



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# TÜRKİYE BELEDİYELER BİRLİĞİ

**2024 YILI**

**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

**Ekim 2025**



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto: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 .....                                         | 25 |



## TABLÖLAR LİSTESİ

|                                                   |   |
|---------------------------------------------------|---|
| Tablo 1: 2024 Yılı Bütçe Ödenekleri Tablosu ..... | 3 |
| Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu .....  | 4 |
| Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....  | 5 |
| Tablo 4: Hissedar Olunan Şirketler Tablosu .....  | 6 |



## **KISALTMALAR**

**DMO** : Devlet Malzeme Ofisi Genel M¼d¼rl¼ğ¼

**TBB** : T¼rkiye Belediyeler Birliği

**TİF** : Taşınır İşlem Fişi

**VİF** : Varlık İşlem Fişi



## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### **B. Diğer Bulgular**

1. Devlet Malzeme Ofisinden Yapılan Alımların Kısımlara Bölünerek Gerçekleştirilmesi
2. Ödemesi Yapılmasına Rağmen Teslim Alınmayan Araçların Bulunması
3. Taşınır Devir İşlemlerinin Eksik Belge ile Tamamlanması
4. Taşınır Çıkış Kayıtlarının Zamanında Yapılmaması
5. Birlik Hizmetlerinden Yararlanma Usullerinin Net Olarak Belirlenmemiş Olması
6. Kurum Mülkiyetindeki Taşınmazların Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi
7. Hizmet Alım İhalelerinde Kontrol Teşkilatı Kurulması Şartına Uyulmaması
8. Tasarruf Tedbirleri Genelgesi Hükümlerine Uyulmaması

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

Anayasa'nın 127'nci maddesinde mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Bu idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında birlik kurabilecekleri hükmü de Anayasa'da yer almıştır.

Mahallî idare birliklerinin hukukî statüsü, kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu Kanun'un 20'nci maddesi hükmüne göre de mahallî idarelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla ülke düzeyinde birlik kurulması mümkün bulunmaktadır.

Söz konusu hükme istinaden kurulan Türkiye Belediyeler Birliğinin (TBB) görev ve yetkileri kendi Tüzüğü'nde açıklanmıştır. Buna göre, doğal üyesi olan tüm belediyelerin eğitim danışmanlık, bilgi ve deneyim paylaşımı, teknik destek gibi ihtiyaçlarını karşılamak; merkezi yönetim kurumları ile ulusal ve uluslararası platformlarda onları temsil etmek; hak ve çıkarlarını korumak; üyelerine her türlü desteği vermek; belediyeciliğin geliştirilmesi için faaliyet ve girişimlerde bulunmak, Birliğin kuruluş amacı ve görevi olarak belirlenmiştir.

Birlik ihale ve mali işlemleri bakımından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tabi bulunmaktadır. Ayrıca Kurum, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na tabi olmadığı halde görev ve yetkilerini düzenleyen Tüzük gereği 2886 sayılı Kanun'a göre işlemlerini gerçekleştirmektedir.

### 1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5355 sayılı Mahalli İdareler Birliği Kanunu'na göre Birliğin organları; birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanından oluşmaktadır.

Birlik meclisi, karar organıdır ve üye mahallî idarelerin meclislerinin kendi üyeleri veya belediye meclis üyeliğine seçilmeyi haiz kişiler arasından, Birlik Tüzüğü'nde belirlenen sayıda

ve gizli oyla seçecekleri üyelerden oluşmaktadır. 5355 sayılı Kanun'da ve Birlik Tüzüğü'nde meclisin görev ve yetkileri arasında sayılan konular birlik meclisinde görüşülür ve karara bağlanır.

Birlik encümeni ise, birlik başkanı dâhil on beş belediye başkanından oluşur. Birlik başkanı hariç encümenin diğer üyeleri birlik meclisince kendi üyeleri arasından yılın ilk toplantısında gizli oyla bir yıl görev yapmak üzere seçilir. Bütçe ve kesin hesabı inceleyerek birlik meclisine görüş vermek ve meclisin aldığı bazı kararları uygulamak encümenin temel görevidir.

Birlik başkanı yürütme organı olup birlik meclisi tarafından seçilir. Birlik idaresinin başı, birlik tüzel kişiliğinin temsilcisi ve birliğin harcama yetkilisidir. Kurumu yönetmek, hak ve menfaatlerini korumakla yükümlüdür. Birlik başkanı sahip olduğu yetkilerden uygun gördüklerini genel sekretere devredebilir.

Birlik teşkilâtı; norm kadro standardına uygun olarak genel sekreterlik, hukuk, eğitim, dış ilişkiler, çevre ve şehircilik, mali hizmetler, basın ve yayın, personel ve yazı işleri birimi ile ihtiyaca göre kurulan diğer birimlerden oluşmaktadır. Genel sekretere yardımcı olmak üzere genel sekreter yardımcısı da istihdam edilebilmektedir. Birimler, müdürlükler şeklinde meclis kararı ile oluşturulmuştur.

İlgili mevzuat çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşları, mahalli idareler ve üniversite personeli, birlik bünyesinde görevlendirilebilmektedir.

Birlik personelinin ödül, ikramiye, tazminat ve diğer mali ve sosyal haklarına ilişkin olarak 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu ile ilgili diğer kanunlar uygulanmaktadır.

Türkiye Belediyeler Birliği, başkana bağlı olarak genel sekreter, üç genel sekreter yardımcısı ve genel sekreter yardımcılarına bağlı on birim müdürlüğünden oluşmaktadır. Kurumun merkezi Ankara'dadır.

Birlikte hizmetler, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi memurlar, 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olarak çalışan kadrolu işçiler, sözleşmeli personel ve doğrudan hizmet alımı suretiyle çalıştırılan birlik şirketi personeli tarafından yürütülmektedir. Bu kapsamda; Kurumda

47 memur, 4 sözleşmeli personel, 5 geçici görevli, 11 kadrolu işçi bulunmakta olup ayrıca 143 işçi doğrudan hizmet alımı suretiyle çalıştırılmaktadır.

### 1.3. Mali Yapı

Türkiye Belediyeler Birliği 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında olup bütçesi bir mahalli idare bütçesidir. TBB'nin mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesi Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yapılmaktadır. Birliğin kullanmış olduğu muhasebe sistemi tahakkuk esaslı muhasebe sistemidir

Birlik Tüzüğü hükümleri çerçevesinde stratejik plâna ve performans programına uygun olarak hazırlanan, malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren Birlik bütçesi, meclisin ekim ayı toplantısında görüşülerek kabul edilir.

Kurumun en önemli gelir kaynağı belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılacak paylardan Birlik meclisince belirlenecek oranda alınan üyelik aidatlarından oluşmakta olup ayrıca sosyal tesis işletmesinden gelir elde edilmektedir.

TBB'nin 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 1: 2024 Yılı Bütçe Ödenekleri Tablosu**

| E-Kod1 | Giderin Türü                                       | Bütçe ile Verilen Ödenek (TL) | Eklenen/Düşülen Ödenek (TL) | Ödenek Toplamı (TL) | Bütçe Gideri Toplamı (TL) | İptal Edilen Ödenek (TL) |
|--------|----------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|---------------------|---------------------------|--------------------------|
|        | Mal ve Hizmet Alım Giderleri (AB Proje)            | 0,00                          | (+)9.268.167,02             | 9.268.167,02        | 7.101.361,93              | 2.166.805,09             |
| 1      | Personel Giderleri                                 | 69.500.000,00                 | 0,00                        | 69.500.000,00       | 44.150.643,35             | 25.349.356,65            |
| 2      | Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 8.800.000,00                  | 0,00                        | 8.800.000,00        | 5.384.242,17              | 3.415.757,83             |
| 3      | Mal ve Hizmet Alım Giderleri                       | 243.100.000,00                | (+)180.320.000,00           | 423.420.000,00      | 268.274.991,77            | 61.673.501,51            |
| 4      | Faiz Giderleri                                     | 0,00                          | 0,00                        | 0,00                | 0,00                      | 0,00                     |
| 5      | Cari Transferler                                   | 35.600.000,00                 | (-)21.000.000,00            | 14.600.000,00       | 14.326.416,46             | 273.583,54               |
| 6      | Sermaye Giderleri                                  | 1.000.000.000,00              | (-)47.320.000,00            | 952.680.000,00      | 547.705.080,82            | 386.022.654,65           |
| 7      | Sermaye Transferleri                               | 40.000.000,00                 | (-)32.000.000,00            | 8.000.000,00        | 6.100.000,00              | 1.900.000,00             |

|               |              |                         |                     |                         |                       |                       |
|---------------|--------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|
| 8             | Borç Verme   | 0,00                    | 0,00                | 0,00                    | 0,00                  | 0,00                  |
| 9             | Yedek Ödenek | 85.000.000,00           | (-)80.000.000,00    | 5.000.000,00            | 0,00                  | 5.000.000,00          |
| <b>Toplam</b> |              | <b>1.482.000.000,00</b> | <b>9.268.167,02</b> | <b>1.491.268.167,02</b> | <b>893.042.736,50</b> | <b>485.801.659,27</b> |

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere 2024 yılı başında 1.482.000.000,00 TL ödenek öngörölmüş olup AB projelerinden gelen tutarlarla birlikte yılsonu ödenek tutarı 1.491.268.167,02 TL'ye ulaşmıştır. TBB 2024 bütçesinde geçmiş yıldan devreden ödenek bulunmamaktadır. Bütçenin mal ve hizmet alım giderleri kaleminde 93.424.463,09 TL ve sermaye giderleri kaleminde 18.999.308,16 TL ödenek ertesi yıla devrolunmuştur.

**Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

| Hesap Kodu    | Eko. Kod. | Gider Türü                              | Toplam Bütçe Ödenegi (TL) | Gerçekleşen Tutar (TL) | Gerçekleşme Oranı (%) |
|---------------|-----------|-----------------------------------------|---------------------------|------------------------|-----------------------|
|               |           | Mal ve Hizmet Alım Giderleri (AB Proje) | 9.268.167,02              | 7.101.361,93           | 74,79                 |
| 830           | 01        | Personel Giderleri                      | 69.500.000,00             | 44.150.643,35          | 63,53                 |
| 830           | 02        | S.G.K Dev. Prim. Giderleri              | 8.800.000,00              | 5.384.242,17           | 61,18                 |
| 830           | 03        | Mal ve hizmet Alım Giderleri            | 423.420.000,00            | 268.274.991,77         | 63,36                 |
| 830           | 04        | Faiz Giderleri                          | 0,00                      | -                      | -                     |
| 830           | 05        | Cari transferler                        | 14.600.000,00             | 14.326.416,46          | 98,13                 |
| 830           | 06        | Sermaye Giderleri                       | 952.680.000,00            | 547.705.080,82         | 57,49                 |
| 830           | 07        | Sermaye Transferleri                    | 8.000.000,00              | 6.100.000,00           | 76,25                 |
| 830           | 08        | Borç Verme                              | 0,00                      | -                      | -                     |
| 900           | 09        | Yedek Ödenekler                         | 5.000.000,00              | -                      | -                     |
| <b>Toplam</b> |           |                                         | <b>1.491.268.167,02</b>   | <b>893.042.736,50</b>  | <b>59,88</b>          |

Tablo 2'den de görüleceği üzere bütçe gider gerçekleştirmeleri neredeyse tüm kalemler bazında tahminlerin yaklaşık %40 gerisinde kalmıştır. Bunun en temel nedeni, alınacak kararların, 2024 yılında yaşanan yerel seçimlerin ardından seçilecek yeni yönetime bırakılma iradesidir.

**Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

| Hesap Kodu    | Eko. Kod. | Gelir Türü                     | Bütçede Öngörülen Tutar (TL) | Gerçekleşen Tutar (TL)  | Gerçekleşme Oranı (%) |
|---------------|-----------|--------------------------------|------------------------------|-------------------------|-----------------------|
| 800           | 01        | Vergi Gelirleri                | 0                            | 0                       | -                     |
| 800           | 03        | Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 8.000.000,00                 | 7.178.031,52            | 89,73                 |
| 800           | 04        | Alınan Bağış ve Yardımlar      | 0                            | 0                       | -                     |
| 800           | 05        | Diğer Gelirler                 | 1.279.574.625,00             | 1.721.163.816,40        | 134,51                |
| 800           | 06        | Sermaye Gelirleri              | 0                            | 0                       | -                     |
| 800           | 08        | Alacaklardan Tahsilat          | 0                            | 0                       | -                     |
|               |           | Red ve İadeler (-)             | -1.000.000,00                | 0                       |                       |
| <b>Toplam</b> |           |                                | <b>1.286.574.625,00</b>      | <b>1.728.341.847,92</b> | <b>134,34</b>         |

Bütçe gelirleri tablosundan da görüleceği üzere TBB'nin en önemli gelir kalemi, "Diğer gelirler" başlığı altında yer alan, belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılacak paylardan alınan üyelik aidatıdır. Enflasyonist dönem nedeniyle belediye paylarında yaşanan nominal artışlardan dolayı ilgili gelir kaleminde de pozitif bir sapma yaşanmıştır. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri kaleminin altında ise sosyal tesis işletme gelirleri önemli bir yer tutmaktadır.

2024 yılbaşı bütçe gelir ve gider tahminleri arasında oluşan yaklaşık 200.000.000,00 TL farkın, bütçe kararnamesinden de teyit edildiği üzere bankalarda nakit halde bulunan tutar ile karşılanması kararlaştırılmıştır.

İdarenin 31.12.2024 tarihli Bilançosuna göre, varlık toplamı 3.078.853.853,57 TL'dir. Varlıkların 1.237.254.036,42 TL'sini dönen varlıklar, 1.841.599.817,15 TL'sini ise duran varlıklar oluşturmaktadır. 1.072.341.240,51 TL tutarındaki hazır değerler dönen varlıkların büyük bir bölümünü oluşturmaktadır. 1.834.510.740,06 TL tutarındaki maddi duran varlıklar ise duran varlıklar grubunun büyük bir bölümünü oluşturmaktadır.

Kaynakların 7.518.602,45 TL'si kısa vadeli yabancı kaynaklardan, 4.629.011,81 TL'si uzun vadeli yabancı kaynaklardan, 3.066.706.239,31 TL'si öz kaynaklardan oluşmaktadır.

2024 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Birliğin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 555.195.896,51 TL, Faaliyet Geliri 1.748.146.820,57 TL, Enflasyon Düzeltmesi Sonucu 413.257.341,42 TL olarak gerçekleşmiş olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 1.606.208.265,48 TL'dir.

TBB'nin hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 4: Hissedar Olunan Şirketler Tablosu**

| Sıra No | Şirket Adı        | Vergi Kimlik Numarası | Sermayesi       | Sermaye Oranı % | Faaliyet Alanı           |
|---------|-------------------|-----------------------|-----------------|-----------------|--------------------------|
| 1       | TBB Personel A.Ş. | 8790978322            | 5.000.000,00-TL | 100             | Personel Hizmet Alım İşİ |

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında bir mahalli idare sayılan Türkiye Belediyeler Birliğinin muhasebe kayıt ve mali raporlama 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 yetkili bulunmaktadır.

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

### 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:

- Mizan cetveli
- Temel mali tablolar
  - Bilanço
  - Faaliyet sonuçları tablosu

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

### **Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler**

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

İç kontrol sistemi Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan “İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar”a uygun olarak kurulur. Söz konusu Usul ve Esaslar, iç kontrol ve ön malî kontrol faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin işlem ve süreçleri belirlemiştir.

Bu açıdan yapılan incelemeler neticesinde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

TBB organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları konusunda 2024 yılı sonunda yeni dokümanlar hazırlanmıştır. İdarede “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmıştır. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası ve hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

Birlik tarafından stratejik plan ve ilk defa performans programı hazırlanmış ve iç kontrol riski belirleme ve bu risklerin değerlendirilmesi anlamında çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, “görevler ayrılığı” ilkesine uyulduğu gözlemlenmiştir.

Ön mali kontrol sisteminin, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak çalıştırıldığı ancak Birliğin ön mali kontrol yönergesi ile Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının 2024 yılı için mevcut olmadığı görülmüştür.

İdare faaliyet raporu, içerik olarak mevzuata kısmen uygun hazırlanmış olup mali bilgilere ve temel mali tablolara yer verilmemesi gibi yönleriyle eksiklikler içermektedir.

İdarede iç denetim birimi kurulmamış ve denetçi ataması yapılmamıştır.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Türkiye Belediyeler Birliğinin 2024 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

Bu bölümde herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

### B. DİĞER BULGULAR

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

#### **BULGU 1: Devlet Malzeme Ofisinden Yapılan Alımların Kısımlara Bölünerek Gerçekleştirilmesi**

Kurum tarafından yapılan çöp konteyneri alımlarının Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü (DMO) tarafından internet ortamında yayımlanan katalog üzerinden gerçekleştirildiği, söz konusu alımların mevzuatta belirtilen parasal sınırın altında kalmak amacıyla kısımlara bölünerek yapıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, bu Kanun kapsamına giren kuruluşların, DMO Ana Statüsü'nde yer alan mal ve

hizmetler için DMO'dan yapacakları alımların ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç 4734 sayılı Kanun'a tâbi olmadığı hüküm altına alınmıştır.

DMO Ana Statüsü'nün "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinde "katalog" ifadesi, "ürünlerin teknik özellikleri ile fiyatlarının gösterildiği, DMO ile müteşebbisler arasında muayyen bir dönem için yapılan, karşılıklı olarak alım ve satım taahhüdünü içeren bir sözleşmeye, çerçeve anlaşmaya veya protokole dayanan ve elektronik ortamda da sunulan hizmet" olarak tanımlanmıştır.

Ana Statü'nün "Temel ilkeler" başlıklı 7'nci maddesinin yedinci fıkrasında, DMO'nun belirlenecek parasal tutara kadar olan mal ve hizmetleri katalogda yer alan müteşebbislerden doğrudan sipariş yoluyla da temin edebileceği belirtilmiştir.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Devlet Malzeme Ofisinden Yapacakları Mal ve Malzeme Taleplerine İlişkin Yönetmelik'in "Firma, ürün ve parasal sınırlamalar" başlıklı 16'ncı maddesinin ikinci fıkrasında "katalog ürünleri ile tedarik" hususu düzenlenmiş, bu kapsamda kamu kurum ve kuruluşlarının, katalog ürünlerinde öncelikle birden fazla, mümkün olması halinde en az üç ve fiyatları birbirine en yakın firma ürünlerini tercih etmek suretiyle talepte bulunmaları gerektiği belirtilmiştir.

Aynı fıkranın (b) bendinde ise; tüm sorumluluk talepte bulunan ihtiyaç sahibi kamu kurum ve kuruluşuna ait olmak üzere talebin tek bir firmadan veya tek marka olarak yapılmasının da mümkün olabileceği ifade edilerek bu durumda uyulması gereken şartlara alt bentler şeklinde yer verilmiştir. Söz konusu bentlerde yer alan şartlar uyarınca 2024 yılında uygulanacak hususlar şu şekildedir:

- Katalog ürünleri arasından 2.000.000,00 TL'ye kadar tek bir firmadan yapılacak talepler, miktara bağlı iskontolar da dikkate alınarak doğrudan satış organlarınca tedarikçi firmalara sipariş verilmek suretiyle karşılanacaktır.
- 2.000.000,00 TL ile 8.000.000,00 TL arasında bir katalog firmasından yapılacak taleplerde tedarikçi firma ile pazarlık yapılmak suretiyle ilgili talep karşılanacaktır.
- 8.000.000,00 TL üzerindeki talepler, ilan edilen katalog firmalarından aynı ürünlerde fiyatları birbirine yaklaşık olan en az üç katalog firması ürünleri arasından seçilmesi (aynı ürün için ilan edilen katalog firması sayısının üçten az olması halinde var olan firmalardan tercih yapılabilir) veya teknik şartname hazırlanmak suretiyle istenmesi halinde ihale yapılmak suretiyle karşılanacaktır.

- 8.000.000,00 TL üzerinde tek bir katalog firmasından yapılacak talepler ile bu miktarı geçen tek markaya ilişkin talepler karşılanmayacaktır.
- Yapılacak pazarlık veya ihale sonucunda sağlanacak ilave indirimler ile miktar iskontolarından talepte bulunan kamu kurum ve kuruluşları yararlandırılacaktır.

DMO tarafından resmi internet sitesinde yapılan açıklamada da, yukarıda yer alan düzenlemelere paralel ifadelere yer verilmiş, yapılacak pazarlık veya ihale sonucunda sağlanacak ilave indirimler ile miktar iskontolarından talepte bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının yararlandırılacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat ve açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, kamu kurumları, 4734 sayılı Kanun'da yer alan istisna hükmü kapsamında ihtiyaçlarını DMO üzerinden karşılarken, katalog ürünlerin elektronik ortamdan satın alım usulünü kullanabilmektedirler. Bu usulde DMO bir nevi aracılık hizmeti görmektedir. Kamu kurumu, elektronik ortamda katalogdan satın alacağı ürünü ve firmayı seçmekte, ödemesini DMO'ya yapmakta, DMO ise siparişi katalogda yer alan firmaya yönlendirerek, ürünün belirli bir zaman içinde ilgili idareye teslimini sağlamaktadır.

Her ne kadar söz konusu yöntemle idareler ihtiyaçlarını son derece kolay ve hızlı bir şekilde temin etseler de mezkûr yöntemde rekabet ortamının sağlanabildiğini söylemek mümkün değildir. Zira Kurumlar doğrudan katalogda belirtilen firma ile iletişime geçebilmekte ve benzer ürün için bu ürünü satışa sunan firmalardan dilediklerini seçip işlemlerini devam ettirebilmektedirler.

Yukarıda açıklanan sebepler nedeniyle, söz konusu yöntemin kullanılabileceği alımlara parasal sınırlar getirilmiş ve belirlenen parasal sınırların üstündeki ihtiyaçların daha rekabetçi şartlarla alınmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

2024 yılı için 2.000.000,00 TL'nin altında maliyeti olan ihtiyaçların katalog yöntemi ile DMO üzerinden alınabilmesine imkân tanınmış, ancak bu tutarın üzerinde maliyeti olan ihtiyaçların DMO tarafından gerçekleştirilecek pazarlık veya ihale süreçleri sonucunda karşılanabileceği düzenlenmiştir. Söz konusu pazarlık veya ihale süreçleri sonucunda oluşacak fiyatın katalog fiyatlarının altına inmesi ihtimali de oldukça kuvvetli bir ihtimal olup bu avantajdan ilgili kamu kurumunun faydalanacağı da açıktır.

Türkiye Belediyeler Birliği tarafından DMO üzerinden gerçekleştirilen çöp konteyneri alımlarının incelenmesi neticesinde, yaklaşık maliyeti 7.000.000,00 TL ile 9.600.000,00 TL

arasında değişen harcama talimatlarına ilişkin işlemlerin tamamında, katalog yönteminin kullanılabilmesi amacıyla, alımların 2.000.000,00 TL'nin altında kalacak şekilde kısımlara bölünerek gerçekleştirildiği görülmüştür. 2024 yılında bu yöntemle aynı firmadan yaklaşık 42.000.000,00 TL'lik alım yapılmıştır. Bu durum yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil ettiği gibi DMO tarafından gerçekleştirilecek pazarlık süreci veya ihale neticesinde Birlik tarafından elde edilebilecek avantajlardan da yararlanılamamasına sebebiyet vermiştir.

Kamu idaresi tarafından 2024 yıl sonundan itibaren bulgu doğrultusunda işlem tesis edilmeye başlandığı bildirilmiş ise de denetime konu olan 2024 mali yılında bulgu konusu husus ile ilgili herhangi bir düzeltme işlemi yapılamamıştır.

Sonuç olarak; DMO üzerinden yapılacak mal ve malzeme alımlarının, mevzuat ile belirlenmiş parasal limitlere uyularak yapılması, söz konusu parasal limitlerin altında kalmak amacıyla alımların kısımlara bölünerek tek bir firma veya markadan alım yapılmaması ve rekabet ortamının ortaya çıkarabileceği faydalardan yararlanılması önem arz etmektedir.

## **BULGU 2: Ödemesi Yapılmasına Rağmen Teslim Alınmayan Araçların Bulunması**

Yüklenicisine ödemede bulunulduğu halde yükleniciye ait binada bekletilen ve Türkiye Belediyeler Birliği tarafından teslim alınmayan iş makinesi ve cenaze aracı gibi taşınırıların bulunduğu tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde "kamu kaynakları"; "*kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler olarak*" tanımlanmıştır.

Aynı Kanun'un "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun'un "Kamu zararı" başlıklı 71'inci maddesinde ise "kamu zararı"; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya

eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması şeklinde tanımlanmış ve mal alınmadan ödeme yapılmasının kamu zararının belirlenmesinde esas alınacağı düzenlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, herhangi bir taşınır için Kurum tarafından ödeme yapılabilmesi söz konusu taşınırın teslim alınmış olmasına bağlıdır. Ayrıca kamu kaynağı niteliğinde olan bu taşınırın etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasının sağlanması da yasal zorunluluktur.

Kurum taşınır işlemleri üzerinde gerçekleştirilen incelemeler neticesinde, üye belediyelere hibe edilmek üzere Devlet Malzeme Ofisi (DMO) aracılığı ile çeşitli firmalardan alınan iş makinesi ve cenaze aracı gibi taşınırlara ilişkin tüm bedeller ödenmiş olmasına rağmen söz konusu araçların yüklenici firmalarda sekiz aya varan sürelerle bekletildiği görülmüştür.

Bu durum araç alımlarının belli bir plan, program dâhilinde ve ihtiyaç analizleri çerçevesinde değil stoklu çalışma mantığı ile gerçekleştirilmesinden kaynaklanmaktadır. Şöyle ki, Kurum bünyesinde henüz hangi aracın hangi belediyeye hibe edileceğine ilişkin bir karar alınmamışken DMO üzerinden araç alım işlemleri başlatılmaktadır. Söz konusu alım süreci neticelendikten sonra dahi uzun bir süre bu araçların hibe edileceği belediyelerin belirlenmemesi, bedelleri ödenmesine rağmen araçların yüklenicilerde bekletilmesine sebebiyet vermektedir. Böylece hem kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmadığı hem de henüz teslim alınmamış mallar için ödeme yapıldığı sonucu ile karşılaşılmaktadır.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edildiği, yeni dönemde araç alımlarının belirli bir sistematik doğrultusunda gerçekleştirilmesi ve araçların teslim sürelerinin kısaltılması için çalışmalara başlandığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, gerek kaynakların etkin ve verimli kullanılması gerekse de kamu zararına sebebiyet verilmemesi amacıyla, hibe edilmek üzere alınacak taşınırın hangi belediyeye hibe edileceğinin alımdan önce hazırlanacak plan, program ve ihtiyaç analizleri doğrultusunda belirlenmesi önem arz etmektedir.

### **BULGU 3: Taşınır Devir İşlemlerinin Eksik Belge ile Tamamlanması**

Kurum tarafından 2024 yılı Mayıs ayında belediyeler lehine gerçekleştirilen taşınır devir işlemlerine ilişkin kanıtlayıcı belgeler arasında, söz konusu taşınırın ilgili belediyenin kayıtlarına girdiğini gösteren Taşınır İşlem Fişinin (TİF) bulunmadığı görülmüştür.

TBB Tüzüğü'nün "Birliğin görev ve yetkileri" başlıklı 7'nci maddesinde, doğal veya toplumsal olaylardan etkilenen belediyelere destek olmak ve belediyelerin görev alanına giren konularda belediyelere destek vermek Kurumun görevleri arasında sayılmıştır.

İlgili dönemde yürürlükte bulunan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Kamu idareleri arasında bedelsiz devir ve tahsis" başlıklı 31'inci maddesinde, ilgili mevzuatla verilen görev ve yetkiye dayanılarak diğer idarelere verilmek üzere temin edilen taşınırıların herhangi bir süreye tabi olmaksızın ilgili kamu idaresine bedelsiz devredilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Devir alınan taşınırıların girişi" başlıklı 19'uncu maddesinde, kamu idarelerince 31'inci madde hükümlerine göre bedelsiz olarak devir alınan taşınırıların, devreden idarenin TİF'inde gösterilen değer esas alınarak düzenlenecek TİF ile giriş kaydedileceği ve bu fişin bir nüshasının yedi gün içerisinde devreden idarenin çıkış kaydına esas TİF'e bağlanmak üzere gönderileceği düzenlenmiştir; "Devir suretiyle çıkış" başlıklı 24'üncü maddesinde ise kamu idarelerince 31'inci madde hükümlerine göre bedelsiz olarak devredilen taşınırıların çıkışının taşınır işlem fişi düzenlenerek yapılacağı ve devir alan idareden alınan TİF'in düzenlenen bu TİF'in ekine bağlanacağı belirtilmiştir.

10.10.2024 tarihinde yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği'nde de yukarıda belirtilen hükümler esas itibarıyla korunmuş, Yönetmelik'in 19, 24 ve 31'inci maddelerinde önceki Yönetmelik'le benzer hükümlere yer verilmiştir. Daha önceki Yönetmelik'ten farklı olarak ise "Taşınır İşlem Fişi" ifadesi yerine "Varlık İşlem Fişi" ifadeleri kullanılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde; TBB'nin ilgili mevzuat çerçevesinde herhangi bir süreye tabi olmaksızın belediyelere bedelsiz taşınır devri yapabileceği, söz konusu taşınırın devralan belediye tarafından düzenlenecek bir TİF ile giriş kaydının yapılması ve bahsi geçen bu TİF'in bir nüshasının yedi gün içinde TBB'nin çıkış kaydına esas TİF'e eklenmek üzere TBB'ye gönderilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Kurum taşınır devir işlemleri üzerinde yapılan incelemeler neticesinde; 21.05.2024 tarih ve 2, 3, 4 numaralı Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanaklarına istinaden çeşitli TİF'ler düzenlendiği, bu TİF'ler ile depremden etkilenen belediyelere devredilmek üzere 2.575.377,40 TL değerinde bilgisayar, çalışma masası, çalışma koltuğu ve çamaşır makinelerinin çıkış kayıtlarının yapıldığı ancak söz konusu taşınırıların ilgili belediyelerin kayıtlarına girdiğini gösteren ve bu belediyeler tarafından hazırlanarak TBB'ye gönderilmesi gereken TİF'lerin TBB'ye gönderilmediği, buna rağmen devir işlemlerinin tamamlandığı görülmüştür.

Söz konusu taşınırın devrinde, ya yalnızca TBB personeli tarafından ya da bir TBB personeli ile devralan belediyeden bir personel tarafından imzalanmış bir tutanak kullanılmış, taşınırın devralan idarenin kayıtlarına girdiğine ilişkin herhangi bir belge TBB tarafından aranmamıştır. Bu durum, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmesinin yanı sıra, taşınırın keyfi kullanımına ve kayıt dışında kalmasına sebep olabilecektir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa genel manada iştirak edildiği ve hibe edilen malzemelerin ilgili idarenin kayıtlarına girdiğine ilişkin belgelerin alınmaya başlandığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak; TBB tarafından gerçekleştirilen taşınır devir işlemlerinde, mevzuatın da öngördüğü şekilde söz konusu taşınırın ilgili idarenin kayıtlarına girdiğini gösteren belgelerin Kuruma gönderilmesinin sağlanması ve bu belgelerin çıkış kaydına esas TİF'lere eklenmesi önem arz etmektedir.

#### **BULGU 4: Taşınır Çıkış Kayıtlarının Zamanında Yapılmaması**

Hibe veya tüketim maksadı ile kurum, kuruluş veya kişilere verilen taşınır malların, veriliş tarihinden itibaren mevzuatta belirtilen süreler geçmiş olmasına rağmen muhasebe kayıtlarından düşülmediği tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği 10.10.2024 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiş, Yönetmelik’in 41’inci maddesi ile 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmıştır.

Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi” başlıklı 30’uncu maddesinde, maddi duran varlık hesaplarında izlenen taşınırın çıkışları için düzenlenen Varlık İşlem Fişlerinin (VİF) (önceki Yönetmelik döneminde “Taşınır İşlem Fişlerinin”) birer nüshasının, düzenleme tarihini takip eden en geç on gün içinde ve her durumda malî yıl sona ermeden önce muhasebe birimine gönderilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Mezkûr maddenin devamında, muhasebe kayıtlarında 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabında izlenen tüketim malzemelerinin çıkışları için düzenlenen VİF’lerin (önceki Yönetmelik döneminde TİF’lerin) muhasebe birimine gönderilmeyeceği, bunun yerine, kamu idarelerinde aylık dönemler itibarıyla tüketim malzemelerinin onaylı bir listesinin ilgili dönemi takip eden dönemde (önceki Yönetmelik döneminde üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler

tarafından belirlenen sürede), son dönem listesinin ise en geç yılın son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere bir maddi duran varlığın çıkışından sonraki on gün içerisinde, tüketim malzemesinin ise kullanıma verildikten sonraki ay içerisinde (önceki Yönetmelik döneminde üç ay içerisinde) muhasebe kayıtlarından düşülmesi gerekmektedir.

Kurum taşınır işlemleri üzerinde gerçekleştirilen incelemeler neticesinde, üye belediyelere hibe edilen temizlik araç ve gereçleri ile tüketilen basılı yayın gibi taşınırın en çok bir ay (önceki Yönetmelik döneminde üç ay) içerisinde ve yine üye belediyelere hibe edilen iş makinesi ve cenaze aracı gibi taşınırın ise on gün içerisinde muhasebe birimine bildirilmesi gerekirken söz konusu bildirimlerin yapılmadığı ve bu sebeple muhasebe kayıtlarından söz konusu taşınırın zamanında düşülmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edildiği ve taşınır kayıtları ile muhasebe kayıtları arasındaki uyumun sağlanabilmesi amacıyla mevzuatta öngörülen sürelerle uygun olarak ilgili kayıtların tutulmaya başlandığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, taşınır kayıtları ile muhasebe kayıtları arasındaki uyumun sağlanabilmesi amacıyla mevzuatta öngörülen sürelerle uygun olarak ilgili harcama birimi tarafından muhasebe birimine yapılması gereken bildirimlerin zamanında yapılması gerekmektedir.

#### **BULGU 5: Birlik Hizmetlerinden Yararlanma Usullerinin Net Olarak Belirlenmemiş Olması**

Kurum tarafından üye belediyelere hibe edilmek amacıyla araç, iş makinesi ve bilgisayar gibi taşınırın edinildiği, ancak söz konusu taşınırın hibe edileceği belediyelerin belirlenmesi sürecinde objektif herhangi bir kriter bulunmadığı, üst yönetim tarafından belirlenen idarelere mezkûr taşınırın hibe edildiği görülmüştür.

Mahallî idare birliklerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu'nda düzenlenmiştir. Kanun'un "Birlik tüzüğü" başlıklı 5'inci maddesinde birlik tüzüğünde bulunması zorunlu hususlar belirtilmiş, bu kapsamda; birliğin amacı, görevi ve üreteceği hizmetler ile üyesi mahallî idarelerin birlik hizmetlerinden yararlanma usulleri birlik tüzüğünde yer alması zorunlu hususlar arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun’un “Ülke düzeyinde birlik kurulması” başlıklı 20’nci maddesinde ise belediyelerin menfaatlerinin korunması, belediyelere rehberlik edilmesi, belediyeler arasında yardımlaşma ve işbirliğinin sağlanması, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaşmasına yardımcı olunması, belediye personelinin eğitilmesi ve belediyelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla Türkiye’deki tüm belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece bir birlik kurulabileceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun hükmüne istinaden Türkiye Belediyeler Birliği kurulmuş ve Türkiye Belediyeler Birliği Tüzüğü yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Tüzük’te Birliğin amacı, belediyelerin görev ve sorumluluklarını etkin ve verimli şekilde yerine getirmeleri için gerekli olan eğitim, danışmanlık, bilgi ve deneyim paylaşımının sağlanması, teknik destek gibi ihtiyaçlarının karşılanması olarak açıklanmıştır.

Tüzük’ün “Birliğin görev ve yetkileri” başlıklı 7’nci maddesinde ise doğal veya toplumsal olaylardan etkilenen belediyelere destek olmak ve belediyelerin görev alanına giren konularda belediyelere destek vermek Birliğin görevleri arasında sayılmıştır.

Bununla birlikte, Tüzük içeriğinde Kurumun söz konusu desteklerinden üye belediyelerin nasıl yararlanacağına ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiş, Kurum iç düzenlemelerinde de bu hususa ilişkin detaylı bir açıklama yapılmamıştır.

Yukarıda yer verilen düzenlemeler çerçevesinde, Türkiye’deki tüm belediyelerin yasal zorunluluk altında aidat ödeyerek üyesi olduğu TBB’nin ayni yardım ve hibelerinden TBB Tüzüğü’nde belirlenmiş olması gereken usuller dairesinde ve daha önceden belirlenmiş objektif kriterler çerçevesinde yararlanabiliyor olması gerekmektedir.

Kurum tarafından hibe olarak verilen taşınırlar üzerinde yapılan incelemeler neticesinde; söz konusu hibelerden yararlanmak isteyen belediyelerin kullanabileceği sistematik bir başvuru mekanizmasının olmadığı ve hibeden yararlanacak belediyelerin belirlenmesi sürecinde objektif kriterlerin bulunmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edildiği ve 2024 yılı sonundan itibaren hibelerden yararlanacak belediyelerin objektif kriterler çerçevesinde belirlenmeye başlandığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak; üye belediyelerin, Kurum hibelerinden yararlanma usullerinin Birlik Tüzüğü ile hüküm altına alınması ve söz konusu usule uygun başvuru yapmış belediyeler

arasından objektif seçim yapılabilmesini sağlayacak kriterlerin belirlenmesi önem arz etmektedir.

### **BULGU 6: Kurum Mülkiyetindeki Taşınmazların Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi**

Kuruma ait taşınmazların, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda "esas usul" olarak belirtilen kapalı teklif usulü yerine aynı Kanun'un pazarlık usulü uyarınca kiraya verildiği tespit edilmiştir.

Türkiye Belediyeler Birliği Tüzüğü'nün "Birliğin ihale ve mali işlemleri" başlıklı 23'üncü maddesinde, Birliğin satım ve kiraya verme işlemlerinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na tabi olduğu belirtilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde, bu Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasının ve ihalelerde açıklık ve rekabetin sağlanmasının; 36'ncı maddesinde ise ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün kullanılmasının esas olduğu düzenlenmiştir.

Ayrıca mezkûr Kanun'un "Pazarlık usulüyle yapılacak işler" başlıklı 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde "*Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,...*" ihalelerinin, pazarlık usulüyle yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen hükümler birlikte değerlendirildiğinde; ihalelerde açıklık ve rekabetin sağlanmasının Kanun'un temel ilkelerinden olduğu ve bu ilkenin gereği olarak, Kanun'un 36'ncı maddesinde yer alan "Kapalı teklif usulü" nün esas usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dâhilinde uygulanabilecek istisnai usuller olduğu anlaşılmaktadır.

Buna göre, Kurum taşınmazlarının kiraya verilmesine ilişkin ihalelerin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine istinaden pazarlık usulü ile yapılması mümkün değildir. Zira mezkûr madde; pazarlık usulünün kullanılabilmesi için, ilgili taşınmaz malın "Devletin özel mülkiyetinde" veya "Devletin hüküm ve tasarrufu altında" olmasını şart koşmaktadır. "Devletin özel mülkiyetindeki" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler"

ifadeleri kapsamına mahalli idarelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlarının girmediği ise açıktır. Dolayısıyla, Kurumun özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için pazarlık usulü kullanılarak ihale yapılması mümkün değildir.

Nitekim Danıştay 13. Dairesinin 21.10.2008 tarih ve E:2007/4476, K: 2008/6874 sayılı Kararı ile birçok Sayıştay raporunda Türkiye Belediyeler Birliği gibi mahalli idare tanımı kapsamına giren belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazları için pazarlık usulü ile ihale yapılamayacağı ifade edilmiştir.

Kurum kiralama işlemleri üzerinde yapılan inceleme neticesinde çay ocağı ve berber dükkânının yukarıda belirtilen mevzuata aykırı olarak Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca pazarlık usulü ile kiraya verildiği tespit edilmiştir.

Ayrıca söz konusu kiralama ihaleleri neticesinde alınan ihale kararlarının ve imzalanan sözleşmelerin 488 sayılı Damga Vergisi Kanunu uyarınca damga vergisine tabi olduğu açık olmasına rağmen Kurumun bahsi geçen vergilerin ödenmesi noktasında üzerine düşen sorumluluğu yerine getirmediği de görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edildiği ve bir sonraki ihalenin mevzuata uygun olarak yapılması amacıyla çalışmalara başlandığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, rekabetin sağlanmasını temin etmek maksadıyla Kurumun özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların kiraya verilmesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun hareket edilmesi ve alınan ihale kararları ile imzalanan sözleşmelere ilişkin damga vergisinin ödenmesi noktasında gerekli özenin gösterilmesi önem arz etmektedir.

#### **BULGU 7: Hizmet Alım İhalelerinde Kontrol Teşkilatı Kurulması Şartına Uyulmaması**

Türkiye Belediyeler Birliği tarafından 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen hizmet alım ihalelerine ilişkin sözleşmelerin uygulama aşamasında “kontrol teşkilatı” oluşturulmadığı tespit edilmiştir.

Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin eki Hizmet Alımlarına Ait Tip Sözleşme'nin “Sözleşmenin ekleri” başlıklı 8'inci maddesinde; ihale dokümanının, bu sözleşmenin eki ve ayrılmaz bir parçası olduğu ve idare ile yükleniciyi bağladığı belirtildikten sonra ihale dokümanını oluşturan en öncelikli belge olarak Hizmet İşleri Genel Şartnamesi sayılmıştır.

Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'nin "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde, Genel Şartname'nin, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi idareler tarafından 4735 sayılı Kanun uyarınca sözleşmeye bağlanan "danışmanlık" dışındaki hizmet işlerini kapsadığı belirtilmiş ve yaklaşık maliyeti 4734 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinin (b) bendinin 1 numaralı alt bendinde belirtilen üst limit tutarının altında kalan hizmet işlerinde Genel Şartname'nin 2, 4, 5 ve 6'ncı bölümlerinde yer alan hükümlerin idareler tarafından uygulanmayabileceği ifade edilmiştir.

25.01.2023 tarihli ve 32084 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2023/1 sayılı Kamu İhale Tebliği ile söz konusu parasal limit 01.02.2023–31.01.2024 tarihleri arasında ihalesi gerçekleştirilecek hizmet alımlarında uygulanmak üzere 863.700,00 TL olarak belirlenmiştir.

Genel Şartname'nin 4'üncü bölümü "Kontrol Hizmetleri" başlığını taşımakta ve bu bölümde kontrol teşkilatı ve bu teşkilatın yetkilerine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. İlgili bölümde özetle; sözleşmeye bağlanan her türlü işin, idare tarafından görevlendirilen kontrol teşkilatının denetimi altında yüklenici tarafından yönetilip gerçekleştirileceği ve bütün işlerin kontrol teşkilatı tarafından verilen talimatlara göre yapılmak zorunda olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde, belirtilen tarihler arasında 4734 sayılı Kanun kapsamındaki idarelerce 4735 sayılı Kanun uyarınca sözleşme imzalanmak üzere gerçekleştirilen ve yaklaşık maliyeti 863.700,00 TL'nin üzerinde olan tüm hizmet alım işlerinde Genel Şartname'nin 4'üncü bölümüne uygun olarak kontrol teşkilatının kurulması ve yine ilgili Şartname'de belirtilen görev ve yetkiler çerçevesinde bu teşkilatın çalışması gerektiği anlaşılmaktadır.

Kurum tarafından gerçekleştirilen hizmet alım ihaleleri üzerinde yapılan inceleme neticesinde, 37.114.500,00 TL yaklaşık maliyetli ve 2023/1200462 ihale kayıt numaralı araç kiralama işi ile 3.036.250,00 TL yaklaşık maliyetli ve 2023/724555 ihale kayıt numaralı eğitim işine ilişkin sözleşmelerde "*İdare tarafından kontrol teşkilatı kurulmayacak olup, İşin yürütülmesi, denetlenmesi işi İdarece görevlendirilen Muayene Kabul Komisyonu tarafından yapılacaktır.*" hükmüne yer verildiği görülmüştür.

Görüldüğü üzere Kurum tarafından gerçekleştirilen hizmet ihalesine konu işlerde kurulması zorunlu olan kontrol teşkilatı kurulmamakta ve kontrol teşkilatının görevleri muayene kabul komisyonları tarafından yerine getirilmektedir. Oysa yürürlükteki mevzuat ile belli bir tutarın üzerinde yaklaşık maliyeti olan hizmet işlerinde iki aşamalı denetim

mekanizması öngörülmüştür. Bunlardan ilki işin yürütülmesi sırasında kontrol teşkilatı tarafından gerçekleştirilecek olan denetim, ikincisi ise Genel Şartname'nin 8'inci bölümünde düzenlenen kabul komisyonu tarafından gerçekleştirilecek denetimdir.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa iştirak edildiği ve gerekli işlemlerin yapılacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak; mevzuatın öngördüğü iki aşamalı kontrol ve denetim faaliyetlerinin gerçekleştirilebilmesi amacıyla yaklaşık maliyeti belirlenen limitin üstünde olan hizmet işlerinde kontrol teşkilatının oluşturulması ve ilgili sözleşmelerde buna yönelik düzenleme yapılması, yapılan hizmet alımlarının sözleşme ve eklerine uygun yerine getirilmesi açısından önem arz etmektedir.

#### **BULGU 8: Tasarruf Tedbirleri Genelgesi Hükümlerine Uyulmaması**

Türkiye Belediyeler Birliği tarafından "Tasarruf tedbirleri" konulu Cumhurbaşkanlığı Genelgesi hükmüne uygun olmayan şekilde eğitim düzenlendiği tespit edilmiştir.

İlgili dönemde yürürlükte bulunan 2021/14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nin "Kapsam" başlıklı bölümünde, belediyelerin kurdukları birlikler tarafından yapılacak harcamaların söz konusu Genelge'de yer verilen tedbirlere uygun olması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Mezkur Genelge'nin "Personel Görevlendirmeleri" başlıklı kısmında, kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet içi eğitim, konferans, seminer, çalıştay, sempozyum, toplantı, organizasyon ve benzeri her türlü faaliyetlerinin uzaktan erişim yöntemi ile yapılmasının esas olduğu, bu faaliyetlerin yüz yüze yapılmasının zorunluluk arz ettiği durumlarda ise öncelikli olarak kamu tesislerinin kullanılacağı, şayet özel tesis kullanılacak ise fiyatların ekonomik olduğu yerlerin tercih edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

17.05.2024 tarihinde yürürlüğe giren ve 2021/14 sayılı Genelge'yi yürürlükten kaldıran 2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde de yukarıda belirtilen hüküm esas itibarıyla korunmuş ve bu defa özel tesislerin kullanılmasına da izin verilmemiştir.

Genelgelerin son kısmında, tüm kamu kurum ve kuruluşları tarafından Genelge'nin uygulanmasına dönük tedbirlerin alınması gerektiği ve her kademe yöneticinin tasarruf ilkelerinin uygulanmasından sorumlu olacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde, Kurum tarafından gerçekleştirilecek eğitim, konferans, toplantı gibi faaliyetlerde çevrimiçi yöntemlerin kullanılmasının esas olduğu, bu faaliyetlerin yüz yüze yapılmasının zorunluluk arz ettiği durumlarda öncelikli olarak kamu tesislerinin kullanılmasının, özel tesislerde gerçekleştirilecek olanlarda (2024/7 sayılı Genelge öncesi dönem) ise fiyatların ekonomik olduğu yerlerin seçilmesinin gerektiği açıkça anlaşılmaktadır.

Bu çerçevede yapılan incelemeler neticesinde, Kurum tarafından doğrudan temin ile KDV dâhil toplam 315.204,00 TL ödenerek satın alınan ve 2024 yılı Mart ayında Antalya ilindeki 5 yıldızlı otelde gerçekleştirilen bir günlük “Birlik genel sekreterleri/müdürleri istişare toplantısı” hizmet alımı işinin tasarruf tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi’ne aykırı olduğu görülmüştür.

Sonuç olarak; kamu kurum ve kuruluşlarının harcamalarında tasarruf sağlanması ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması amacıyla yayımlanan söz konusu tedbirlere uyulması son derece önem arz etmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

## 8. EKLER

### EK 1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

| Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu       |      |                                |                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------|------|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bulgu Adı                                                                | Yıl  | İdare Tarafından Yapılan İşlem | Açıklama                                                                                                                                        |
| Eğitim ve Proje Destek Faaliyetlerinin Kapsamının Genişletilmemiş Olması | 2022 | Yerine Getirilmedi             | "Birlik Hizmetlerinden Yararlanma Usullerinin Net Olarak Belirlenmemiş Olması" başlıklı bulguda konu daha geniş kapsamlı olarak ele alınmıştır. |