



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BOLU BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	12

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	2
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8: Avanslara ilişkin tablo	14

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Yapım İşlerine Ait Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi
2. Ön Ödeme İşlemlerinde Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması
3. Profesyonel Spor Kulübüne Yapılan Taşınmaz Kiralamalarına İlişkin İhalelerde Rekabeti Engelleyici Uygulamalar Olması ve Kulübün Birikmiş Kira Borcu Bulunması
4. Belediyeye Ait Taşınmaz Kiralarının Tahakkuk/ Tahsil Oranının Düşük Olması ve Kirasını Ödemeyenler İçin Tahliye İşlemlerinin Yapılmaması
5. Stadyum Tesis Hizmetlerinden Herhangi Bir Ücret Talep Edilmemesi ve Tesisler İçin İdare Bütçesinden Harcama Yapılması
6. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması
7. Harcama Yetkisinin Harcama Biriminin En Üst Yöneticisinde Olmaması
8. Yevmiye Defterine Geçmişe Yönelik Kayıt Yapılması
9. Gecekondu Kanunu Gereğince Oluşturulan Fonun Vadesiz Bir Hesapta Tutulması

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.

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı dahil 32 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Bolu Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 3 birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü ile Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü'dür. Belediyenin kadrolu memurları arasından atanan 3 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 17 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	622	156
Sözleşmeli Personel	37	34
Kadrolu İşçi	301	149
Geçici İşçi	0	0
Toplam	960	339
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		706

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 4 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 Bolu Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Bolu Belediyesinin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe Verilen Ödenek (TL)	Eklenen Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Toplamı (TL)	Gideri İptal Ödenek (TL)	Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	39.143.000,00	3.577.609,46	42.720.609,46	41.064.850,94	1.655.758,52		0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	6.500.000,00	545.015,32	7.045.015,32	6.588.330,37	456.684,95		0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	200.027.000,00	29.769.889,27	229.796.889,27	220.862.943,35	8.933.945,92		0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	15.500.000,00	10.721.402,76	26.221.402,76	26.221.402,76	0,00		0,00
05	Cari Transferler	0,00	18.650.000,00	-7.956.424,90	10.693.575,10	9.410.843,25	1.282.731,85		0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	206.075.000,00	-8.936.109,98	197.138.890,02	166.412.910,65	30.725.979,37		0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	98.800.000,00	-163.066,60	98.636.933,40	98.636.933,40	0,00		0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	35.305.000,00	-27.558.315,33	7.746.684,67	0,00	7.746.684,67		0,00
Toplam			620.000.000,00	0,00	620.000.000,00	569.198.214,72	50.801.785,28		0,00

Bolu Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 620.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden, yıl içinde eklenen ve düşülen ödenek olmadığından 2021 yılı ödenek toplamı 620.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 569.198.214,72 TL bütçe gideri yapılmış, 50.801.785,28 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	61.197.000,00	47.123.368,61	473.440,28	46.649.928,33	76,23
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	99.286.000,00	93.860.641,97	925.311,13	92.935.330,84	93,60
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	4.670.000,00	844.205,25	0	844.205,25	18,08
05- Diğer Gelirler	248.014.000,00	243.552.022,80	718.544,28	242.833.478,52	97,91
06- Sermaye Gelirleri	206.900.000,00	65.327.879,66	25.564,50	65.302.315,16	31,56
08-Alacaklardan Tahsilat					
09- Red ve İadeler	-67.000,00				
Toplam	620.000.000,00	450.708.118,29	2.142.860,19	448.565.258,10	72,35

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %72,35 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%76,23) beklenenin altında, Alınan Bağış ve Yardımlar (%18.08) ve sermaye gelirleri ise (%31,56) beklenenin çok altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	39.143.000,00	41.064.850,94	104,91
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	6.500.000,00	6.588.330,37	101,36
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	200.027.000,00	220.862.943,35	110,42
04- Faiz Gideri	15.500.000,00	26.221.402,76	169,17
05- Cari Transferler	18.650.000,00	9.410.843,25	50,46
06- Sermaye Giderleri	206.075.000,00	166.412.910,65	80,75
07- Sermaye Transferleri	98.800.000,00	98.636.933,40	99,83
08- Borç Verme			
09- Yedek Ödenekler	35.305.000,00		
Toplam	620.000.000,00	569.198.214,72	91,81

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %91.81 seviyesinde gerçekleşmiştir. Faiz giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %69,17 oranında aşılmıştır. Personel harcamalarına ilişkin gider kalemleri beklenenin üstünde %104,91 gerçekleşirken, cari transferler ve sermaye giderleri beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	31.533.542,24	37.893.281,70	47.123.368,61	20,17	24,36
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	67.120.706,51	75.553.989,21	93.860.641,97	12,56	24,23
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	2.531.654,34	1.732.676,04	844.205,25	-31,56	-51,28
Diğer Gelirler	139.787.922,62	173.574.557,96	243.552.022,80	24,17	40,32
Sermaye Gelirleri	16.498.537,66	6.594.067,07	65.327.879,66	-60,03	890,71
Toplam	257.472.363,37	295.348.571,98	450.708.118,29	14,71	52,60
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	2.058.483,64	1.835.273,50	2.142.860,19	-10,84	16,76
Net Toplam	255.413.879,73	293.513.298,48	448.565.258,10	14,92	52,83

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 155.359.546,31 TL'lik (%52,60) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 888.470,79 TL (%51,28) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 9.230086,91 TL (%24,37), diğer gelirlerde 69.977.464,84 TL (%40,32) ve sermaye gelirlerinde 58.733.812,59 TL (%890,71) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	33.103.592,46	35.370.812,62	41.064.850,94	6,85	16,10
SGK Devlet Prim Giderleri	5.502.388,73	5.671.724,35	6.588.330,37	3,08	16,16
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	99.248.259,11	129.901.344,93	220.862.943,35	30,89	70,02
Faiz Giderleri	20.485.993,59	16.638.592,45	26.221.402,76	-18,78	57,59

Cari Transferler	11.236.487,45	24.179.497,97	9.410.843,25	115,19	-61,08
Sermaye Giderleri	37.332.849,41	139.781.330,44	166.412.910,65	274,42	19,05
Sermaye Transferleri		1.300.474,77	98.636.933,40		7.484,69
Borç Verme	5.000,00				
Toplam	206.914.570,75	352.843.777,53	569.198.214,72	70,53	61,32

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 216.354.437,19 TL (%61,32) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 5.694.038,32 TL (%16,10), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 916.606,02 TL (%16,16), Mal alım ve hizmet giderlerinde 90.961.598,42 TL'lik (%70,02),arttığı görülmektedir. Cari transferlerin 14.768.654,72 TL'lik (%61,08) azalış olmuş, buna karşın faiz giderlerinde 9.582.810,31 TL'lik (%57,59) bir artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 372.989.889,23 TL, Faaliyet Geliri 552.418.748,62 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 179.428.859,39 TL olarak gerçekleşmiştir

Bolu Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda 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	Bolu Bel San.Tic.AŞ	114.811.496,27	114.811.496,27	%100
2	Boluyu Seviyorum Personel Aş.	50.000,00	50.000,00	%100
3	Boltartek Tarım Ür.ve Teknoloji Gıda Pazarlama San. Tic.Ltd.Şti	7.990.000,00	7.990.000,00	%100
4	Aksa Bilecik Bolu Doğalgaz AŞ.	18.000.000,00	802.800,00	%4,46

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Bolu Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

1.4.3. Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

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

-Birleştirilmiş veriler defteri,

-Geçici ve kesin mizan,

-Bilanço,

-Faaliyet sonuçları tablosu,

-İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

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

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikle işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Bolu Belediyesi tarafından Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları, Belediyenin yönetim sorumluluğu kapsamında müdürlüklerle ortak çalışma yapılarak 2020-2021 yılını kapsayan İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmış ve internet sitesinde yayınlanmıştır.

Kurumun vizyon ve misyonu doğrultusunda belirlenen amaç ve hedeflere yönelik hazırlanan 2020-2024 Stratejik Planı, 2021 yılı Performans Programı, geçmiş yıllara ait

Faaliyet Raporları ve 2021 yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu Kurumun internet sayfasında yer almaktadır. Kurumun bütçesinin performans hedefleri ve faaliyetleri dikkate alınarak hazırlanmıştır.

Risk Envanteri'ni hazırlamıştır. Ancak risklerin gerçekleşmemeleri durumunda ne yapılacağı belirlenmemiştir. İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir. Kurumsal risk yönetimi ve iç kontrol sistemi, daha çok Üst Yönetici ve Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından benimsenmiştir. Diğer birimler tarafından daha fazla benimsenmesi gerekmektedir.

Personelin görevlerini ve bu görevlere ilişkin yetki ve sorumluluklarını kapsayan görev dağılım çizelgesi oluşturulmuş ve personele bildirilmiştir. Birimlerde yürütülen işlerden hangilerinin hassas görevler olduğu ve bunlara ilişkin prosedürler tespit edilerek personele duyurulmuştur.

Kurumda toplam 3 iç denetçi kadrosu bulunmasına rağmen bu kadrolara atama yapılmadığı, bu kadroların boş tutulduğu, tespit edilmiştir.

Belediye muhasebe hizmetleri, asil olarak görev yapmakta olan ve muhasebe yetkilisi sertifikası bulunan Mali Hizmetler Müdürü tarafından idare edilmektedir.

Sonuç olarak, Bolu Belediyesinde iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde çalışmalar yapılmış olsa da, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması için, ilgili mevzuatta belirtilen görevlerini tam olarak yerine getirmesi ve iç denetim fonksiyonunun etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için ise iç denetçi kadrolarına atama yapılması gerektiği değerlendirilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bolu Belediyesi 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının 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

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Yapım İşlerine Ait Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi

Belediye yapım işlerinde yükleniciler tarafından yaptırılan inşaat sigortalarına ait (bütün riskler/all risk) bazı risk kalemlerine %2'den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "İş ve işyerinin sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesine göre; yapım işlerinde yüklenicinin, ihale dokümanında belirtilen süre ve şartlara uygun olarak işyerlerindeki her türlü aracı, malzemeyi, ihzaratı, iş ve hizmet makinelerini, taşıtları ve tesisleri oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı sigorta yaptırması gerekmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesine göre; sigorta poliçesinde tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami %2 ve deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranı azami %20'dir. Bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmaz. Muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanması yüklenicinin sorumluluğundadır.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere; yapım işlerinin inşaat sigortası (bütün riskler/all risk) poliçelerindeki yukarıda anılan risk unsurlarına azami %2 muafiyet uygulanmalıdır. Sigorta poliçelerindeki muafiyet oranlarının %2'lik orandan fazla olması

yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riski artırması bakımından önem arz etmektedir. Dolayısıyla Yapım İşleri Genel Şartnamesinin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami %2 olmalıdır.

İdare tarafından ihale edilen ve sözleşmeye bağlanan yapım işlerine ilişkin sigorta poliçelerinin incelenmesi neticesinde; yükleniciler tarafından yaptırılan inşaat sigortası poliçelerinde bazı risk unsurlarına mevzuatta belirtilen %2 sınırından daha fazla muafiyet uygulandığı tespit edilmiştir.

İdare, cevabında; bulgu konusuna iştirak edildiğini, sonraki süreçte hassas davranılacağını ifade etmiştir.

İstenmeyen risk unsurlarının gerçekleşmesi durumunda sigortacı, sigortalı, idare ve üçüncü kişiler arasında oluşabilecek hukuki ve mali ihtilafların önüne geçmek adına yapım işlerine ait inşaat sigortalarında %2'den fazla muafiyet uygulanmaması gerekmektedir.

BULGU 2: Ön Ödeme İşlemlerinde Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması

A- Avans kapatma işlemlerinde mevzuatta öngörülen süre şartına uyulmaması

Avans kapatma işlemlerinde mevzuatta öngörülen bir aylık süre şartına uyulmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 125'inci maddesinde, her mutemedin aldığı avanstaki harcadığı tutarlara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri avansın verildiği tarihten itibaren en çok bir ay içinde vermek ve artan parayı iade etmekle yükümlü olduğu, mutemedin işin tamamlanmasından sonra bir aylık sürenin bitimini beklemeksizin avans artığının iade etmek ve hesabını kapatmak zorunda olduğu, mutemedin mali yılın sonunda bir aylık sürenin dolmasını beklemeksizin, henüz mahsubunu yaptırmadığı harcamalara ait belgeleri vermek ve artan parayı yatırmakla yükümlü olduğu, mahsup edilmeyen veya iade edilmeyen avans artığının mutemet adına 140 Kişilerden Alacaklar Hesabına alınarak durumun mutemedin bağlı olduğu birime bildirileceği ve bu mutemede varsa gecikme zammı dâhil avansın mahsubu yapıncaya kadar bir daha avans verilmeyeceği belirtilmektedir.

Yukarıda belirtilen düzenlemelere karşın, 2021 yılı içinde aşağıda gösterilen avanslar süresinde kapatılmamıştır.

İdare, cevabında; söz konusu tespiti iştirak edildiğini ve gerekli düzeltici işlemlerin yapıldığını ifade etmiştir.

Sonuç olarak avansların kapatılmasında mevzuatta belirtilen sürelerle uyulması ve gecikmeye sebep olanlardan avans veya avans artıklarının faizi ile birlikte tahsil edilmesi gerekmektedir.

Tablo 8: Avanslara ilişkin tablo

Avans No	Yevmiye Tarih	Yevmiye No	Alınan (TL)	İade Edilen (TL)	Süre (Gün)
1	17.09.2021	10152	1.500,00	0	Avans Alımı
	31.12.2021	14459	0	1.500,00	105
2	26.01.2021	660	1.500,00	0	Avans Alımı
	06.04.2021	3785	0	1.500,00	70
3	06.04.2021	3768	1.500,00	0	Avans Alımı
	10.06.2021	6219	0	1.500,00	65
4	16.06.2021	6479	1.500,00	0	Avans Alımı
	16.09.2021	10119	0	1.500,00	92
5	17.09.2021	10150	1.500,00	0	Avans Alımı
	23.12.2021	14112	0	1.500,00	97
6	23.03.2021	3258	500	0	Avans Alımı
	28.04.2021	4609	0	391,5	36
	28.04.2021	4619	0	108,5	36
7	21.05.2021	5222	1.000,00	0	Avans Alımı
	22.06.2021	6760	0	878,75	32
	22.06.2021	6766	0	121,25	32
8	12.07.2021	7464	1.000,00	0	Avans Alımı
	16.08.2021	8899	0	381,9	35
9	17.08.2021	8926	500	0	Avans Alımı
	17.09.2021	10146	0	200,61	31
10	22.10.2021	11515	500	0	Avans Alımı
	22.11.2021	12640	0	486,58	31
	22.11.2021	12643	0	13,42	31
11	16.06.2021	6480	1.500,00	0	Avans Alımı
	16.09.2021	10119	0	1.500,00	92

12	17.09.2021	10151	1.500,00	0	Avans Alımı
	17.12.2021	13857	0	1.500,00	91
13	06.01.2021	28	1.000,00	0	Avans Alımı
	05.04.2021	3746	0	230,82	89
	06.04.2021	3785	0	769,18	90
14	07.04.2021	3796	1.000,00	0	Avans Alımı
	20.05.2021	5174	0	459,83	43
	20.05.2021	5196	0	540,17	43
15	06.01.2021	29	1.500,00	0	Avans Alımı
	06.04.2021	3785	0	1.500,00	90
16	06.04.2021	3770	1.500,00	0	Avans Alımı
	10.06.2021	6219	0	1.500,00	65
17	16.06.2021	6478	1.500,00	0	Avans Alımı
	16.09.2021	10119	0	1.500,00	92
18	17.09.2021	10149	1.500,00	0	Avans Alımı
	27.12.2021	14214	0	1.500,00	101

B- Harcama birimleri için mutemet görevlendirilmemesi

Belediyenin bütçesinden ödenek tahsis edilen harcama birimlerinde mutemet görevlendirilmediği görülmüştür.

Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in "Mutemet görevlendirilmesi" başlıklı 9'uncu maddesinde, kamu idarelerinin bütçesinde kendisine ödenek tahsis edilen her bir merkez harcama birimi için yalnızca bir mutemet görevlendirileceği ve ancak özellik arz eden bazı durumlar için harcama biriminde birden fazla mutemet görevlendirilebilmesi hususları yer almaktadır.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 125'inci maddesinde de Kurumun her bir harcama birimi için ayrı ayrı mutemet görevlendirileceği hüküm altına alınmıştır.

Ancak, yapılan incelemede Belediye'nin harcama birimlerini oluşturan müdürlüklerden

yalnızca 1 tanesinde resmi mutemet görevlendirmesinin yapıldığı, geri kalan müdürlüklerde resmi mutemet görevlendirmesinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

İdare, cevabında; söz konusu tespite iştirak edildiğini ve gerekli düzeltici işlemlerin yapıldığını ifade etmiştir.

Sonuç olarak avans ve kredi işlemlerinin mevzuatın öngördüğü şekilde yerine getirilebilmesi için harcama birimlerinde mutemet görevlendirilmesinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Profesyonel Spor Kulübüne Yapılan Taşınmaz Kiralamalarına İlişkin İhalelerde Rekabeti Engelleyici Uygulamalar Olması ve Kulübün Birikmiş Kira Borcu Bulunması

Belediyece Profesyonel Spor Kulübüne yapılan taşınmaz kira işlemlerinde aşağıda belirtilen hususlar tespit edilmiştir.

A. Taşınmaz Kira Alacaklarının Takibinin ve Tahliyelerinin Yapılmaması

Profesyonel Spor Kulübüne kiralanan taşınmazlardan elde edilen kira gelirlerinin incelemesi neticesinde; 2017 yılından itibaren vadesinde ödenmeyen kiralara bulunduğu ve bunlara ilişkin herhangi bir işlem yapılmadığı görülmüştür.

İdare tarafından hazırlanan Kira Şartnamesinin 8'inci ve Kira Sözleşmesinin 4'üncü maddesinde; *“Kiralanan mülkün kira bedelini art arda 2 defa ödemeyen kiracı hakkında 6098 sayılı Borçlar Kanunu ve 2004 sayılı İcra İflas Kanunu hükümleri uyarınca hukuk ve icra işlemleri başlatılacaktır. Kira bedelinin art arda iki defa ödenmemesi nedeniyle kiracı mülkü tahliye edecektir. Kiracı tahliyesine itiraz edemeyecektir”* denilmiştir.

Profesyonel Spor Kulübü Başkanlığı'nın Bolu Belediyesi'ne 2017, 2018, 2019, 2020 ve 2021 yıllarına ait gecikme faizi de dâhil olmak üzere toplam 2.866.703,10 TL tutarında Belediye tarafından tahsil edilemeyen kira borcu olduğu, ancak kira sözleşmelerinin feshi ve işletme ünitelerinin tasfiyesi için yukarıda yer alan sözleşme hükümlerine aykırı olarak İdarece herhangi bir işlem yapılmadığı, ayrıca işletmeden olan alacakların tahsilatı için icra takip işlemlerinin başlatılmadığı tespit edilmiştir.

İdare bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiş olup, taşınmaz kira alacaklarının takibinin ve tahliyesinin yapılması için Hukuk İşleri Müdürlüğüne yazıldığı ve avukatlar tarafından icra takibi işlemleri başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından uzun süredir tahsil edilemeyen kira gelirleri için Kanun, şartname ve sözleşmede yer verilen cezai hükümlerin uygulanması, alacakların tahsilatı için de icra takip işlemlerinin başlatılması gerekmektedir.

B. İhale Şartnamesindeki Belediyeye Borcunun Olmaması Şartının Uygulanmaması

Profesyonel Spor Kulübü'nün 2017 yılından itibaren kira bedellerini ödememesine rağmen 2021 yılında yapılan ihalelere katıldığı ve idare ile kira sözleşmeleri yaptığı görülmüştür.

Belediyeye ait Taşınmazların Kiralanmasına İlişkin İhale Şartnamesinde, ihalelere katılabilmek için isteklinin idareye borcunun olmaması şartı bulunmaktadır.

İdarece, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanununa göre yapılan kiralama ihalelerine ait şartnamelerinde katılımcıların Belediyeye borcunun olmaması şartı konulacağı ve buna göre uygulama yapılacağı belirtilmişse de, İdarenin Taşınmazların Kiralanmasına İlişkin İhale Şartnamesinde, ihalelere katılabilmek için isteklinin Bolu Belediyesi'ne borcunun olmaması şartı zaten bulunmaktadır. Sadece bazı taşınmazların kira ihalelerinde bu şartın dikkate alınmadığı görülmüştür.

Buna göre, Belediyeye ait tüm taşınmazların kiraya verilmesinde ihaleye katılan isteklilerin Belediyeye borcunun olmaması şartı aranmalıdır.

C. Kiralanan Bazı Taşınmazların İhale Şartnamelerinde Rekabeti Engelleyici Hükümler Bulunması

Belediye'ye ait bazı taşınmazlarının kiraya verilmesi amacıyla yapılan ihalelerin idari şartnamelerinde isteklilerin ihalelere katılımını kısıtlayıcı düzenlemelere yer verilmiştir.

Kiralama ihalelerine ilişkin idari şartnamenin 16'ncı maddesinde, "*İhaleye Bolu ilinde kayıtlı Spor Kulübü Dernekleri veya Vakıflar katılabilecek olup katılacak spor kulübünün en az sekiz branşta faaliyet göstermek zorundadır.*" ibarelerine yer verildiği, ancak "*en az sekiz branş*" şartının idare yararı bakımından geçerli bir gerekçesi bulunmadığı, bu yönden şartnamenin bu maddesinin rekabeti engelleyici nitelikte olduğu değerlendirilmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde, belediyelerin kira, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işleri bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürüteceği belirtilmiş; 2'nci maddesinde de ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu hüküm altına alınmıştır.

İdarece belirlenen taşınmazların kiralınması veya bu taşınmazlar üzerinde mülkiyetin gayri ayni hak tesis edilmesine ilişkin ihalelerde katılımı kısıtlayıcı hükümler getirilmesi 2886 sayılı Kanun'a aykırılık teşkil etmektedir.

İdarenin takdir yetkisini ihaleye katılımı kısıtlayıcı, rekabeti engelleyici şekilde kullanması mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Farklı kullanım amacı olan Belediye taşınmazlarının bu şekilde rekabet ortamı oluşmadan ve eşit muamele sağlanmadan 2886 sayılı Kanun'un "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesine aykırı olacağı gibi, tam rekabet sağlamadığı için belediye gelirlerinin azalmasına da sebebiyet verebilecektir.

İdare Taşınmazların ihale şartnamelerinde rekabeti engelleyen hükümler konulmayacağını ifade etmiştir.

Netice olarak, Belediye taşınmazlarının mevzuata uygun bir şekilde, rekabet ortamının ve eşit muamelenin sağlandığı ihaleler yapılmak suretiyle kiraya verilmesi için gerekli önlemler alınmalıdır.

BULGU 4: Belediyeye Ait Taşınmaz Kiralarının Tahakkuk/ Tahsil Oranının Düşük Olması ve Kirasını Ödemeyenler İçin Tahliye İşlemlerinin Yapılmaması

Belediye'ye ait taşınmazları kiralayanlardan bazılarının 2017, 2018, 2019, 2020 ve 2021 yıllarına ait kira bedellerini ödemedikleri, 2021 yılında da Belediye'ce 25.396.461,24 TL toplam kira geliri tahakkukuna karşın, 9.068.400,37 TL tahsilat yapıldığı, buna göre kira gelirleri tahakkuk/tahsilat oranının düşük kaldığı, diğer yandan kira ödemeyenlerin kira sözleşmelerinin feshedilmediği ve herhangi bir işlem yapılmadığı görülmüştür.

İdarece hazırlanan Kira Şartnamesinin 8'inci ve Kira Sözleşmesinin 4'üncü maddesinde; *"Kiralanan mülkün kira bedelini art arda 2 defa ödemeyen kiracı hakkında 6098 sayılı Borçlar Kanunu ve 2004 sayılı İcra İflas Kanunu hükümleri uyarınca hukuk ve icra işlemleri başlatılacaktır. Kira bedelinin art arda iki defa ödenmemesi nedeniyle kiracı mülkü tahliye edecektir. Kiracı tahliyesine itiraz edemeyecektir."* hükmü bulunmaktadır.

2886 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinde; sözleşme ve şartnamelere aykırı davranan kiracılara, idarenin, en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen bir ihtar çekmesi, aynı durumun devamında da ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedip sözleşmeyi feshederek hesabı genel hükümlere göre tasfiye etmesi gerektiği belirtilmektedir.

İdarece, Belediyeye ait taşınmaz kiralalarının tahakkuk/tahsil oranlarının yükseltilmesi için kirasını ödemeyenler için icra- tahliye işlemlerinin dava açılmak üzere Hukuk İşleri Müdürlüğüne gönderildiği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat ve sözleşme hükümlerine ile verilen cevaba uygun olarak, kira bedelini ödemeyenlerin sözleşmeleri feshedilmeli ve kiralanan taşınmazın tasfiyesi için işlem yapılmalı, kira gelirlerinin tahakkuk/tahsilat oranının düşük kaldığı dikkate alınarak takip ve tahsili sağlamaya yönelik gerekli kontroller yapılmalıdır.

BULGU 5: Stadyum Tesis Hizmetlerinden Herhangi Bir Ücret Talep Edilmemesi ve Tesisler İçin İdare Bütçesinden Harcama Yapılması

Gençlik ve Spor Bakanlığından 10 yıllığına kiralanan Bolu Atatürk Stadyum Kompleksinin Belediye Meclisince hiçbir ücret tarifesini belirlemeden kullanıcılara verildiği, buradan herhangi bir gelir elde etmediği halde tüm giderlerinin Belediye bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

11.10.2017 tarihli Bolu Gençlik Hizmetleri ve Spor İl Müdürlüğü ile Bolu Belediyesi arasında imzalanan sözleşmeye göre;

Belediyenin Yükümlülükleri:

-Belediye tarafından stadyum çevresinin 24 saat korunabilmesi için özel güvenlik ekibi oluşturulacaktır,

-Tribünlerde uygun görülen bölümlere güvenlik kameraları yerleştirilecektir,

-Stadyuma kapasitesinin üzerinde seyirci alınması sonucunda oluşacak izdiham nedeniyle ölüm veya yaralanma hadiselerinin meydana gelmesi durumunda Belediye tarafından cezai şart olarak toplam seyirci hasılatının %50'si İl Müdürlüğüne ödenecektir,

-Tesislerin tüm bakım onarım ve işletme (elektrik, su, ısınma, jeneratörlere ait yakıt giderleri, personel vb.) masrafları Belediyeye ait olacaktır,

-Stadyumdaki müsabakalara ait bilet bedellerinin belirlenmesi, basımı, dağıtımı, satışı, seyircilerin içeri alımı, turnike sisteminin sağlıklı bir şekilde işletilmesi, denetimi ve güvenlik ile ilgili her türlü sorumluluk Belediyeye aittir,

Belediyenin Hakları:

-Tesise alınacak her türlü reklam ve yayın kuruluşlarının tesise giriş ücreti Belediyeye ait olacaktır,

- Spor kulüplerinden müsabaka başına tahsis ücreti alınabilecektir,

-Biletler numaralı olarak satılabilecektir,

-Otopark ücretleri.

Ayrıca, Sözleşmenin 15'inci maddesinde Belediyenin hangi Tesisi faaliyetlerde ücretsiz olarak tahsis yapabileceği sayılmıştır.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesine göre ise, belediyeler tarafından üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanamayacağı hüküm altına alınmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesinde, Belediyelerin harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkili olduğu belirtilmiş, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde söz konusu ücret tarifelerini belirlemenin meclise ait bir yetki olduğu ifade edilmiştir.

Bolu Belediye Meclisinin 23.11.2020 tarihli ve 339 sayılı Kararı ile İdarenin 2021 yılı içerisinde uygulayacağı ücret ve harç tarifesi belirlenmiştir. Söz konusu Kararda Atatürk Stadyum tesisleri için herhangi bir tarife yer almamaktadır.

Atatürk Stadyum kompleksini genellikle amatör spor kulüpleri ve Bolu Sporun kullandığı, buranın elektrik, su, doğalgaz ve bakım onarım giderleri için Belediye bütçesinden toplamda 422.240,00 TL harcama yapıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları tek tek sayılmış, amatör spor kulüplerine yapılacak yardım dışında diğer derneklere, vakıflara, sivil toplum kuruluşlarına veya kişilere ücretsiz hizmet ve yardım yapılabileceğine dair bir hükme yer verilmemiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde; Stadyum, spor merkezi gibi yerlerden istifade edenlerden Belediye Meclisince düzenlenen tarifeye göre ücret alınması gerekmekte olup, dernek, vakıf, sivil toplum kuruluşlarından herhangi bir ücret alınmaması 4736 , 5393 ve 5018 sayılı Kanun'lara aykırılık teşkil etmektedir.

İdare cevabında, Stadyum Tesis Hizmetlerinden gelir elde etmek için gerekli çalışmalar yapıldığını ve konunun Belediye Meclisine yazılarak tarife düzenlenmesi istendiğini ifade etmiştir.

Netice olarak; giderleri bütçeden karşılanan Atatürk Stadyumundan, ilan ve reklam gelirleri, müsabaka başına alınacak tahsis ücretleri, bilet bedelleri ve otopark ücretlerinden gelir elde edilebilmesi için gerekli önlemler alınmalıdır.

BULGU 6: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Belediye'de çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı

olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

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

Yapılan incelemede Belediye'de görev alan kadrolu 137 işçiden 10'unun 200 ile 300 gün arasında, 30'unun 100 ile 200 gün arasında, 40'inin 50 ile 100 gün arasında kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate

alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

İdare cevabında; bulgu konusu tespiti iştirak edildiğini, gerekli düzeltici işlemlerin yapılacağını ifade etmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullanılması sağlanmalıdır.

BULGU 7: Harcama Yetkisinin Harcama Biriminin En Üst Yöneticisinde Olmaması

Belediye Mali Hizmetler Müdürlüğü'nün harcamalarında; Müdürlüğün kadrosunda bulunan bir memurun harcama yetkilisi, Müdürün ise muhasebe yetkilisi olarak ödeme emri belgelerini imzaladığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Harcama yetkisi ve yetkilisi" başlıklı 31'inci maddesinde, *"Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir,"*,

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Harcama yetkilisi" başlıklı 63'üncü maddesinde; *"Belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir."*

denilmektedir.

5018 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan 1 seri numaralı Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ'in "Harcama Yetkililerinin Belirlenmesi" başlıklı 2'nci bölümünde; 5018 sayılı Kanun'un 31'inci maddesinin birinci fıkrasında bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olarak belirlendiği, bu hüküm uyarınca bütçe sınıflandırmasının harcama yetkilisini belirleyen temel unsur olduğu ifade edilerek harcama yetkisinin kim tarafından kullanılacağı açıkça belirtilmiştir.

Aynı Tebliğ'in 4'üncü bölümünde; harcama yetkisi devrinin yazılı olmak zorunda olduğu, devredilen yetkinin sınırlarının açıkça belirlenmiş olması gerektiği, belediye ve il özel idareleri ile bunlara bağlı idarelerin harcama yetkilileri, bu yetkilerini yardımcılara, yardımcısı olmayanlar ise hiyerarşik olarak bir alt kademedeki yöneticilere kısmen veya

tamamen devredebilecekleri, harcama yetkisinin devredilmesi, yetkiyi devreden idari sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağı ifade edilmiş olup harcama yetkisinin kim tarafından kullanılacağı, hangi durumlarda vekâleten görevlendirileceği, kimlerin vekâleten harcama yetkilisi olabileceği, bu yetkinin nasıl devredileceği açıkça belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un "Malî hizmetler birimi" başlıklı 60'ıncı maddesinde;

"Kamu idarelerinde aşağıda sayılan görevler, malî hizmetler birimi tarafından yürütülür:

f) Genel bütçe kapsamı dışında kalan idarelerde muhasebe hizmetlerini yürütmek

Harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisi görevi aynı kişide birleşemez. Malî hizmetler biriminde ön malî kontrol görevini yürütenler malî işlem sürecinde görev alamazlar,"

"Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde;

"Muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir. Bu işlemleri yürütenler muhasebe yetkilisidir. Memuriyet kadro ve unvanlarının muhasebe yetkilisi niteliğine etkisi yoktur.

Muhasebe yetkililerinin görev ve yetkilerinin yardımcılara devredilmesine, muhasebe yetkililerinin herhangi bir nedenle görevlerinden ayrılmalarında muhasebe hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin düzenleme yapmaya ve sertifika sınavlarına girmeye hak kazanılması bakımından muhasebe yetkilisi yardımcısı eşiti görevleri belirlemeye Hazine ve Maliye Bakanlığı yetkilidir."

denilmektedir.

Belediye'de yapılan incelemede; Mali Hizmetler Müdürü'nün harcama yetkisinin yukarıdaki belirtilen hükümlere aykırı olarak bir memur tarafından yazılı bir yetki devri olmadan kullanıldığı, Müdür'ün de muhasebe yetkilisi olarak ödeme belgelerini imzaladığı görülmüştür. Ancak, Müdür'ün harcama ve muhasebe yetkilisi olarak yetkilerini başka birine devredebilmesi için yetki devrinin yazılı olması ve devredilen yetkinin sınırlarının açıkça belirlenmiş olması gerekir.

İdare tarafından, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanununun 31'inci maddesinin birinci fıkrasında bütçeyle ödenek tahsis edilen her harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olarak belirlendiği hükmünden dolayı Mali Hizmetler Müdürünün aynı zamanda muhasebe yetkilisi olduğundan, Harcama Yetkilileri Hakkındaki Genel Tebliği (Seri No: 1) 4'üncü maddesine göre harcama yetkisi devrinin yazılı olarak bildirilmesi gerektiğinden, Mali Hizmetler Müdürlüğü harcamalarında harcama yetkilisi olarak İcra Takip Şefinin görevlendirildiği bildirilmiştir.

Ancak, Kanun'da belirtilen görevler ayrılığı ilkesine uyulması bakımından Hizmet Biriminin kendi harcamalarında harcama yetkisi birimin en üst yöneticisinde olacak şekilde yetki devrinin sağlanması gerekir.

BULGU 8: Yevmiye Defterine Geçmişe Yönelik Kayıt Yapılması

Muhasebe kayıtlarında müteselsil sıra takip etmeyen yevmiye numaralarına ve geçmişe dönük kayıtlara yer verilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre yapılacak yevmiye kayıtları, yevmiye defterine günlük olarak kaydedilir ve buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılır. Yapılacak her kayıt, bir numara ile numaralandırılır ve bu numaralar, arada boşluk bulunmaksızın tarihle senkronize bir şekilde ardışık olmak zorundadır.

Uygulamada söz konusu düzenlemeye uyulmadığı ve muhtelif tarihlerde geçmişe yönelik 4 adet muhasebe kaydına yer verildiği görülmüştür.

İdare, cevabında; bulgu konusu tespiti iştirak edildiğini, gerekli düzeltici işlemlerin yapılacağını ifade etmiştir.

Muhasebe kayıt sisteminde yevmiye numaralarının tarihleri itibarıyla müteselsil sıra takip etmemesi ve geçmişe yönelik kayıt yapılmasına imkân sağlanması, mali tabloların içerdiği bilginin güvenilirliğini de olumsuz etkileyeceğinden, muhasebenin temel ilkelerine ve yasal düzenlemelere aykırılık teşkil eden bu tür uygulamalara yer verilmemesi ve tüm kayıtların boşluk içermeksizin, ardışık ve tarihle uyumlu şekilde yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 9: Gecekondu Kanunu Gereğince Oluşturulan Fonun Vadesiz Bir Hesapta Tutulması

775 sayılı Gecekondu Kanunu gereğince, yalnızca bu Kanun'da belirtilen amaçların gerçekleştirilmesi için kullanılması gereken paraların yer aldığı Fon Hesabında mevcut tutarların Bankalarda açılacak vadeli hesaplarda değerlendirilmesi gerekirken vadesiz hesaplarda tutulduğu dolayısıyla nemalandırılmadığı görülmüştür.

775 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinde; Kanun'da sayılan hizmetlerin yürütülebilmesi için sağlanacak gelirlerin ilgili Belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanarak birer fon teşkil edileceği belirtilmekte, gelir kaynakları arasında fonda toplanacak paranın faiz gelirleri de sayılmakta; 13'üncü maddesinde ise fonlarda biriken paraların hangi amaçlarla kullanılacağı açık bir şekilde ifade edilmektedir.

Anılan Kanun'un öngördüğü hizmetlerin yürütülebilmesi için sağlanacak gelirler arasında fonda toplanacak paranın faiz gelirleri de sayıldığından, Fon gelirlerinin vadeli hesapta tutulması ve faiz geliri elde edilmesi gerekli olmaktadır.

İdare cevabında, Gecekondu Kanunu gereğince oluşturulan fonda biriken paraların vadeli hesaba alındığı ifade edilmiştir.

Buna göre, Belediye'nin Gecekondu Kanunu gereğince oluşturduğu Fona ait vadesiz hesabın, vadeli yapılması uygun olacaktır.

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>