Giderleri	2.675.131,46	2.875.613,35	4.405.113,96	7	53
Cari Transferler	1.746.697,36	3.035.377,02	5.188.215,08	74	71
Sermaye Giderleri	10.458.325,38	27.425.062,94	73.441.912,63	162	168
Sermaye Transferleri	1.410.000,00	-	1.250.000,00	-	-
Borç Verme	-	-	300.000,00	-	-
Toplam	97.065.802,58	141.032.081,80	314.092.984,21	45	122

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 173.060.902,41 TL (%122,71) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 12.999.129,44 TL (%72,53), mal ve hizmet alımı giderlerinin 107.384.944,02TL (%123,85), cari transfer giderlerinin 2.152.838,06 TL (%70,92), sermaye giderlerinin ise 46.016.849,69 TL (%167,79) arttığı görülmektedir.

Bunun yanında sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinde 1.427.640,59 TL (%46,55), borç verme giderlerinde ise 300.000,00 TL artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 256.460.198,48 TL, Faaliyet Geliri 330.978.742,98 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 74.518.544,50 TL olarak gerçekleşmiştir.

Altıeylül Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Altaş Altıeylül Gıda Turizm Termal Enerji İnş. Oto Kiralama İşgücü Taah AŞ	7.000.000,00	7.000.000,00	%100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

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

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

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

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

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından 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 yansıtmassından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

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

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (*risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme*) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede

yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır. İç denetim birimi bulunmadığından, iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Balıkesir Altıeylül Belediyesi 2022 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: Satışı Yapılan Arsa ve Arazilerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Belediyenin hesaplarının incelenmesi neticesinde satışı yapılan arsa ve arazilerin hatalı muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "250 Arazi ve arsalar hesabı" başlıklı 188'inci maddesine göre arsa ve araziler hesabının, kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsaları ile bunlardan tahsise konu edilenler için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 189'uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin 1 numaralı alt bendinde; satılan arsa ve arazilerin, bir taraftan kayıtlı değeri 250-Arsa ve Araziler Hesabı'na ve satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu fark 600-Gelirler Hesabına alacak; satış bedeli 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç ve satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumsuz fark ise 630-Giderler Hesabına borç; diğer taraftan satış bedeli 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelik'in 189'uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin 2 numaralı alt bendinde ise taksitle satılan arsa ve arazilerin, kayıtlı değeri bu hesaba, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu fark 600-Gelirler Hesabına alacak, satış bedelinden doğan alacaklar ilgisine göre 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı veya 227-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumsuz fark 630-Giderler Hesabına borç kaydedilir denilmiştir.

Belediyenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde peşin satılan arsa ve arazilerle ilgili olarak 127- Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı'na yılı içerisinde toplamda 36.670.578,17 TL kayıt yapıldığı görülmüştür.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerinde belirtildiği üzere arsa ve arazi satışı yapılırken peşin satılan arsa ve araziler ile taksitli satılanlar arasında muhasebe kayıtları açısından farklılık bulunmaktadır. Peşin olarak satılan arsa ve arazilerin muhasebe kayıtları yapılırken 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı'nın kullanılmaması bunun yerine ilgisine göre 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara kayıt yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Zamanında ve Tam Olarak Aktarılmaması

Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen yol yapımı, spor kompleksi ve güneş enerji santrali inşaatına ilişkin tutarlardan geçici kabulü yapılanların ilgili maddi duran varlık hesabına zamanında ve tam olarak kaydedilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesabın Niteliği" başlıklı 204'üncü maddesinde, bu hesabın, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Hesabın İşleyişi" başlıklı 205'inci maddesinin birinci fıkrasında ise, tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği belirtilmektedir.

Dolayısıyla, anılan Yönetmelik hükümleri uyarınca, belediyenin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenen izlenen yol yapımı, spor kompleksi ve güneş enerji santrali inşaatına ilişkin tutarlardan geçici kabulü yapılanların ilgili maddi duran varlık hesaplarına aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, belediyenin 2022 yılı içerisinde geçici kabulü yapılan yol yapımı, spor kompleksi ve güneş enerji santrali işlerine ilişkin tutarların ilgili maddi duran varlık hesaplarına geçici kabul tarihi yerine yılsonunda ve eksik tutarlarla aktarıldığı tespit edilmiştir. Söz konusu yapım işlerine ilişkin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında kayıtlı olan toplam tutar 37.028.504,68 TL olmasına karşın, yılsonunda ilgili maddi duran varlık hesaplarına (251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252-Binalar Hesabı) aktarılan toplam tutarın 21.403.572,77 TL olduğu görülmüştür.

Bu durum, mali tablolarda 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının 15.624.931,91 TL fazla, ilgili maddi duran varlık hesaplarının ise aynı tutar kadar noksan görünmesine yol açmaktadır.

Açıklanan sebeplerle, mali tabloların hatalı sonuç verdiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Zemin Tahrip Bedeli Alacaklarının Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Belediye tarafından, Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğüne gerçekleştirilecek her türlü altyapı tesisi için ruhsat verilmesi sırasında alınması gereken zemin tahrip bedellerinin muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin "İlçelerde tahsil edilen kazı gelirlerinin kullanımı" başlıklı 14/A maddesinde, ilçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan cadde, bulvar, meydan ve sokaklarda yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirlerin bu yerlere izin veya ruhsat veren ilçe belediyesince gelir olarak kaydedileceği ve bu gelirlerin sadece cadde, bulvar, meydan ve sokaklardaki asfalt ve kaldırımların yapım, onarım ve bakımında kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Diğer taraftan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "13-Kurum Alacakları" başlıklı 100'üncü maddesinde, bu hesap grubunun, kurumca yasal yetkilere dayanılarak verilen borçlardan bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tahsili öngörülen alacakların izlenmesi için kullanılacağı hükmüne yer verilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 139-Diğer Kurum Alacakları Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 107'nci maddesinde, diğer kurum alacakları hesabının, yukarıdaki hesaplar kapsamına girmeyen diğer kurum alacaklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediyece verilen altyapı tesisi ruhsatları kapsamında tahsil edilmesi gereken zemin tahrip bedellerinin 139-Diğer Kurum Alacakları Hesabında izlenmesi ve tahsil edildiğinde gelir olarak kaydedilmesi gerekmektedir.

Konuya ilişkin incelemelerde, belediyenin Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'ne verilen kazı ruhsatları kapsamında 2017 yılından itibaren tahsil edilmeyen ve muhasebe kayıtlarında izlenmeyen toplam 9.290.911,62 TL zemin tahrip bedeli alacağının bulunduğu görülmüştür.

Bu itibarla, mali tabloların belediyenin gerçek durumunu yansıtması bakımından, belediye tarafından verilen kazı ruhsatları kapsamında tahsil edilmesi gereken zemin tahrip bedeli alacaklarının muhasebe kayıtlarında izlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 4: İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi

İdare taşınmazlarının tapu bilgilerinin fiili durumla uyumlulaştırılması, numaralandırması, dosyalanması ve yeniden değerlendirme işlemleri tamamlanmadığı ve bunlara bağlı olarak da muhasebe bilgilerinin güncellenmediği tespit edilmiştir.

Taşınmazların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 44, 45, 47 ve 60’ıncı maddelerinde düzenlenmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığınca; 5018 sayılı Kanun’un 44, 45 ve 60’ıncı maddelerine dayanılarak Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallерinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in 1’inci maddesinde, Yönetmelik’in amacının; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu belirtilmiş ve Yönetmelik’in diğer maddelerinde ise kamu idarelerinin tasarrufunda bulunan taşınmazların kaydına ve buna ilişkin cetvellerin tutulmasına ilişkin usul ve esaslar ile bu işlerle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir.

Yönetmelik’in “Kayıt ve Kontrol İşlemleri” başlıklı 5’inci maddesine göre;

Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri; kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması olup kayıtların belgeye dayanması esastır. “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacaktır.

Taşınmazların rayiç değeri; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanlar ise bu idarelerce tespit edilecek ve taşınmazların kayıtlara alınan değeri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre güncellenecektir. Ayrıca, kayıt işlemleri, taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsamaktadır.

Yönetmelik'in "Taşınmazların numaralandırılması" başlıklı 8'inci maddesine göre;

Kamu idarelerince kaydedilen her taşınmaz için daha önce belirlenmiş taşınmaz numarası var ise bu taşınmaz numarası, yoksa kamu idarelerinin belirleyeceği taşınmaz numarası verilecektir.

Yönetmelik'in "Dosyalama" başlıklı 9'uncu maddesinde; kamu idarelerince kaydedilen her taşınmaz için taşınmaz ile aynı numarayı taşıyan birer dosya oluşturulacağı, dosyalama işleminin nasıl yapılacağı, hangi tasarruf işlemi için ne tür belgelerin ekleneceği ayrıntısıyla düzenlenmiştir.

Diğer yandan, aynı Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesinde de, tüm bu taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri gereğince; tapu bilgilerinin temin edilerek fiili envanterin yapılması, mevzuatında belirtilen şekilde kayda esas değerlerinin tespit edilmesi ve yeniden değerlendirilmesi, her bir taşınmaz için numaralandırma ve dosyalama işlemlerinin yapılması, taşınmaz icmal cetvellerinin konsolide edilmesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği taşınmazların mali tablolarında gösterilmesi ve tüm bu taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerekmektedir.

Ancak, İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi ve Tapu Müdürlüğü'nden alınan bilgiler neticesinde; mevzuatında belirtilen süre itibarıyla taşınmaz tapu bilgileri ile fiili durum uyumlulaştırılmasının yapılamadığı ve numaralandırma, dosyalama ve yeniden değerlendirilmesi işlemlerinin tamamlanamadığı ve bunlara bağlı olarak da muhasebeleştirme işlemlerinin güncellenemediği; belirtilen eksikliklerin halihazırda devam ettiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, belirtilen kayıt işlemlerinin yılı içerisinde tamamlanmaması nedeniyle 2022 yılı mali tablolarında 25- Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu açısından hatalı bilgi oluşmasına sebebiyet verildiği düşünülmektedir.

BULGU 5: Tahsis Edilen Taşınmazların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Belediyenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde tahsis edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarının hatalı yapıldığı tespit edilmiştir.

Mahalli idarelerin muhasebe kayıtlarının nasıl yapılacağı hususu 27 Mayıs 2016 tarih

ve 29724 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Anılan Yönetmelik’in “25 Maddi duran varlıklar” başlıklı 186’ncı maddesine göre bu hesap grubunun (25’li hesaplar) kurumca, faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunlara ilişkin birikmiş amortismanların izlenmesi için kullanılacağı, “Hesabın niteliği” başlıklı 188’inci maddesinde ise arazi ve arsalar hesabının, kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsaları ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelik’in “Hesabın işleyişi” başlıklı 189’uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin 5 numaralı alt bendinde, tahsise konu edilen arazi ve arsalar tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden bu hesaba (250 Hesabı) alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedilir denilmektedir.

Yukarıda açıklanan Yönetmelik hükümlerinden de anlaşılabacağı üzere tahsis edilen bir arazi ve arsa bulunduğu takdirde 250-Arazi ve Arsalar Hesabına alacak, 500-Net Değer Hesabının borç kısmına kayıt yapılması gerekmektedir.

Belediyenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde tahsise konu edilen arazi ve arsaların 500-Net Değer Hesabına kayıt yapılması gerekirken, 630-Giderler Hesabına kayıt yapıldığı görülmüştür.

Bu itibarla, tahsise konu edilen arazi ve arsaların muhasebe kayıtlarının hatalı yapılmasının, mali tabloların belediyenin gerçek durumunu yansıtmamasına sebebiyet verdiği düşünülmektedir.

BULGU 6: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

İdarece, muhasebenin temel kavramlarından olan ihtiyatlılık ve dönemsellik kavramı gereği sürekli işçiler ile belediye şirketinden istihdam edilen işçilere ilişkin olarak ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılıklarının mali tablolarda eksik tutarlarla izlendiği görülmüştür.

Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik’in “Ödeme usulü” başlıklı 8’inci maddesinde, 4734 sayılı Kanun’un 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işveren tarafından çalıştırılan işçilerin bu Yönetmelik hükümlerine göre tespit edilen sürelerle ilişkin kıdem tazminatlarının, ilgili kamu

kurum veya kuruluşunca mülga 1475 sayılı Kanun’un yürürlükte olan 14’üncü maddesi kapsamında ödeneceği ifade edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Temel kavramlar” başlıklı 5’inci maddesinde, dönemsellik kavramı; “kamu idarelerinin faaliyetleri, belirli dönemlerde raporlanır ve her dönemin faaliyet sonuçları diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanır.” şeklinde, ihtiyatlılık kavramı ise; “muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelik’te belirtilen durumlarda karşılık ayrılır.” şeklinde tanımlanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 330’uncu maddesinde, mevzuat hükümlerine göre ayrılacak uzun vadeli kıdem tazminatı karşılıklarının bu hesaba kaydedileceği; “Hesabın işleyişi” başlıklı 331’inci maddesinde ise, hesaplanan kıdem tazminatı karşılıklarının 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak, 630-Giderler Hesabı’na borç kaydedileceği ve vadeleri bir yılın altına düşen kıdem tazminatı karşılıklarının ise 472-Kıdem Tazminatı Hesabına borç, 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik’in 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 281’inci maddesinde de, bu hesabın mevzuat hükümlerine göre ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Kamu idaresinde yapılan inceleme neticesinde, kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmadığı görülmüştür.

İdarenin sürekli işçileri ile belediye şirketinden istihdam edilen işçiler için kıdem tazminatlarını hesaplayarak ilgili hesaplara dönemsellik ilkesine uygun olarak kaydetmesi gerektiği düşünülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, söz konusu hatanın düzeltildiği bildirilmiş olsa da 2023 yılında yapılan işlemin 2022 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyat Tespit Edilirken Güncel Mevzuatın Dikkate Alınmaması

Altıeylül Belediyesi tarafından gerçekleştirilen yapım işlerinde yeni birim fiyat tespitine ilişkin mevzuat değişikliklerinin uygulama esnasında dikkate alınmadığı tespit edilmiştir.

A) Yeni Birim Fiyat Tespitlerinde Mevzuat Değişikliği ile Belirlenen Üst Sınırların Uygulamada Dikkate Alınmaması

Yapım işlerinde zorunlu proje değişikliği ve iş artışı olması durumunda sözleşmede bulunmayan işlerin fiyatı tespit edilirken ilgili mevzuatta yapılan değişiklikler sonucu yapılması gereken karşılaştırmaların ve belirlenmiş olan üst sınırların göz ardı edildiği tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesinin beşinci fıkrasında, yüklenicinin teklifi kapsamında yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kaleminin bulunması halinde, bu madde kapsamında hesaplanan yeni birim fiyatın; yüklenici tarafından benzerlik gösteren iş kalemi için teklif edilen birim fiyatın, idarece aynı iş kalemi için resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyata oranı (0,90'ı aşmamak üzere) ile yeni iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyatın çarpılması sonucunda elde edilen tutarı geçemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca, aynı fıkra da yüklenicinin teklifi kapsamında yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kaleminin bulunmaması halinde ise, yeni birim fiyatın; yeni iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyatın %90'ını geçemeyeceği belirtilmektedir.

Anılan Şartname hükmü uyarınca, idarelerce yeni birim fiyat tespiti yapılırken, öncelikle yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren bir iş kaleminin sözleşmede yer alıp almadığı kontrol edilmelidir. Benzer iş kalemi bulunması halinde, yüklenicinin bu iş kalemi için verdiği teklif fiyatında resmi birim fiyatlar da kullanılarak hesaplanan birim fiyata oranla yaptığı indirimin (% 10'dan az olmamak üzere) yeni iş kalemi için hesaplanacak yeni birim fiyata da aynı şekilde yansıtılması gerekmektedir. Söz konusu hesaplama yöntemi benzer poz tenzilatı

olarak adlandırılmaktadır.

Diğer taraftan, yüklenicinin teklifi kapsamında yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kaleminin bulunmaması halinde, yeni birim fiyat tespit edilirken yukarıda bahsi geçen Şartname hükmü uyarınca hesaplanan birim fiyata en az % 10 oranında indirim uygulanması gerekmektedir.

Yapım işlerine ilişkin incelemelerde, Gazi Mustafa Kemal Atatürk Yaşam Kompleksi Yarı Olimpik Kapalı Yüzme Havuzu yapım işinde yeni birim fiyat tespit edilirken anılan Şartname’de yeni birim fiyat hesabı için öngörülen üst sınırların dikkate alınmadığı görülmüştür.

B) Anahtar Teslim Götürü Bedel Yapım İşlerinde İş Eksilişi Yapılırken Yeni Birim Fiyat Tespit Usulünün Uygulanmaması

Teklif türü anahtar teslim götürü bedel olan yapım işlerinde proje değişikliğine bağlı olarak iş eksilişi olması durumunda yeni birim fiyat tespitine ilişkin mevzuat hükümlerinin uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti” başlıklı 22’nci maddesinin yedinci fıkrasında, zorunlu proje değişikliğine bağlı olarak iş eksilişinin ortaya çıktığı durumlarda, iş eksilişi kapsamına giren imalatların fiyatının hesaplanmasında, bu maddede yer alan yeni fiyatın tespitine ilişkin hükümlerin uygulanacağı belirtilmektedir.

Anılan hüküm uyarınca, teklif türü ayırt edilmeksizin bütün yapım işlerinde zorunlu proje değişikliğine bağlı iş eksilişlerinin olması durumunda, iş eksilişi kapsamındaki imalatlarının fiyatının yeni birim fiyata ilişkin Şartname hükümleri dikkate alınarak hesaplanması gerekmektedir. Dolayısıyla teklif birim fiyatlı yapım işlerinde uygulandığı gibi anahtar teslim götürü bedel yapım işlerinde de iş eksilişi yapılırken yeni birim fiyat tespit usulünün uygulanması gerekmektedir.

Ancak, anahtar teslim götürü bedel yapım işlerine ilişkin incelemelerde, Gazi Mustafa Kemal Atatürk Yaşam Kompleksi Yarı Olimpik Kapalı Yüzme Havuzu yapım işinde, iş eksilişi yapılırken yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümlerine uyulmadığı tespit edilmiştir. Bu kapsamda, yapımından vazgeçilen imalatların yaklaşık maliyet içerisindeki tutarı esas alınarak iş eksilişlerinin hesaplandığı görülmüştür. Söz konusu uygulamanın, ilgili mevzuatta herhangi

bir karşılığının bulunmadığı, iş eksilişi kapsamındaki imalatlarının fiyatının yeni birim fiyat tespitine ilişkin mevzuat hükümleri doğrultusunda tespit edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

C) Yeni Birim Fiyat Tespitinde Kullanılan Yerel Rayiçler İçin Ticaret ve/veya Sanayi Odasından Onay Alınmaması

Yapım işi sözleşmelerinde yer almayan ve sonradan yapılmasına ihtiyaç duyulan imalat kalemlerine ait yeni birim fiyatların belirlenmesi sırasında kullanılan faturaların ve rayiçlerin Ticaret ve/veya Sanayi Odasına onaylatılmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasında, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçlerin yeni birim fiyat tespitinde kullanılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca 12.09.2005 tarihli ve 25934 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Oda Muamelat Yönetmeliği'nin "Rayiç fiyat tespiti" başlıklı 35'inci maddesinde, Odalar ve bunların şubelerinin, çalışma alanları içerisinde üretilen veya satılan mal ve hizmetlerin fiyat tespitini yapmaya yetkili olduğu; ancak, imalata ilişkin fiyat tespitlerinde yetkinin münhasıran imalatın yapıldığı yerdeki sanayi odasına veya ticaret ve sanayi odasına ait olduğu belirtilmektedir.

Anılan Yönetmelik'in "Faturaların rayice uygunluğunun onayı" başlıklı 38'inci maddesinde, faturaların rayice uygunluk onayının; faturaya konu mal veya hizmetle iştigal eden en az üç işletmeden belgelendirilmek suretiyle alınacak fiyatların ortalaması veya alınan fiyatlardan birbirine en yakın olanlar dikkate alınarak yapılacağı belirtilmektedir. Diğer taraftan, aynı maddede faturaların tasdikinin, satışı yapan ve faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer odası veya şubesi tarafından yapılacağı hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, yeni birim fiyat tespitinde yerel rayiçlerin kullanıldığı durumlarda, konuya ilişkin mal veya hizmetle iştigal eden en az üç işletmeden alınacak fiyatların güncel rayice uygun olup olmadığının onayının faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer odasınca faturaların asılları üzerine yapılacağı belirtilmiştir. Ticaret ve/veya sanayi odasınca rayicin onay işlemi, yeni birim fiyatın bir geçerlilik şartı olup ticaret veya sanayi odasınca onaylanmamış rayiçlerin kullanılma imkânı bulunmamaktadır. Zira ilgili odalarca yapılacak onay işlemi; rayicin yer ve zaman itibarıyla piyasa değerlerini yansıttığını vurgulayan bir işlem olduğu gibi belirlenen rayicin yeni birim

fiyata dayanak teşkil etmesi açısından geçerlilik şartı olarak düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, yapım işlerinde yeni birim fiyat belirlenirken kullanılan yerel rayiçlerin, Fen İşleri Müdürlüğüne piyasa fiyat araştırması yöntemiyle üç işletmeden alınan fiyatların en düşüğü esas alınarak belirlendiği, ancak söz konusu faturaların rayice uygunluğu ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılmadan yeni birim fiyatların tespit edildiği ve hakediş ödemelerinin onaysız rayiçler esas alınarak yapıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin ilgili hükümleri gereğince yeni birim fiyat tespitine ilişkin hesaplamalarda dikkate alınması gereken üst sınırlara riayet edilmesi, iş eksilişlerinde yeni birim fiyat tespit usulünün uygulanması ve yerel rayiçlerin kullanıldığı durumlarda ticaret ve/veya sanayi odası onayı alınarak işlemlerin yürütülmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 2: Teklif Birim Fiyatlı Yapım İşlerinde Revize Birim Fiyat Hesabı Yapılırken Sözleşme Hükümlerine Uyulmaması

Teklif birim fiyatlı yapım işlerinde, iş kalemi miktarlarının değişmesi nedeniyle revize birim fiyat hesaplanırken sözleşme hükümlerinin dikkate alınmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihale edilen yapım işlerinde, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ekinde yer alan Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin kullanılması zorunludur. Anılan Sözleşme'nin "İş kalemi miktarının değişmesi" başlıklı 28'inci maddesinin ikinci fıkrasında, herhangi bir iş kaleminin miktarında % 20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve toplam artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin yüzde 1'ini geçmesi halinde, artışın sözleşme bedeli içindeki payı nispetinde ilgili iş kalemine ait birim fiyatın maddede belirtilen formül kullanılarak revize edileceği ve bu iş kaleminin yüzde yirmi artışı aşan kısmına revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Bununla birlikte, aynı maddede, formüle göre hesaplanan revize birim fiyatın, o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak (%25 oranında kâr ve genel gider dahil) hesaplanan birim fiyatı geçemeyeceği, iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçlerin bulunmaması halinde ise, bu fiyatın Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları dikkate alınarak hesaplanacağı belirtilmiştir. Bahsi geçen Şartname maddesinde ise yeni birim fiyat tespitine ilişkin hususlar yer almaktadır.

Dolayısıyla, anılan Sözleşme hükümleri uyarınca, teklif birim fiyatlı yapım işlerinde

herhangi bir iş kalemi için revize birim fiyat hesaplanmasını gerektiren şartlar oluştuğunda ilgili formüle göre hesaplanan revize birim fiyatın resmi birim fiyatı geçip geçmediği kontrol edilmelidir. Söz konusu iş kalemine ait resmi birim fiyatın bulunmaması halinde ise, Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümlerine göre yeni birim fiyat tespit edilmeli ve revize birim fiyat hesabı bakımından bu yeni birim fiyat üst sınır olarak dikkate alınmalıdır.

Altıeylül Belediyesince yürütülen yapım işleri incelendiğinde, teklif birim fiyatlı yapım işleri arasında yer alan Muhtelif Mahallelere Beton Kilitli Parke Taşı ve Bordür Döşeme Yapım İşleri ile Sıcak Asfalt ve Sathi Kaplama Yapım İşleri'nde revize birim fiyat hesaplaması yapılan iş kalemleri için yukarıda bahsi geçen Sözleşme maddesinde yer alan formüle göre revize birim fiyat hesaplanmakla birlikte, söz konusu iş kalemleri için resmi birim fiyat bulunup bulunmadığına dair bir araştırmanın yapılmadığı ve resmi birim fiyatın bulunmadığı durumlarda da Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümlerine göre yeni birim fiyat hesaplanarak formüle göre hesaplanan revize birim fiyatla kıyaslanmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, teklif birim fiyatlı yapım işlerinde revize birim fiyat hesabı yapılırken mevzuatta öngörülen üst sınırlara ilişkin kontrollerin yapılması ve hakediş ödemelerinde bu doğrultuda işlem tesis edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 3: Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet ve Koasürans Oranının Yüksek Belirlenmesi

Yapım işi yüklenicileri tarafından yaptırılan bütün riskler (all risks) sigortası kapsamında yer alan bazı risk kalemlerine ilgili mevzuatında öngörülenden daha fazla muafiyet ve koasürans uygulandığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında, yüklenicinin, işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı "inşaat sigortası (bütün riskler)", geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu belirtilmektedir.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise, tüm riskler için azami %2 oranında muafiyet uygulanabileceği; deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının ise azami %20 olduğu belirtilerek bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan mevzuat hükümleri gereğince, muafiyet açısından tüm riskler için uygulanabilecek azami oranın %2 olması ve yalnızca ilgili fıkarda belirtilen riskler için azami %20 oranında koasürans uygulanması gerekmektedir.

Belediye tarafından gerçekleştirilen yapım işlerine ilişkin incelemede, 4 adet yapım işinde mevzuata aykırı olarak bütün riskler sigortaları kapsamında yer alan bazı risk kalemlerinde %2'den fazla muafiyet uygulandığı, bahsi geçen mevzuatta öngörülmeleyen risk kalemleri için koasürans oranı belirlendiği ve koasürans oranlarının uygulanmasında azami %20'lik sınırın aşıldığı tespit edilmiştir. Söz konusu yapım işlerine ilişkin yüksek muafiyet ve koasürans oranı belirlenen risk kalemleri ile muafiyet oranları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 8: Muafiyet ve Koasürans Oranı Yüksek Belirlenen İşler ve Risk Kalemleri

Sıra No	İşin Adı	Risk Kalemlerine Göre Muafiyet ve Koasürans Oranları
1	Muhtelif Mahallelere Sıcak Asfalt ve Sathi Kaplama Yapım İşİ	Yangın Hasarlarında Muafiyet: Hasarın %10'u, asgari 3.500 USD Üçüncü Şahıs Mali Mesuliyet Maddi Zararlarda Muafiyet: Hasarın %10'u, asgari 1.500 USD Diğer Hasarlarda Muafiyet: Hasarın % 10'u, asgari 2.500 USD Grev, Lokavt, Halk Hareketleri Hasarlarında Koasürans: %20 Deprem Hasarlarında Koasürans: %60
2	Muhtelif Mahallelerde Beton Kilitli Parke Taşı ve Bordür Döşeme Yapım İşİ	Doğal Afetlerde Muafiyet: Hasarın %10'u, asgari 7.500 USD Üçüncü Şahıs Mali Mesuliyet Maddi Zararlarda Muafiyet: Hasarın %10'u, asgari 1.500 USD Kazık İksa Hasarlarında Muafiyet: Hasarın % 20'si, asgari 20.000 USD Grev, Lokavt, Halk Hareketleri Hasarlarında Koasürans: %20 Deprem Hasarlarında Koasürans: %50

3	Altıeylül Belediyesi Güneş Enerjisi Santrali Yapım İşi	3.Şahıs Mali Mesuliyet Maddi Zararlarda Muafiyet: Hasarın %10'u, asgari 1.500 USD Yangın ve Hırsızlık Hasarlarında Muafiyet: Hasarın %10'u, asgari 10.000 USD Diğer Hasarlarda Muafiyet: Hasarın %10'u, asgari 5.000 USD Grev, Lokavt, Halk Hareketleri Hasarlarında Koasürans: %20
4	Gazi Mustafa Kemal Atatürk Spor Kompleksi Kapalı Yüzme Havuzu Yapım İşi	3.Şahıs Mali Mesuliyet Maddi Zararlarda Muafiyet: Hasarın %10'u, asgari 1.000 USD Kazıklı iksa, istinat ve Ankraj Hasarlarında Muafiyet: Hasarın %10'u, asgari 35.000 USD Grev, Lokavt, Halk Hareketleri Hasarlarında Koasürans: %20 Deprem ve Yanardağ Püskürmesi Hasarlarında Koasürans: %60

Sigorta poliçesinde muafiyet ve koasürans oranlarının mevzuatta öngörülenden yüksek belirlenmesi yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riski artırması bakımından önem arz etmektedir. Dolayısıyla bütün riskler sigortalarının ilgili mevzuatta belirtilen şartlara uygun olarak yaptırılması hususunda gerekli tedbirlerin alınmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 4: Kamu İhale Kanunu’nun 21’inci Maddesinin (b) Bendinde Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü İle İhaleye Çıkılması

Kamu idaresince 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 21’inci maddesinin (b) bendinde öngörülen şartlar oluşmadığı halde, yapım işi ihalelerinin pazarlık usulü ile yapıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun "Temel ilkeler" başlıklı 5’inci maddesinin birinci fıkrasında;

“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur”

denilmekle olup anılan maddenin dördüncü fıkrasında ise;

“Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Cumhurbaşkanlığı hizmetlerinin özelliği ve güvenlik şartlarına uygun şekilde yerine getirilme zorunluluğu nedeniyle Cumhurbaşkanlığınca gerçekleştirilecek her türlü mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin ihaleler bu Kanunun 21 inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre yapılabilir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir.”

hükmü yer almaktadır.

Kanun’un bu hükmüne göre, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü temel ihale usullerinden olup, pazarlık usulü istisnai bir usuldür ve sadece Kanun’da belirtilen özel hallerde kullanılmalıdır.

Kanun’un pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilmesinin şartlarını düzenleyen 21’inci maddesinin (b) bendinde;

“Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması” denilmek suretiyle, bu bent gereğince pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilmesine ilişkin özel haller sayılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, beklenen ve bilinen olaylar ile yine önceden öngörülebilen ihtiyaçlar, yapım tekniği açısından özellik arz etmeyen veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği bulunmayan işlerin 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (b) fıkrası kapsamında değerlendirilme imkânı bulunmamaktadır.

Bir durumun, 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (b) bendi açısından, “idarece öngörülemeyen olay” içerisinde değerlendirilebilmesi için; durumun idare tarafından “öngörülemez”, “olağandışı” ve “idarenin iradesinden bağımsız” nitelikte olması gerekmektedir. Bunun yanında pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilmesi için diğer şartların yanında ihalenin ivedi olarak yapılmasının da zorunlu olması gerekmektedir.

Bununla beraber, ihalenin ivedi olarak yapılması şartı tek başına yeterli olmayıp ivedilik Kanun’da belirtilen doğal afet, salgın hastalık, can veya mal kaybı gibi ani ve beklenmeyen ve

idarece önceden öngörülemez gibi özel şartlara bağlanmıştır.

Bir işin acilen yapımına İdarece karar verildiği durumlarda Kanun'da belirtilen diğer şartlar mevcut değil ise, pazarlık usulü ile ihaleye çıkılması mümkün görülmemektedir.

Yapılan incelemelerde, Belediye tarafından 2022 yılında yapılan bazı yapım işlerinin yukarıda yer verilen şartlar gerçekleşmeden anılan Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendi kapsamında pazarlık usulü ile ihale edildiği görülmüştür.

Tablo 9: Kanunun 21/b Maddesi Uyarınca Yapılan İhaleler

İhale Kayıt Numarası	İhale Adı	Uygulanan Usul	Türü	Sözleşme Bedeli (TL)
2022/768977	Muhtelif Mahallelerde Beton Kilitli Parke Taşı ve Beton Bordür Döşeme Yapım İşİ	21/b	Yapım İşİ	33.000.000,00
2021/539447	Muhtelif Mahallelere Sıcak Asfalt ve Sathi Kaplama Yapılması Yapım İşİ	21/b	Yapım İşİ	4.100.000,00
2021/105581	Sultan Abdülhamithan Gelişim Merkezi Kuvvetli ve Zayıf Akım tesisatı Yapım İşİ	21/b	Yapım İşİ	1.595.000,00
2022/375629	Plevne Mahallesi Kapalı Pazar Yeri İkmal Yapım İşİ	21/b	Yapım İşİ	21.998.000,00

Sonuç itibarıyla, yapım işi ihalelerinin davet edilecek isteklilerinin İdare tarafından belirlendiği pazarlık ihale usulü ile yapılması ile tüm isteklilerin teklif verebildiği açık ihale usulü veya belli isteklilerin teklif verebildiği belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılması halinde oluşacak rekabet ortamı karşılaştırıldığında, açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulünün sağladığı üstünlük ve fayda açıktır.

Kamu idaresi cevabında, açık ihale usulü ile gerçekleştirilen yapım işi ihalelerinde teklif çıkmadığı için 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendi uyarınca pazarlık usulü ihale yapıldığı belirtilmişse de, söz konusu gerekçeyle dayanarak anılan maddenin (a) bendi uyarınca ihale yapılması gerekmektedir. Dolayısıyla açık ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendi uyarınca pazarlık usulü ile ihale yapılmasına imkan tanımamaktadır.

Bu nedenle, kaynakların verimli kullanılması ve kamu yararının korunmasını sağlamak amacıyla gerekli şartlar oluşmadan ihalelerin istisnai bir usul olan pazarlık usulüne göre ihale edilmemesi için İdare tarafından gerekli dikkat ve özenin gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Elektrik Alımlarında Serbest Tüketici Sıfatıyla İhale Yapılmaması

Belediye tarafından yapılan elektrik alımlarının, serbest tüketici sıfatıyla 4734 sayılı

Kamu İhale Kanunu'na göre ihale yolu ile gerçekleştirilmediği görülmüştür.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun “Tanımlar ve Kısaltmalar” başlıklı 3'üncü maddesi “cc” fıkrasında aynen;

“cc) Serbest tüketici: Kurul tarafından belirlenen elektrik enerjisi miktarından daha fazla tüketimi bulunduğu veya iletim sistemine doğrudan bağlı olduğu veya organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini haiz olduğu için tedarikçisini seçme hakkına sahip gerçek veya tüzel kişiyi, ifade eder” şeklinde serbest tüketici tanımlanmış,

Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği'nin “Serbest Tüketici Kapsamı” başlıklı 20'nci maddesi ile de;

“Aşağıdaki koşulları sağlayan tüketiciler serbest tüketici olarak kabul edilir;

a) İletim sistemine doğrudan bağlı olan tüketiciler,

b) Bir önceki takvim yılında veya içinde bulunulan yılda, serbest tüketici limitini aşan miktarda elektrik tüketilen kullanım yerinin kullanım hakkına sahip ya da kullanım hakkını edinen tüketiciler,” denilerek kapsamı belirlenmiştir.

17.06.2011 tarih ve 2011/DK.D-105 sayılı Kamu İhale Kurulu Kararında ise;

"Serbest Tüketici olan idarelerin elektrik ihtiyaçlarını, 4734 sayılı Kanun çerçevesinde mal alım ihalesi olarak temin etmeleri gerekmektedir."

denilmektedir.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK) tarafından her yıl Ocak ayında belirlenen serbest tüketici limiti 2022 yılı için 1.100 kilovatsaat(kwh) dir. Bu limitten daha fazla elektrik tüketenler, serbest tüketici olarak kabul edilebilecektir.

Yukarıda yer verilen düzenlemeler uyarınca belediye tarafından yapılan elektrik alımlarının incelemesi sonucunda, 2022 yılındaki alımların 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihale yolu ile gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, elektrik enerjisi alımı ihalesine çıkıldığı fakat elektrik piyasasındaki belirsizlik nedeniyle katılımcı olmadığından ihalenin iptal edildiği, bu nedenle mevcut dağıtım şirketi Limak Uludağ Elektrik Perakende Satış A.Ş. ile pazarlıklı fiyatlar üzerinden sözleşme yapıldığı belirtilmiş olmakla birlikte uygulanan yöntem mevzuata uygun

değildir.

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan, 13.10.2011 tarihli ve 9 no.lu Elektronik Haberleşme Hizmeti, Elektrik ve Doğalgaz Alımlarına İlişkin Genelge’de, serbest tüketici olmaları halinde, 4734 sayılı Kanun kapsamında bulunan idarelerin elektrik ihtiyaçlarının ihale yolu ile temin edilmesinin esas olduğu; ancak serbest tüketici olunmaması, piyasada rekabet koşullarının oluşmaması veya 4734 sayılı Kanun’un 22 nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde yer alan limitlerin aşılmaması durumlarında, söz konusu ihtiyaçların doğrudan temin yöntemi ile karşılanabileceği ifade edilmiş olduğundan, EPDK tarafından belirlenen limit üzerinde bir elektrik tüketimi olduğu için serbest tüketici konumunda olan Belediye’nin elektrik alımlarının, 4734 sayılı Kanun kapsamında ihale edilmesi, Kamu İdaresi cevabında öne sürüldüğü üzere, piyasada rekabet koşullarının sağlanamaması durumunda ise söz konusu ihtiyaçların doğrudan temin yöntemiyle karşılanması gerekmektedir.

BULGU 6: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımları İçin Kamu İhale Kanunu’nda Belirlenen Ödenek Limitlerine Uyulmaması

Kamu İdaresinin 2022 yılındaki mal alımlarına ilişkin olarak; 4734 Sayılı Kanun’un 21 ve 22’nci maddeleri kapsamında yapılan harcamaların yıllık toplamının, bu amaçlar için bütçeye konulan ödeneklerin % 10’unu aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Pazarlık usulü” başlıklı 21’inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 728.072 TL’sine kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını, pazarlık usulü ile ihale yaparak temin edebileceği denilmekte olup aynı Kanun’un doğrudan temin başlıklı 22’nci maddesinin d fıkrasında ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 218.395 TL’sini, diğer idarelerin 72.752 TL’sini aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iiaşeye ilişkin alımların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Yine aynı Kanun’un 62’nci maddesinin (ı) bendinde, bu Kanun’un 21 ve 22’nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin % 10’unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı ifade edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği’nin 21’inci maddesinde; 4734 sayılı Kanunun 62’nci

maddesinin (1) bendi ile ilgili olarak, “31/12/2020 tarihli ve 31351 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 62’nci Maddesinin (I) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ” açıklamalarının dikkate alınacağı belirtilmiştir.

Anılan Tebliğ’in “Genel esaslar” başlıklı 4’üncü maddesinin ikinci fıkrasında; “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 iiaşeye 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.” hükmüne yer verilmiştir.

Belediyede yapılan incelemeler neticesinde mal ve hizmet alımları için bütçeyle ayrılan ödeneğin %10 unun üzerindeki bir oranda 4734 sayılı Kanun’un 22’nci maddesinin (d) bendine göre alım yapılmış olup, söz konusu durum için Kamu İhale Kurumundan herhangi bir izin de alınmamıştır.

Tablo 10: İlgili Maddeler Uyarınca Yapılan Mal ve Hizmet Alımları

Ödeneğin Niteliği	Toplam Ödenek Tutarı (TL)	Toplam Ödeneğin %10’u (TL)	22/d Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL)	21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Toplam Harcama Tutarı (TL)
Mal Alımları	65.595.178,76	6.559.517,79	25.859.853,7	3.029.225,2	28.889.078,9
Hizmet Alımları	113.140.988,42	11.314.098,84	27.563.230,72	1.142.476,8	28.705.707,52

Yukarıda değinilen mevzuat hükümleri gereğince, bütçe ödeneklerinin % 10’unu aşan ve izne tabi olan bu limit üstü harcamaların Kamu İhale Kurulundan izin alınmadan yapılmasının yasal düzenlemelere aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Taşınmazların İhale Olmaksızın Sözleşme ile Kiraya Verilmesi

Belediye hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, kiralama işlemlerine yönelik olarak hobi bahçelerinin ihale olmaksızın sözleşme ile kiraya verildiği tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Diğer hükümler” başlıklı 28’inci maddesine göre Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetki ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendine göre mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek belediyelerin yetkileri arasında, “Meclisin görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında, “Encümenin görev ve yetkileri” başlıklı 34’üncü maddesinin (g) bendinde ise taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek işlemleri belediye encümenin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinin birinci fıkrasında genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediyelerin taşınmaz kiralamasına ilişkin olarak üç yıla kadar olan kiralamalarında belediye encümeninin yetkili olduğu, üç yıldan fazla yapılacak kiralamalarında ise belediye meclisinin yetkili olduğu açıktır. Ancak bu yetki kiralamaya ilişkin bir yetki olup, söz konusu yetkiye istinaden taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na göre ihale edilerek kiralanması gerektiği açıktır.

Belediyenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde belediyenin sorumluluğunda olan bazı taşınmazların ihale olmaksızın başvuru sahiplerine başvuru sırasına göre encümen kararı ile kiraya verildiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, belediyenin sorumluluğu altında bulunan taşınmazların kiralanması için

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale yapılarak kiralama sözleşmelerinin düzenlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 8: Taşınmazların İhale Yapılmaksızın İşgaliye Sözleşmesi ile Kullandırılması

Belediye mülkiyetinde bulunan bazı taşınmazların, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleriyle örtüşmeyen, “İşgaliye Sözleşmesi” ile ihale edilmeksizin kullandırıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun “Kapsam” başlıklı 1'inci maddesinde yer alan *“Genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.”* hükmü ile belediye taşınmazlarının bu Kanun'a göre kiraya verilebileceği belirlenmiştir.

Aynı Kanunun “Kiralarda Sözleşme Süresi” başlıklı 64'üncü maddesinde; *“Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.”* denilerek kiralama süresinin 10 yıldan fazla olamayacağı (istisnaları da belirtilerek) hüküm altına alınmıştır.

Yine aynı Kanunun “Ecrimisil ve Tahliye” başlıklı 75'inci maddesinde;

“İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir...” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere rağmen yapılan taşınmaz denetiminde; belediyenin mevzuatta bir karşılığı bulunmayan “İşgaliye Sözleşmesi” uygulaması ile ihale yapılmaksızın bazı taşınmazların kullandığı tespit edilmiştir. Belediyenin sahibi olduğu söz konusu taşınmazlar için; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine aykırı olarak “İşgaliye sözleşmesi” ile kira sözleşmelerinin yenilenmesi veya sürelerinin uzatılması veya bu yöntemle kullandırması mümkün görünmemektedir.

Bu itibarla; belediyenin mülkiyetindeki taşınmaz malların kiraya verilme işinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndaki ihale usullerine göre yapılması; yapılan ihale sonucu

düzenlenen kira sözleşmelerinin en fazla on yıl olması; işgal durumunda ise mülkiye amirliğine müracaat edilerek tahliye ettirilmesi; aynı taşınmaz malın yeniden kiraya verilmesi işinin 2886 sayılı Kanun'daki ilgisine göre uygun ihale usullerinden birisiyle yapılması gerekmektedir.

BULGU 9: Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutarlar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

Belediyenin vadeli mevduat hesaplarından elde edilen faiz gelirlerinin hatalı muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Gayri safilik ilkesi" başlıklı 39'uncu maddesinde, gelir ve giderlerin, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedileceği hükmü yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in "Faaliyet sonuçları tablosu ilkeleri" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemlerinin, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izleneceği; gelir ve gider hesaplarının, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk eden her türlü gelir ve giderin kaydına mahsus olduğu belirtilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 57'nci maddesinin altıncı fıkrasında ise faiz gelirine ilişkin yapılması gereken muhasebe kaydı düzenlenmiştir. Anılan hüküm uyarınca, muhasebe birimlerinin hesaplarının bulunduğu bankalarca tahakkuk ettirilerek banka hesabına aktarılan faiz tutarlarının 102-Bankalar Hesabına, tevkifat tutarlarının 630-Giderler Hesabına borç, faiz tutarının içinde bulunulan aya ait kısmının 600-Gelirler Hesabına, geçmiş aylara ait kısmının ise 181-Gelir Tahakkukları Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir. Ayrıca, aynı fıkra Banka hesabına aktarılan tutarın tamamının aynı zamanda 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, vadeli mevduat hesabına tahakkuk eden faiz gelirlerinin stopaj kesintisi yapılmadan önceki brüt tutarı 600-Gelirler Hesabında, brüt tutar üzerinden yapılan gelir vergisi tevkifatının ise 630-Giderler Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, belediyenin vadeli banka hesabına tahakkuk eden brüt faiz gelirlerini net tutarlar üzerinden 600-Gelirler hesabına kaydettiği, 38.217,94 TL tutarındaki

gelir vergisi tevkifatını ise muhasebe kayıtlarında hiç göstermediği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, mevduat faiz gelirlerinin net tutarlar üzerinden muhasebeleştirilmesi, mali tablolarda 600-Gelirler Hesabı ve 630-Giderler Hesabının 38.217,94 TL noksan görünmesine yol açmaktadır. Bu bakımdan, mevduat faiz gelirlerinin yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümleri uyarınca brüt tutarlar üzerinden muhasebeleştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 10: Yevmiye Sisteminde Geriye Dönük Kayıt ve Boş Yevmiyelerin Bulunması

İdarenin 2022 yılına ilişkin muhasebe sistemi incelendiğinde bazı yevmiye numaralarının boş bırakıldığı ve geçmişe dönük kayıt yapıldığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları” başlıklı 43'üncü maddesinde;

“(1) İşlemler, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilir; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılır.

(4) Muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verilir. Gerek yevmiye defteri ve gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaraları esastır. (...)” denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in “Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni“ başlıklı 44'üncü maddesinde ise;

“(1) Bu Yönetmeliğin uygulanmasında aşağıdaki defterler kullanılır. a) Yevmiye defteri (Örnek-37) 1) Yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defterdir. Yevmiye defterine açılış kaydı yapıldıktan sonra, günlük işlemler muhasebeleştirme belgelerine dayanılarak kaydedilir. ...” hükmü yer almaktadır.

Anılan Yönetmelik'te belirtildiği üzere işlemler yevmiye tarih ve numara sırasına göre yevmiye defterine günlük olarak kaydedilmeli ve yevmiye numaraları 1 den başlayıp hesap dönemi sonuna kadar sırasıyla devam eden numaralarla kaydedilmelidir.

Belediyede yevmiye kayıtları üzerinden ve Sayıştay Başkanlığı Veri Analizi ve İş Zekası (VERA) Uygulaması üzerinden yapılan incelemede 12 adet yevmiyenin boş bırakılarak atlandığı ve geriye dönük kayıt yapılıp yapılmadığının incelenmesi neticesinde ise geriye dönük olarak yapılan muhasebe kayıtlarına ilişkin yevmiyelerin mevcut olduğu tespit edilmiştir. Altıeylül Belediyesi'nin 2022 yılı içerisinde geriye dönük olarak 1203 adet yevmiye kaydının mevcut olduğu VERA üzerinden yapılan inceleme neticesinde tespit edilmiştir.

Yevmiye numaralarının müteselsil ve boşluğa yer verilmeyecek şekilde artması ile muhasebe kayıtlarının meydana geldiği tarihte kayda alınması gerekmektedir. Buna aykırılık teşkil eden yevmiye numaralarının varlığı, kullanılan muhasebe sisteminde geriye dönük olarak işlem yapılabilmesini ifade etmektedir. Geriye dönük kayıt yapılabilmesinin hatalı muhasebe kayıtlarının varlığı ve bu kayıtların ne zaman düzeltildiği yönünde yapılacak incelemelerin güvenilirliği üzerinde risk oluşturduğu düşünülmektedir.

BULGU 11: Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi Tarafından Belediye Adına Tahsil Edilen Vergi ve Katı Atık Bedellerinin Zamanında ve Tam Olarak Aktarımına İlişkin Takibat Yapılmaması

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresinin (BASKİ) belediyeye aktarması gereken çevre temizlik vergisi (ÇTV) paylarının ve katı atık bedellerinin zamanında ve tam olarak aktarılmaması nedeniyle belediyenin gelir kaybına uğradığı, buna rağmen belediyenin gerekli takip işlemlerini yapmadığı görülmüştür.

A) BASKİ Tarafından Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Zamanında ve Tam Olarak Aktarılmaması

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre temizlik vergisi" başlıklı Mükerrer 44'üncü maddesinin birinci fıkrasında;

"Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir."

Yedinci fıkrasında;

"Su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle hesaplanan çevre temizlik vergisi, su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılır. Bu suretle tahakkuk eden vergi, su tüketim bedeli ile birlikte belediyelerce tahsil edilir. Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir

kanunla düzenlenmiş bulunan büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki çevre temizlik vergisi ise 20.11.1981 tarihli ve 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilir.”

Sekizinci fıkrasında;

“Su ve kanalizasyon idareleri büyük şehir dahilindeki her ilçe veya ilk kademe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde seksenini tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içinde öder. ...”

Dokuzuncu fıkrasında;

“Tahsil ettiği vergiyi veya gecikme zammını yukarıda belirtilen süre içinde ilgili belediyeye yatırmayan idarelerden, bu tutarlar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir.”

Denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere, su ve kanalizasyon idarelerinin konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde seksenini ilgili belediyeye tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile bildirerek aynı süre içinde ödemesi gerekmektedir. Ayrıca ödemeleri zamanında yapmayan su ve kanalizasyon idarelerinden bu ödemeler için tahsilatın gecikme zammı tatbik edilerek yapılacağı da ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, BASKİ tarafından konutlardan tahsil edilen çevre temizlik vergisinden aktarılması gereken ilçe belediyesi paylarının zamanında ve tam olarak aktarılmadığı tespit edilmiştir. BASKİ'nin tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile gecikme zammını belediyeye tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile bildirmesi ve aynı süre içinde ödeme/aktarma yapması gerekirken, belediyeye bildirim yapmadığı ve aktarması gereken tutarları zamanında ve tam olarak göndermediği anlaşılmaktadır.

2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilen bu bulguya istinaden, Altıeylül Belediye Başkanlığınca 28.05.2020 tarihli ve 5918 sayılı yazıyla konunun BASKİ ile paylaşıldığı, ancak söz konusu alacağın takibine ilişkin ilave herhangi bir işlem yapılmadığı

tespit edilmiştir.

BASKİ tarafından belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde yer alan konutlar üzerinden tahsil edilen ÇTV ve gecikme zammından belediyeye aktarılması gereken payların zamanında ve tam olarak aktarılmaması nedeniyle belediye gelir kaybına uğramaktadır. Belediyenin gelir kaybına uğramaması için bahsi geçen alacağa ilişkin takip işlemlerinin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

B) BASKİ Tarafından Toplanan Katı Atık Bedellerinin Düzenli Olarak Belediyeye Gönderilmemesi

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 11'inci maddesinin on ikinci fıkrasında; *“Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletmekle yükümlüdürler. Bu hizmetten yararlanan ve/veya yararlanacaklar, sorumlu yönetimlerin yapacağı yatırım, işletme, bakım, onarım ve ıslah harcamalarına katılmakla yükümlüdür. Bu hizmetten yararlananlardan, belediye meclisince belirlenecek tarife göre katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti alınır. Bu fıkra uyarınca tahsil edilen ücretler, katı atıkla ilgili hizmetler dışında kullanılamaz.”* hükmü yer almaktadır.

Yukarıda ifade edilen Kanun maddesine istinaden 27.10.2010 tarih ve 27742 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik'in “Evsel katı atık tarife türleri” başlıklı 20'nci maddesinde;

“(1) Evsel katı atık hizmetleri atık miktarı belirleme yöntemine göre aşağıda sayılan iki farklı tarife türü üzerinden ücretlendirilebilir:

a) 18 inci maddede belirtilen yöntemlere göre hesaplanmış ve değişken ücretlerden oluşan tarife,

b) Kirleten öder ilkesi dikkate alınarak ve 18 inci maddede belirtilen yöntemlere göre idareler tarafından hesaplanmış ve üretilen atık miktarını atık üreticilerinin etkileyemediği sabit tarifeler.

(2) Evsel katı atık idareleri her atık üreticisine sadece aldıkları hizmetlerin maliyetlerini dikkate alarak tarife belirlerler.”

“Faturalandırma” başlıklı 22'nci maddesinde;

“(1) Atıksu ve evsel katı atık hizmetlerine ait ücretlendirme yapılan hizmetin karşılığı olarak müstakilen, düzenli aralıklarla su faturaları üzerinden yapılır.”

ifadeleri yer almaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir belediyesinin gelirleri” başlıklı 23’üncü maddesinin üçüncü fıkrasında ise, *“Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır. Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur. Bu fıkra hükmü, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da uygulanır.”* hükmü yer almıştır.

Yapılan incelemede; BASKİ tarafından su faturalarından tahsil edilen evsel katı atık hizmet bedelleri ile gecikme zamlarının ve buna ilişkin katma değer vergisi tahsilatlarının belediyeye zamanında ve tam olarak aktarılmadığı tespit edilmiştir.

2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilen bu bulguya istinaden, Altıeylül Belediye Başkanlığınca 28.05.2020 tarihli ve 5918 sayılı yazıyla konunun BASKİ ile paylaşıldığı, ancak söz konusu alacağın takibine ilişkin ilave herhangi bir işlem yapılmadığı tespit edilmiştir.

BASKİ tarafından su faturalarından tahsil edilen evsel katı atık hizmet bedelleri ile gecikme zamlarının ve bunlara ilişkin katma değer vergisi tahsilatlarının zamanında ve tam olarak aktarılmaması nedeniyle belediye gelir kaybına uğramaktadır. Belediyenin gelir kaybına uğramaması için bahsi geçen alacağa ilişkin takibin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 12: BASKİ Tarafından Belediye Adına Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisi ve Evsel Katı Atık Bedeli Tahsilatlarından Yapılan Hizmet Bedeli Kesintisinin Mahkemece İptal Edilmesine Rağmen İade Edilmemesi

Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi (BASKİ) tarafından, Belediye adına tahsil edilen evsel katı atık bedeli ile çevre temizlik vergisi (ÇTV) tutarları üzerinden Balıkesir Büyükşehir

Belediye Meclisinin 25.01.2016 tarih 147 no’lu kararına istinaden %5 oranında yapılan hizmet bedeli kesintisinin 2018 yılı Mart ayında iptal edilmesine rağmen önceden yapılan hatalı kesintilerin belediyeye iade edilmediği görülmüştür.

Balıkesir Büyükşehir Belediye Meclisinin 25.01.2016 tarih 147 no’lu kararı uyarınca, 2016 yılından başlayarak 2018 Mart ayına kadar ilçe belediyeleri adına toplanılan çevre temizlik vergisi ve evsel katı atık bedeli tahsilatları üzerinden BASKİ tarafından % 5 oranında kesinti yapılmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “Çevre temizlik vergisi” başlıklı Mükerrer 44’üncü maddesinin birinci fıkrasında, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu; yedinci fıkrasında ise, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle hesaplanan çevre temizlik vergisinin su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılacağı, su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki çevre temizlik vergisinin ise 20.11.1981 tarihli ve 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin sekizinci fıkrasında, su ve kanalizasyon idarelerinin büyükşehir dahilindeki her ilçe veya ilk kademe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde seksenini tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içinde ödeyeceği; dokuzuncu fıkrasında ise, tahsil ettiği vergiyi veya gecikme zammını yukarıda belirtilen süre içinde ilgili belediyeye yatırmayan idarelerden, bu tutarların 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği belirtilmektedir.

2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 11’inci maddesinin on ikinci fıkrasında, büyükşehir belediyeleri ve belediyelerin evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletmekle yükümlü olduğu, bu hizmetten yararlanan ve/veya yararlanacakların, sorumlu yönetimlerin yapacağı yatırım, işletme, bakım, onarım ve ıslah harcamalarına katılmakla yükümlü olduğu ve bu hizmetten yararlananlardan, belediye meclisince belirlenecek tarife göre katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti alınacağı ifade edilmiştir.

Anılan Kanun maddesine istinaden 27.10.2010 tarih ve 27742 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik’in “Faturalandırma” başlıklı 22’nci maddesinde, atıksu ve evsel katı atık hizmetlerine ait ücretlendirmenin yapılan hizmetin karşılığı olarak müstakilen, düzenli aralıklarla su faturaları üzerinden yapılacağı belirlenmiştir.

Buna göre büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerine yasal düzenleme ile gelir olarak verilmesi öngörülen çevre temizlik vergisi ve evsel katı atık bedeline ilişkin tahsilatların, su ve kanalizasyon idareleri tarafından yapılması mevzuat ile verilen bir görev olmasına karşın bu tahsilat görevi karşılığında hizmet bedeli adı altında kesinti yapılabilmesine müsaade eden herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerine ait söz konusu vergi ve bedellerden belediye meclisi kararı ile su ve kanalizasyon idaresince hizmet bedeli adı altında kesinti yapılması kanuna aykırılık teşkil etmektedir.

Ayrıca su ve kanalizasyon idarelerine ilişkin görev, yetki, teşkilat, gelir ile hak ve muafiyetlerin belirlendiği Kanun olan 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’da su ve kanalizasyon idarelerinin gelirleri içinde bu tür bir gelir de sayılmamıştır.

Nitekim Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bu hususun bulgu konusu edilmesi üzerine, Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi uygulamaya Mart 2018 tarihinde son vermiştir.

Yapılan incelemede, ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere belediye adına tahsil edilen ÇTV ile gecikme zammı tutarlarından ve evsel katı atık hizmet bedelleri ile gecikme zamları ve bunlara ilişkin KDV tutarlarından kesilen %5 hizmet bedeli toplamının 544.331,70 TL olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 11: ÇTV ve Evsel Katı Atık Bedellerinden Yapılan %5 Hizmet Bedeli Kesintisi

YIL	ÇTV ve Gecikme Zammı tutarlarından alınan %5 hizmet bedeli	Evsel katı atık hizmet bedelleri ile gecikme zamları ve bunlara ilişkin KDV’den alınan %5 hizmet bedeli	Toplam
2016	67.015,82	154.360,38	221.376,20
2017	73.646,96	202.981,93	276.628,89
2018	12.836,35	33.490,26	46.326,61
TOPLAM	153.499,13	390.832,57	544.331,70

2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilen bu bulguya istinaden, Altieylül

Belediye Başkanlığınca 28.05.2020 tarihli ve 5917 sayılı yazıyla konunun BASKİ ile paylaşıldığı, ancak söz konusu alacağın takibine ilişkin ilave herhangi bir işlem yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, 2016 yılından başlayarak 2018 yılı Mart ayına kadar belediye adına toplanılan çevre temizlik vergisi ve evsel katı atık tahsilatları üzerinden yapılan % 5 hizmet bedeli kesintisi tutarı olan 544.331,70 TL'nin BASKİ'den tahsiline ilişkin işlemlerin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 13: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Gönderilmesi Gereken Müze Payının Takibinin Yapılmaması

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi tarafından belediyeye aktarılması gereken müze payının takibinin yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere pay" başlıklı mükerrer 97'nci maddesinin (a) fıkrasında, Cumhurbaşkanlığına bağlı milli saraylar hariç belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzelkişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin % 5'inin belediye payı olarak ayrılacağı ve büyükşehir belediyelerince tahsil edilen payın yüzde 75'inin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine dağıtılacağı hükme bağlanmıştır.

Anılan Kanun hükmü gereği, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde belediye sınırları içerisinde işletilen müzelere ilişkin giriş ücretinin %5'inin büyükşehir belediyelerine aktarılması, aktarılan tutarın %75'inin ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine dağıtılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Balıkesir Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edilen müze giriş ücretlerine ilişkin paydan 2022 yılı içerisinde belediyeye herhangi bir tutar gönderilmediği tespit edilmiştir.

2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer verilen bu bulguya istinaden, Altieylül Belediye Başkanlığınca 28.05.2020 tarihli ve 5919 sayılı yazıyla konunun Balıkesir Büyükşehir Belediyesi ile paylaşıldığı, ancak söz konusu alacağın takibine ilişkin ilave herhangi bir işlem yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, belediye tarafından gelirlerin toplanması sorumluluğu kapsamında anılan müze payının takip ve tahsiline yönelik işlemlerin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 14: Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracıların Sözleşmelerinin Feshedilmemesi ve İhale Yasaklısı Yapılmaması

Belediye tarafından tahsili yapılamayan taşınmaz kira bedelleri bulunmasına karşın ilgili kiracılarla bağitlanan kira sözleşmelerinin feshedilmediği ve kiracıların ihalelerden yasaklanmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun “Müteahhit veya Müşterinin Sözleşmenin Bozulmasına Neden Olması” başlıklı 62'nci maddesinde;

“Sözleşme yapıldıktan sonra 63'üncü maddede yazılı hükümler dışında müteahhit veya müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir.

Gelir kaydedilen kesin teminat, müteahhit veya müşterinin borcuna mahsup edilemez.” denilmiş,

“İdarelerce İhalelere Katılmaktan Geçici Yasaklama” başlıklı 84'üncü maddesinin üçüncü ve beşinci fıkralarında,

“Üzerine ihale yapıldığı halde usulüne göre sözleşme yapmayan istekliler ile sözleşme yapıldıktan sonra taahhüdünden vazgeçen ve mücbir sebepler dışında taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen müteahhit veya müşteriler hakkında da, ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili bakanlık tarafından, bir yıla kadar ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilir ve bu kararlar Resmi Gazete'de ilan ettirildiği gibi ilgililerin müteahhitlik sicillerine işlenir.”

(...)

“İhaleyi yapan idareler, ihalelere katılmaktan yasaklamayı gerektirir bir durumla karşılaştıkları takdirde, gereğinin yapılması için bu durumu ilgili bakanlığa bildirmekle yükümlüdürler.” hükmü düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince; taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen kiracılar için; öncelikle bu kiracılardan olan alacağın takibine ilişkin gerekli işlemlerin yapılması ve sonrasında yine yükümlülüklerini yerine getirmeyen kiracıların sözleşmelerinin feshedilip, teminatlarının gelir kaydedilmesi ve bu kiracıların ihalelere katılmaktan geçici yasaklaması için ilgili bakanlığa bildirilmesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda, Belediye tarafından kiraya verilen bazı taşınmazlara ilişkin kira borçlarının ödenmemesine karşın belediye tarafından sözleşmelerin fesih edilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere; Belediyenin yükümlülüklerini yerine getirmeyen kiracılarının sözleşmelerini feshederek teminatlarını gelir kaydetmesi ve bu kiracıların ihalelere katılmaktan geçici yasaklaması için ilgili bakanlık olan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bildirilmesi gerekmektedir.

BULGU 15: İlan ve Reklam Vergisi Tarh ve Tahakkuku Yapılmayan Mükelleflerin Bulunması

Belediyenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda, ilan ve reklam vergisinin kısmen tahsil edildiği, vergi tarh ve tahakkuk işlemleri yapılmayan mükellefler bulunduğu tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olduğu; 13'üncü maddesinde, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişilerin ilan ve reklam vergisinin mükellefi oldukları; 16'ncı maddesinde ise ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklamın yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutat meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine tarh ve tahakkuk ettirileceği; ilan ve reklam vergisinin beyanname verme süresi içinde ödeneceği ancak ilgili vergi tarifesinin 1, 2, ve 4'üncü bentlerinde yazılı yıllık ilan ve reklamlara ait vergilerin belediye meclisince iki eşit taksitte alınmasına karar verilebileceği, hüküm altına alınmıştır.

Nitekim 10 Şubat 2022 tarih ve 31746 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan E:2021/8 K:2022/1 numaralı Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu'nun kararında ilgili düzenlemelerde

faaliyetleri reklam yasağına tabi kılınan eczaneler tarafından iş yerlerinde kullanılan levhaların ilan niteliğinde olduğu ve bu ilanın ise 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca ilan ve reklam vergisinin konusuna girdiği, 2464 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (5) numaralı bendi hariç söz konusu levhalar için vergi istisnası tanınmasını öngören bir yasal düzenlemenin bulunmadığı sonucuna varılmıştır. Bu nedenle 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca eczanelerin "E" tabelaları da ilan ve reklam vergisinin konusuna girmektedir.

Mahallinde ve dosya üzerinde yapılan örnek incelemelerde; eczanelerin "E" harfli tabelalarından herhangi bir ilan ve reklam vergisi alınmadığı ve bu iş yerlerinin mükellef yapılmadığı tespit edilmiştir.

Mevzuat uyarınca, ilan ve reklam bulundurduğu halde bunlara ilişkin tarh ve tahakkuk işlemleri gerçekleştirilmemiş işyerlerinin tespit edilerek, söz konusu kamu alacağının tahsil işlemlerine başlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 16: Meclis Kararı Alınmadan Başarılı Sporculara Ödül Verilmesi

Yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren sporculara belediye meclisi kararı alınmadan ödül verildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, belediyenin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebileceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun hükmü uyarınca, üstün başarı gösteren sporculara belediye tarafından ödül verilebilmesi için belediye meclisince bu konuda alınmış bir kararın bulunması gerekmektedir.

Belediye bütçesinden başarılı sporculara verilen ödüllere ilişkin incelemede, 2022 yılında bu kapsamda 50 adet çeyrek altın alımı yapıldığı ancak ödül dağıtımında kullanılmak üzere yapılan bu alıma ilişkin belediye meclisinin herhangi bir kararının bulunmadığı görülmüştür.

Bu itibarla, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere ödül verilmesi ve verilecek ödülün içeriğinin belirlenmesi için belediye meclisince bu doğrultuda karar alınması gerektiği

düşünülmektedir.

BULGU 17: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

Nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle Bütçe emanetleri hesabına kaydedilen giderlerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun; “Ödenemeyen Giderler ve Bütçeleştirilmiş Borçlar” başlıklı 34'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında;

“Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir.”,

“Muhasebe Hizmeti ve Muhasebe Yetkilisinin Yetki ve Sorumlulukları” başlıklı 61'inci maddesinin 6'ncı fıkrasında;

“Muhasebe yetkilileri, 34 üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur...”

hükümlerine yer verilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 Bütçe emanetleri hesabına ilişkin “Hesaba İlişkin İşlemler” başlıklı 249'uncu maddesinde ise;

“(…)

b) Bütçe emanetlerinden yapılacak ödemeler

Bütçe emanetine alınan tutarlardan gerek mali yıl içinde, gerekse yılı geçtikten sonra yapılacak ödemeler için muhasebe işlem fişi düzenlenir. Bütçe emanetlerine alınan tutarlar muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenir. Tutarın emanete alınması sırasında istihkak sahibine verilen veya istihkak sahibine verilemediği için muhasebe biriminde

saklanan muhasebeleştirme belgesinin bir nüshası muhasebe işlem fişine bağlanır. Emanete alınan tutar bir defada ödenemediği takdirde, daha sonra yapılacak ödemelere ilişkin fişe, ilk ödemeye ait fişin yevmiye tarih ve numarası yazılır.”

Denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; idarelerin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde alınan mal veya hizmet karşılığı tutarlar 320 Bütçe emanetleri hesabına kaydedilir ve ödemeler giderin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilir. Emanet hesapta izlenen giderlerin ödenmesinin, kayda alınma sırasına göre gerçekleştirmesinden muhasebe yetkilileri sorumludur.

Belediyenin 320-Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerinin incelenmesi sonucunda; yukarıdaki mevzuat hükümlerine aykırı olarak, ödemelerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı, bazı ödemelerin 320-Bütçe Emanetleri Hesabına kayıt edilmesinden 6-7 ay sonra ödemesinin gerçekleştiği, bahsi geçen ödemelerden daha sonra 320-Bütçe Emanetleri Hesabına alınan tutarlardan bazılarının ise 1-2 ay içerisinde ödemesinin gerçekleştiği tespit edilmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri doğrultusunda belediyenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde 320 Bütçe emanetleri hesabına kaydedilen tutarlara ilişkin ödemelerin, giderin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 18: İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması

Belediyede çalışan işçilerin birikmiş ücretli izinlerinin bulunduğu tespit edilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının “Çalışma Şartları ve Dinlenme Hakkı” başlıklı 50’nci maddesinde “*Dinlenmek, çalışanların hakkıdır.*” denilmektedir.

4857 sayılı İş Kanunu’nun; “Yıllık ücretli izin hakkı ve izin süreleri” başlıklı 53’üncü maddesinde; “*İşyerinde işe başladığı günden itibaren, deneme süresi de içinde olmak üzere, en az bir yıl çalışmış olan işçilere yıllık ücretli izin verilir. Yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemez...*”

“Sözleşmenin sona ermesinde izin ücreti” başlıklı 59’uncu maddesinde; “*İş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı*

yıllık izin sürelerine ait ücreti, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödenir... ”denilmektedir.

Aynı Kanun'un 54'üncü maddesinde, işçinin her hizmet yılına karşılık sonraki yılda izin kullanacağı belirtilmiş olup başka bir deyişle yıllık ücretli izinlerin kullanılmayıp biriktirilmesine izin verilmemiştir.

Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde; “İşveren veya işveren vekilleri, bu Yönetmeliğin 15'inci maddesinde belirtilen izin kurulu veya 18 inci maddeye dayanılarak bunun yerine geçene danışmak suretiyle işyerinde yürütülen işlerin nitelik ve özelliklerine göre, yıllık ücretli izinlerin, her yılın belli bir döneminde veya dönemlerinde verileceğini tayin edebilir. Bunu işyerinde ilan eder.” denilmektedir.

İşçinin her yıl yıllık ücretli izin kullanma hakkı vardır. Yıllık izin hakkı, bir dinlenme iznidir. Bu izin, işçinin beden ve ruh sağlığı için gereklidir. Bir yıl boyunca çalışan işçinin yıllık izin kullanması, beden ve ruh sağlığı açısından büyük önem taşır. Bu nedenle işçi ve işveren, yıllık izin hakkından feragat edemez.

Yıllık izni kullandırma zamanını belirlemek işverenin yönetim yetkisi kapsamındadır. Bazı dönemlerde iş yoğunluğu azalmaktadır. İdare, işleri aksatmayacak şekilde toplu izin uygulayabilir, tüm izni bir anda kullandırabileceği gibi, karşılıklı anlaşma ile aylara da bölebilir. Yıllık ücretli izinler işçinin talebi ile verilmekle birlikte, Yönetmeliğin 8'nci maddesinde ifade edildiği gibi “İzin kurulu veya işveren, işçinin istediği izin kullanma tarihi ile bağlı değildir. Ancak, izin sıra ve nöbetleşmesini göstermek üzere söz konusu kurulca düzenlenecek çizelgeler işçinin talebi ve iş durumu dikkate alınarak hazırlanır.”

İşçinin kullanmadığı izinler geçersiz hale gelmez. Aksine, işçi emekli olduğunda veya iş sözleşmesi son bulduğunda, kullanılmayan izinler ücrete dönüşmektedir. Ödeme son ücret üzerinden yapılacağından idarenin nakit akışını olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Bu nedenle, işçiler emekli olunca kullanmadığı izinlerin de parasını alacağı için, izin kullanmamakta, idare de buna izin vermektedir. Kurumun mali yükünü ileriki dönemlerde arttıracak olan bu uygulamanın, gerek Anayasa'ya gerekse İş Kanunu'nun emredici düzenlemelerine aykırılık oluşturduğu açıktır.

Yapılan incelemelerde 30 işçinin 2022 ve öncesinde toplamda 3508 gün birikmiş izni olduğu, kimi kullanılmayan izinlerinin 300 günü geçtiği görülmüştür.

Belediyede daimi işçi olarak çalışan personel tarafından kullanılmayıp biriktirilmiş izinlerin bulunduğu dolayısıyla bu durumun yukarıda yer verilen mevzuata aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

BULGU 19: Cumhurbaşkanlığı Tasarruf Tedbirleri Genelgesine Uygun Olmayan Alımların Yapılması

Belediyenin 2022 yılında tasarruf tedbirlerine ilişkin Cumhurbaşkanlığı Genelgesi hükümlerini gözetmeksizin tanıtım materyalleri ve hediyelik eşya alımına ilişkin ihale yaptığı tespit edilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı tarafından kamu kaynaklarının maksadına uygun azami tasarruf prensiplerine riayet edilerek kullanılması amacıyla 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete’de 2021/14 Tasarruf Tedbirleri konulu Genelge yayımlanmıştır.

Söz konusu Genelge’nin “Kapsam” başlıklı bölümünde, diğer idarelerle birlikte belediyelerin de bütçeleri veya tasarruflarındaki diğer kaynaklardan yapacakları yurt içi ve yurt dışı harcamaları ile taşınır ve taşınmazların kullanılmasında Genelge’de yer alan tedbirlere uyması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

2021/14 sayılı Tasarruf Tedbirleri Genelgesi’nin “Temsil, Tören, Ağırılama ve Tanıtım Giderleri” başlıklı bölümünde, mevzuat gerekleri dışında kurum ve kuruluşların tasarrufları altında bulunan kaynaklardan ajanda, takvim, plaket, hatıra, hediye, eşantıyon basım ve dağıtımı türü işler yaptırılmayacağı düzenlenmiştir.

Ancak, Belediyenin ihalelerinin incelenmesi neticesinde, dağıtılmak ve hediye edilmek üzere 2022 yılında tanıtım materyalleri ve hediyelik eşya alımı kapsamında adı geçen Genelge’ye aykırı olarak takvim, altın, set, taşınabilir şarj cihazı ve çiçek gibi hediyelik eşyaların alındığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, kamu kaynaklarının amacına uygun bir şekilde ve tasarruf ilkelerine uyularak kullanılması bakımından Belediyenin tasarruf tedbirlerine ilişkin Cumhurbaşkanlığı Genelgesi hükümlerine uygun hareket etmesi gerektiği düşünülmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi Tarafından Belediye Adına Tahsil Edilen Vergi ve Katı Atık Bedellerinin Zamanında ve Tam Olarak Aktarılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Devam etmekte olan bu husus, denetim raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi Tarafından Belediye Adına Tahsil Edilen Vergi ve Katı Atık Bedellerinin Zamanında ve Tam Olarak Aktarımına İlişkin Takibat Yapılmaması" başlığıyla BULGU 11 olarak yeniden bulgu konusu edilmiştir.
BASKİ Tarafından Belediye Adına Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisi ve Eysel Katı Atık Bedeli Tahsilatlarından Yapılan Hizmet Bedeli Kesintisinin İade Edilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Devam etmekte olan bu husus, denetim raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "BASKİ Tarafından Belediye Adına Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisi ve Eysel Katı Atık Bedeli Tahsilatlarından Yapılan Hizmet Bedeli Kesintisinin Mahkemece İptal Edilmesine Rağmen İade

			Edilmemesi" başlığıyla BULGU 12 olarak yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Belediyenin Özel Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Pazarlık Usulü İle Kiraya Verilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Devam etmekte olan bu husus, denetim raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Taşınmazların İhale Olmaksızın Sözleşme ile Kiraya Verilmesi" başlığıyla BULGU 7 olarak yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Alımlarda %10'luk Limite Uyulmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Devam etmekte olan bu husus, denetim raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımları İçin Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Ödenek Limitlerine Uyulmaması" başlığıyla BULGU 6 olarak yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Büyükşehir Belediyesi Tarafından Gönderilmesi Gereken Müze Payının Takibinin Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Devam etmekte olan bu husus, denetim raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Büyükşehir Belediyesi Tarafından Gönderilmesi Gereken Müze

			Payının Takibinin Yapılmaması" başlığıyla BULGU 13 olarak yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Devam etmekte olan bu husus, denetim raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi" başlığıyla BULGU 17 olarak yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracıların Sözleşmelerinin Feshedilmemesi ve İhale Yasaklısı Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Devam etmekte olan bu husus, denetim raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracıların Sözleşmelerinin Feshedilmemesi ve İhale Yasaklısı Yapılmaması" başlığıyla BULGU 14 olarak yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Taşınmazların İhale Yapılmaksızın İşgaliye Sözleşmesi ile Kullandırılması	2019	Yerine Getirilmedi	Devam etmekte olan bu husus, denetim raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde

			"Taşınmazların İhale Yapılmaksızın İşgaliye Sözleşmesi ile Kullanılması" başlığıyla BULGU 8 olarak yeniden bulgu konusu edilmiştir.
İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Devam etmekte olan bu husus, denetim raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması" başlığıyla BULGU 18 olarak yeniden bulgu konusu edilmiştir.