



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

SAMSUN BÜYÜKŞEHİR 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.....	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	11
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	33

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 9: Pazarlık Usulü (21/b) ile Yapılan Bazı İhaleler	24
Tablo 10: Tasarruf Genelgesine Aykırı Temsil Tören Ağırılama ve Tanıtım Giderleri	30

KISALTMALAR

Saski	Samsun Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
İKN	İhale Kayıt No
Bem-Bir-Sen	Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası
Samulaş A.Ş	Samsun Proje, Ulaşım, İmar, İnşaat Yatırım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınır Mallara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Usulüne Uygun Tutulmaması ve Doğru Bir Şekilde Mali Tablolara Yansıtılmaması
2. Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Tamamlanmaması
3. Geçici Kabulü Yapılan Bazı Yapım İşlerinin İlgili Varlık Hesabına Aktarılmaması
4. Bilançoda Yer Alan Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun Tam, Doğru ve Gerçeğe Uygun Tutarları Göstermemesi
5. Kısa ve Uzun Vadeli İç Mali Borçlara Ait Faiz Gider Tahakkuklarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Muhasebe Belgelerinde Kayıt Düzenine Uyulmaması
2. İlan ve Reklam Vergilerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi
3. Belediye Tarafından Kiraya Verilen veya Ecrimisil Uygulanan Taşınmazlar Üzerindeki Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunması
4. Bazı Taşınmazların İhaleye Çıkılmadan Ecrimisil Karşılığında Kullanılması
5. Açık İhale Yöntemiyle Yapılması Gereken Bazı İşlerin Pazarlık Usulüyle Yapılması
6. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Alımlarda Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
7. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinde Mevzuata Uygun Olmayan Hükümler Bulunması
8. Tasarruf Tedbirleri Genelgesi'ne Uygun Olmayan İşlemler Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Samsun Büyükşehir Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği görev, yetki, imtiyaz ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

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

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımı şeklindedir. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 8 ve 9'uncu maddesinde belirtilen altyapı ve ulaşım hizmetleri büyükşehir belediyelerinin sorumluluğu altındadır.

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

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

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

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluk alanları genişletilerek; büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasındaki ilişkiler ve hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında düzenleyici, bağlayıcı karar alma yetkisi verilmiştir.

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

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 86 üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi Büyükşehir Belediye Meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Büyükşehir Belediyesi personeli Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda Büyükşehir Belediye Meclisinin bilgisine sunulur. Genel sekreter, Belediye Başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanır.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 6 birim belirlenmiştir. Bunlar; Genel sekreterlik, Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı İç Denetim Birimi, Danışman ve Denetim Ofisi'dir.

İdarenin en önemli icra organı Genel Sekretere bağlı 4 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 23 Daire Başkanlığı bulunmakta olup, hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	2337	602
Sözleşmeli Personel		17
Kadrolu İşçi	825	101
Geçici İşçi		11
Toplam	3162	731
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	129	129

Samsun Büyükşehir Belediyesi Başkanlığına bağlı kuruluş olarak, SASKİ Genel Müdürlüğü (Samsun Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü) bulunmaktadır.

Samsun Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulmuş ve bu Kanunlardaki esaslara ve özel hukuk hükümlerine göre Büyükşehir Belediyesi mücavir alan sınırları içerisinde su ve kanalizasyon hizmetlerinin planlanarak yürütülmesi ve koordinasyonunu sağlamak üzere kurulmuş; özel bütçeli, tüzel kişiliği olan ve kamusal görev yapan bir kurumdur.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 9 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 Samsun Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Büyükşehir 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-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	106.220.000,00	0,00	93.212.000,00	84.693.827,14	8.518.172,86	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	16.300.000,00	0,00	15.060.000,00	13.398.770,18	1.661.229,82	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	400.178.000,00	18.619.650,00	545.099.518,00	518.598.569,53	26.500.948,47	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	109.000.000,00	8.850.000,00	141.800.000,00	131.818.763,92	9.981.236,08	0,00
05	Cari Transferler	333.000,00	49.390.000,00	3.860.000,00	62.677.000,00	60.966.118,76	1.710.881,24	333.000,00
06	Sermaye Giderleri	1.689.230,40	647.852.000,00	60.970.350,00	634.113.712,40	620.441.788,00	13.671.924,40	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	4.060.000,00	0,00	5.360.000,00	3.810.538,86	1.549.461,14	0,00
08	Borç Verme	0,00	35.000.000,00	2.700.000,00	89.700.000,00	89.669.572,31	30.427,69	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	122.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		2.022.230,40	1.490.000.000,00	95.000.000,00	1.587.022.230,40	1.523.397.948,70	63.291.281,70	333.000,00

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 1.490.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 2.022.230,40 TL, yıl içinde eklenen 95.000.000,00 TL ek bütçe ödeneğiyle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 1.587.022.230,40 TL olmuştur. Yıl içinde 1.523.397.948,70 TL bütçe gideri yapılmış, 63.291.281,70 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 333.000,00 TL ödenek ise 2021 yılına devretmiştir.

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 1.585.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 1.145.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik

Sınıflandırılması Cetvelinde borçlanma kaleminde gösterilen 440.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denklığı sağlanmıştır.

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	18.222.000,00	15.951.117,15	23.498,50	15.927.618,65	87,41
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	66.307.000,00	94.391.074,36	260.940,83	94.130.133,53	141,96
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	80.442.000,00	17.697.482,08	358.552,75	17.338.929,33	21,55
05- Diğer Gelirler	885.679.000,00	1.162.097.746,18	494.594,65	1.161.603.151,53	131,15
06- Sermaye Gelirleri	94.500.000,00	19.909.014,48	0,00	19.909.014,48	21,07
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0	0,00	0,00	0
09- Red ve İadeler	-150.000,00	0	0,00	0,00	0
Toplam	1.145.000.000,00	1.310.046.434,25	1.137.586,73	1.308.908.847,52	114,31

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %114,31 seviyesinde gerçekleşmiştir. Diğer gelirler (%131,15) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%141,96) beklenenin üstünde, sermaye gelirleri ile (%21,07) alınan bağış ve yardımlar (%21,55) beklenenin 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	106.220.000,00	84.693.827,14	79,73
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	16.300.000,00	13.398.770,18	82,20
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	418.797.650,00	518.598.569,53	123,83
04- Faiz Gideri	117.850.000,00	131.818.763,92	111,85
05- Cari Transferler	53.583.000,00	60.966.118,76	113,77
06- Sermaye Giderleri	710.511.580,40	620.441.788,00	87,32
07- Sermaye Transferleri	4.060.000,00	3.810.538,86	93,85
08- Borç Verme	37.700.000,00	89.669.572,31	237,85
09- Yedek Ödenekler	122.000.000,00	0	0
Toplam	1.587.022.230,40	1.523.397.948,70	95,99

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri % 95,99 seviyesinde gerçekleşmiştir. Borç verme giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %137,85 oranında aşılmıştır. Meydana gelen

gerçekleşme yüzdesinin sebebi belediyenin doğrudan ortağı olduğu SAMULAŞ A.Ş.'ye sermaye artırımı yapılmış olmasıdır.

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	11.588.901,82	11.662.314,67	15.951.117,51	0,63	36,77
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	45.875.854,32	58.660.846,74	94.391.074,36	27,87	60,91
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	45.019.873,84	32.273.621,53	17.697.482,08	-28,31	-45,16
Diğer Gelirler	646.824.091,45	796.219.828,18	1.162.097.746,18	23,10	45,95
Sermaye Gelirleri	13.787.856,51	42.773.698,18	19.909.014,48	210,23	-53,46
Alacaklardan Tahsiltar	0,00	11.000.000,00	0,00	100	-100
Toplam	763.096.577,94	952.590.309,30	1.310.046.434,25	24,83	37,52
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	425.954,48	634.693,74	1.137.586,73	49,01	79,23
Net Toplam	762.670.623,46	951.955.615,56	1.308.908.847,52	24,82	37,50

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 356.953.231,96 TL'lik (%37,5) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 14.576.139,45 TL (%45,16), sermaye gelirlerinde 22.864.683,70 TL (%53,46) TL ve alacaklardan tahsilat 11.000.000,00 TL (%100) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 4.288.802,84 TL (%36,77), diğer gelirlerde 365.877.918,00 TL (%45,95) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 35.730.227,62 TL (%60,91) 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	76.846.741,05	85.279.376,43	84.693.827,14	11	-1
SGK Devlet Prim Giderleri	11.342.538,30	11.874.612,73	13.398.770,18	5	13
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	276.385.846,37	341.734.694,55	518.598.569,53	24	52
Faiz Giderleri	95.340.267,14	112.188.970,80	131.818.763,92	18	17
Cari Transferler	50.148.923,78	48.652.932,46	60.966.118,76	-3	25
Sermaye Giderleri	191.654.987,62	248.347.748,11	620.441.788,01	30	150
Sermaye Transferleri	24.996.100,00	3.385.751,01	3.810.538,86	-86	13
Borç Verme	0,00	25.058.382,99	89.669.572,31	100	258
Toplam	726.715.404,26	876.552.469,08	1.523.397.948,70	21	74

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 646.845.479,62 TL (%74) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin -585.549,29 TL (%1) azaldığı sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin ise 1.524.157,45 TL (%13) arttığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde 176.863.874,98 TL'lik (%52), sermaye giderlerinde 372.094.039,90 TL'lik (%150), sermaye transferlerinde 424.787,85 TL'lik (%13) , faiz giderlerinde 19.629.793,12 TL'lik (%17) ve borç verme giderlerinde 64.611.189,32 TL'lik (%258) bir artış olmuştur. Mal ve hizmet alım giderlerindeki artış artan şirket personeli gideri ve artan yatırım harcamalarına paralel olarak ciddi bir yükseliş göstermiştir. Aynı şekilde artan gelir bütçesinin 2021 yılında planlanan yüksek yatırım hacmi ile birleşmesi sonucu sermaye giderlerinde ciddi bir yükseliş görülmektedir. İştirakler arasında yer alan Samsun Proje, Ulaşım, İmar, İnşaat Yatırım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi için yapılan sermaye artırımını sonucu borç verme giderlerinde de yükseliş görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 1.659.464.740,45 TL, Faaliyet Geliri 1.297.917.212,73 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 361.547.527,72 TL olarak gerçekleşmiştir.

Samsun Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı 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	Samsun Anakent Turizm Ticaret Anonim Şirketi	18.871.000,00	18.870.225,00	99,99
2	Samsun Kültür Turizm Ticaret Anonim Şirketi	3.300.000,00	2.937.000,00	89,00
3	Samsun Proje, Ulaşım, İmar, İnşaat Yatırım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	160.000.000,00	159.984.000,00	99,99
4	Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Anonim Şirketi	900.000,00	753.300,00	83,70
5	Samsun Fuar ve Kongre Merkezi İşletme Yatırım Anonim Şirketi	17.200.000,00	5.626.000,00	32,71
6	Samsun Ulusal ve Uluslararası Lojistik Merkezi İşletmeciliği Anonim Şirketi	560.000,00	112.000,00	20,00
7	SAMGAZ Doğal Gaz Dağıtım Anonim Şirketi	1.000.000,00	100.000,00	10,00
8	Terme Metal Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	1.757.500,00	426.527,68	24,269

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Samsun Anakent Turizm Ticaret Anonim Şirketi	Samsun Kültür Turizm Ticaret Anonim Şirketi	3.300.000,00	165.000,00	5,00
		Samsun Proje, Ulaşım, İmar, İnşaat Yatırım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	160.000.000,00	16.000,00	0,01
		Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Anonim Şirketi	900.000,00	83.700,00	9,30
		Samsun Teknoloji Geliştirme Bölgesi Yönetici Anonim Şirketi	4.500.000,00	180.000,00	4,00
2	Samsun Kültür Turizm Ticaret Anonim Şirketi	Samsun Anakent Turizm Ticaret Anonim Şirketi	18.871.000,00	700,00	0,0037
		Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Anonim Şirketi	900.000,00	27.000,00	3,00
3	Samsun Proje, Ulaşım, İmar, İnşaat Yatırım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	-----	-----	-----	-----
4	Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Anonim Şirketi	Samsun Anakent Turizm Ticaret Anonim Şirketi	18.871.000,00	75,00	0,00039

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Samsun Büyükşehir 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 ve Şehircilik 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin 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, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, mali yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ile 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 tarih ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 5’inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, mali ve mali olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli 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.

Kurumun iç kontrol sistemi hakkında bilgi edinilmesi amacıyla; ilgili mevzuat esas alınarak yapılan incelemeler sonucunda; İç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde, yürürlükteki İç Kontrol mevzuatı gereklerinin tam olarak yerine getirilmediği anlaşılmıştır. Kurumun iç kontrol sistemi ile ilgili olarak tespit edilen eksiklikler aşağıda belirtilmiştir.

- Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar, belediye başkanlığınca çıkarılan yönetmeliklerle belirlenmiştir. Ancak uygulamada yetersizlikler bulunmaktadır.
- İş akış süreçlerine ilişkin çalışmalar tamamlanmış, ancak uygulamaya henüz geçilmemiştir.
- Kamu İç kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.
- Hassas Görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

- Stratejik plan hazırlanarak yayımlanmıştır, ancak içerik olarak mevzuat hükümlerini tam olarak karşılamamaktadır.
- Kurumun bütçesi performans hedefleri ve faaliyetlerle ilişkilendirilmemiştir.
- İdare kurumsal ve iç kontrol risklerini belirlemiş ancak, risklerin değerlendirilmesi ve kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetlerini belirlememiştir.
- İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmamıştır.
- İç kontrol sistemi izlenmemekte ve bunun sonucu olarak aksaklıklar raporlanmamaktadır.

Sonuç olarak Samsun Büyükşehir Belediyesinde mevzuatın öngördüğü temel iç kontrol ortamının oluşturulduğu ancak etkin ve işleyen bir iç kontrol ortamı olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Samsun Büyükşehir Belediyesi 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınır Mallara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Usulüne Uygun Tutulmaması ve Doğru Bir Şekilde Mali Tablolara Yansıtılmaması

İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinde yer alan tutarlar ile Bilançoda kayıtlı tutarların uyumsuz olduğu, taşınır mallara ilişkin kayıtların sağlıklı yapılamadığı ve takip edilemediği bunun sonucu olarak, mali tablolarda tam, doğru ve gerçeğe uygun olarak raporlanmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi" başlıklı 30'uncu maddesinin 1'nci fıkrasında taşınırlara ilişkin giriş, çıkış ve devir işlemlerinin Taşınır Kayıt Yetkilileri tarafından nasıl yapılacağı, 3'ncü fıkrasında ise Muhasebe Yetkilisi tarafından taşınır işlem fişleri üzerinden muhasebe kayıtlarına nasıl alınacağı düzenlenmiştir. Anılan mevzuat hükümlerine göre taşınır kayıt yetkililerince düzenlenen taşınır işlem fişlerinin, muhasebe birimince ilgili hesaplara kaydedilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, anılan Yönetmelik'in "Taşınır mal yönetim hesabı" başlıklı 34'üncü maddesinde; taşınır mal yönetim hesabının, taşınır kayıt yetkilisi tarafından harcama birimleri itibarıyla hazırlanacağı ve taşınır kontrol yetkilisince kayıt ve belgeler ile mali tablolara uygunluğunun kontrol edilerek imzalanacağı, taşınır mal yönetim hesabında önceki yıldan devredilen, yılı içinde giren, çıkan ve ertesi yıla devredilen taşınırlar ile yılsonu sayımında bulunan fazla ve noksanların gösterileceği, taşınır mal yönetim hesabının, harcama yetkilisince, taşınır kayıt ve işlemlerinin usulüne uygun yapıldığı anlaşıldıktan Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvelinin Taşınır Sayım ve Döküm Cetveline uygunluğu görüldükten sonra onaylanacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, 2021 yılı İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinde yer alan tutarlar ile bilançoda yer alan tutarların uyumsuz olduğu görülmüştür. Sorunun temel nedeninin, taşınır malların kaydı ve izlenmesine yönelik olarak, yukarıda belirtilene mevzuat uyarınca gerekli kayıt ve kontrol düzeninin oluşturulmamasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

İdare tarafından bulguya ilişkin olarak Başkanlığımıza sunulan yanıtta, bulguda eleştirilen hususların düzeltilmesi için gerekli çalışmalara başlanıldığı bilgisi verilmiştir. İdarenin cari mevzuat uyarınca, raporlama tarihinden sonra, beyan edilen mali tablolar üzerinde düzeltme imkanı bulunmadığından, bulgu konusu hususun, incelenen 2021 mali yılı tabloları üzerindeki etkisinde bir değişiklik bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, İdarenin bilançoda beyan ettiği taşınır mallara ilişkin tutarlar tam, doğru ve gerçek rakamları raporlayamamaktadır.

BULGU 2: Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Tamamlanmaması

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2021 yılı taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde, taşınmaz kayıtlarının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun şekilde tamamlanmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde; kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği ifade edilmiştir.

Buna istinaden 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır. Yönetmelik'in ilgili maddelerinde; kamu idarelerine ait taşınmazların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla, Yönetmelik ekindeki kayıt planına göre, yine Yönetmelik'te belirtilen değerlendirme yöntemi üzerinden kayıtlara alınması, dosya düzeninin oluşturulması ve cins tashihlerinin gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Anılan Yönetmelik'te, kullanılacak kayıt formlarının örnekleri de mevzuat ekinde yer almış ve geçici 1'inci maddede tüm bu kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Diğer taraftan, idare taşınmazlarının söz konusu Yönetmelik ekindeki formlarda yer alan bilgileri içerecek şekilde kaydının tutularak, icmal cetvellerinin oluşturulması ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği taşınmazların gerçeğe uygun haliyle mali tablolarda yer alan ilgili hesaplarda gösterilmesi gerekmektedir.

İdarenin 2021 yılı taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde ise idarenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların, 31.12.2017 tarihine kadar bitirilmesi gereken çalışmaların tamamlanamadığı, dosya sisteminin oluşturulmadığı,

taşınmaz form ve icmal cetvellerinin düzenlenemediği, tam ve doğru olarak muhasebeleştirilemediği tespit edilmiştir. Bunun doğal sonucu olarak, belediyenin 2021 mali yılı bilançosunun “Maddi Duran Varlıklar” hesap grubu içerisinde yer alan taşınmaz mallar, tam, doğru ve gerçeğe uygun olarak raporlanamamaktadır.

İdare tarafından bulguya ilişkin olarak Başkanlığımıza sunulan yanıtta, bulguda eleştirilen hususların düzeltilmesi için gerekli çalışmalara başlanıldığı bilgisi verilmiştir. İdarenin cari mevzuat uyarınca, raporlama tarihinden sonra, beyan edilen mali tablolar üzerinde düzeltme imkanı bulunmadığından, bulgu konusu hususun, incelenen 2021 mali yılı tabloları üzerindeki etkisinde bir değişiklik bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, idarenin 2021 mali yılı bilançosunun “Maddi Duran Varlıklar” hesap grubu içerisinde yer alan taşınmaz mallar, tam, doğru ve gerçeğe uygun olarak raporlanamamaktadır.

BULGU 3: Geçici Kabulü Yapılan Bazı Yapım İşlerinin İlgili Varlık Hesabına Aktarılmaması

Samsun Büyükşehir Belediyesi 2021 yılı mali tablolar ve eklerinin incelenmesinde; yıl içinde geçici kabulü yapılan bazı yapım işlerinin ilgili varlık hesaplarına aktarılmayarak, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı’nda izlenmeye devam edildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı’nın niteliğini açıklayan 204’üncü maddesinde; bu hesabın geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan işlerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihe, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihe kadar yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir. Aynı hesabın işleyişini açıklayan 205’nci maddesine göre de tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların bu hesaba alacak, ilgili varlık hesabına borç kaydı yapılarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Söz konusu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı yapım işlerinde geçici kabul yapıncaya kadar kullanılması gereken geçici nitelikte bir hesaptır.

Geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı’ndan ilgili varlık hesabına aktarılarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, önceki yıllarda tamamlanıp geçici kabulü yapılmış olmasına rağmen henüz ilgili duran varlık hesaplarına aktarılmayan yatırımların bulunduğu, bu konunun önceki yıllar denetimlerine de konu edildiği ancak bir ilerleme sağlanamadığı görülmektedir.

İdare tarafından Başkanlığımıza sunulan yanıtta, bulguda eleştirilen hususların düzeltilmesi için gerekli çalışmalara başlanıldığı anlaşılmaktadır.

BULGU 4: Bilançoda Yer Alan Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun Tam, Doğru ve Gerçeğe Uygun Tutarları Göstermemesi

İdarenin 2021 mali yılı bilançosunun “25- Maddi Duran Varlıklar” hesap grubunda yer alan varlıkların net defter değerlerinin, tam, doğru ve gerçeğe uygun tutarları göstermediği tespit edilmiştir.

Net Defter Değeri, varlığın ilgili muhasebe hesabına kayıtlı değerinden, birikmiş tükenme ve amortisman paylarının düşülmesi suretiyle hesaplanmaktadır.

İdarenin 2021 mali yılı bilançosunda, maddi duran varlıklar hesap grubunda yer alan varlıkların, ekonomik sınıflandırma açısından, kayıtlı defter değerleri ile birikmiş tükenme ve amortisman karşılıklarının detaylı karşılaştırılması sonucunda, bazı varlık kalemlerine hiç amortisman ayrılmadığı, bazı varlık kalemlerine ise kayıtlı defter değerinin üzerinde amortisman ayrıldığı görülmüştür.

Maddi duran varlıklar hesap grubunda izlenen taşınır ve taşınmaz malların kayıt ve takip edildiği bilişim sistemi ile muhasebe sistemi arasında entegrasyonun olmadığı; bu sebeple, hesap grubuna kayıtlı varlıkların giriş, çıkış, değerlendirme, kıymet artış ve azalışları ile harcama birimleri arasındaki geçişlerinin, muhasebe sisteminde zamanında tam ve doğru olarak izlenemediği anlaşılmaktadır.

İdarenin sahip olduğu ve muhasebe sisteminde maddi duran varlıklar hesap grubunda izlenen, taşınır ve taşınmaz mallarının tam, doğru ve gerçeğe uygun olarak raporlanabilmesi için, iş akış süreçleri ve yönetmeliklerle belirlenen muhasebe politikaları da göz önünde bulundurularak, bilişim sistemleri ile muhasebe sistemlerinin entegrasyonu sağlanmalı, manuel muhasebe kayıtlarından mümkün olduğu sürece kaçınılmalıdır.

Diğer taraftan, maddi duran varlıklar hesap grubunda izlenen varlıkların, defter değerlerinin, birikmiş amortisman ve tükenme paylarının tam olarak bilinmemesi nedeniyle, bu varlıkların muhasebe kayıtlarından çıkış işlemleri ile harcama birimleri arasında el değiştirmesi

halinde yapılması gereken muhasebe kayıtları sağlıklı bir şekilde tutulamamakta, Faaliyet Sonuçları Hesapları (gelir ve gider hesapları) ile ilişkilendirilmesi gereken tutarlar da doğru raporlanamamaktadır.

İdare tarafından bulguya ilişkin olarak Başkanlığımıza sunulan yanıtta, bulguda eleştirilen hususların düzeltilmesi için gerekli çalışmalara başlanıldığı bilgisi verilmiştir. İdarenin cari mevzuat uyarınca, raporlama tarihinden sonra, beyan edilen mali tablolar üzerinde düzeltme imkanı bulunmadığından, bulgu konusu hususun, incelenen 2021 mali yılı tabloları üzerindeki etkisinde bir değişiklik bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, idarenin 2021 Bilançosunda yer alan Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu, raporlama tarihi itibarıyla, tam, doğru ve gerçeğe uygun tutarları yansıtmamaktadır.

BULGU 5: Kısa ve Uzun Vadeli İç Mali Borçlara Ait Faiz Gider Tahakkuklarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdarece bankalardan temin edilen krediler için ödenecek faizlerin muhasebeleştirilmesi işleminde, işlemiş (tahakkuk etmiş) faiz yerine, bankaca ödeme planına göre hesaplanan ve idareye bildirilen toplam faiz tutarlarının, vade yapısına göre 381 veya 481-Gider Tahakkukları Hesabına kaydedilerek aktifleştirildiği ve bu tutarın dönemsellik ilkesine aykırı olarak, kayıtlara alındığı yılın faaliyet sonuç hesaplarına doğrudan tek seferde gider olarak kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, 381 ve 481 no.lu kısa ve uzun vadeli Gider Tahakkukları Hesaplarının, "Hesabın İşleyişine İlişkin İşlemler" başlıklı ilgili maddelerinde, uzun veya kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içinde yer alan, iç ve dış malî borçlara ilişkin olarak ay sonlarında tahakkuk ettirilen ve ödenecek olan işlemiş faiz tutarlarının bu hesaplara kaydedileceği belirtilmiştir. Ancak uygulamada, işlemiş yani tahakkuk etmiş faiz tutarları yerine, ödenmesi planlanan vadeye göre bankaca hesaplanan toplam faiz tutarının, 381 ve/veya 481-Gider Tahakkukları Hesabına kaydedildiği anlaşılmıştır. Bunun doğal sonucu olarak, bilançonun Kısa ve Uzun Vadeli İç Mali Borçlar hesap grupları fiktif olarak fazla raporlanmaktadır.

Ayrıca işlemiş faiz yerine, ödeme planına göre hesaplanan toplam faiz giderinin tek seferde faaliyet sonuç hesapları ile ilişkilendirilmesi sonucunda, muhasebenin temel kavramlarından dönemsellik ilkesine aykırı olarak, faiz giderlerinin ilgili olduğu yıl yerine,

muhasebeleştirildiği yılın faaliyet sonuçlarında gösterilmesine, yılları Faaliyet Sonuçları Tablolarının, yanlış ve hatalı raporlanmasına sebebiyet vermektedir.

Diğer taraftan, idare açısından bir yükümlülük veya taahhüt olan ancak, tahakkuk etmemiş faiz giderlerinin muhasebeleştirilmesinde kullanılacak muhasebe hesabına, detaylı hesap planlarında yer verilmediği ve bu sebeple uygulayıcıların hatalı işlem gerçekleştirmesine neden olduğu değerlendirilmektedir.

İdare açısından bir yükümlülük veya taahhüt olan ancak, tahakkuk etmemiş faiz giderlerinin muhasebeleştirilmesi için, detaylı hesap planının nazım hesaplar bölümünde bir muhasebe hesabına yer verilmesi ve bu tür işlemlerin bu muhasebe hesabına kaydedilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

İdare tarafından Başkanlığımıza sunulan yanıtta, bulguda eleştirilen hususlara ilişkin olarak, 2022 yılına ait işlemler için bulgu doğrultusunda işlem gerçekleştirildiği bilgisi verilmiştir. İdarenin cari mevzuat uyarınca, raporlama tarihinden sonra, beyan edilen mali tablolar üzerinde düzeltme imkanı bulunmadığından, bulgu konusu hususun, incelenen 2021 mali yılı tabloları üzerindeki etkisinde bir değişiklik bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, raporlama tarihi itibarıyla, mali tablolardan bilançoda yer alan Kısa ve Uzun Vadeli İç Mali Borçlar Hesap Grupları ile Faaliyet Sonuçları Tablosunda yer alan Faiz Giderleri tam, doğru ve gerçeğe uygun değerleri göstermemektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Muhasebe Belgelerinde Kayıt Düzenine Uyulmaması

Belediyenin muhasebeleştirme belgelerinde, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde belirtilen kayıt düzenine uyulmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 43'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında, işlemlerin yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı

defterlere sistemli bir şekilde dağıtılacağı, 4'üncü fıkrasında, muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği, gerek yevmiye defteri ve gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaralarının esas olacağı belirtilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'e göre yevmiye numaralarına birbirini takip edecek şekilde birer numara verilmesi gerekmektedir. Mahallinde yapılan incelemelerde yevmiye kayıt numaralarında atlamaların olduğu, birbirini takip etmeyen yevmiye kayıtlarının bulunduğu görülmüştür.

İdare tarafından Başkanlığımıza sunulan yanıtta, bulguda eleştirilen hususların düzeltilmesi için gerekli çalışmalara başlanıldığı bilgisi verilmiştir.

BULGU 2: İlan ve Reklam Vergilerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2021 mali yılına ilişkin kayıtları üzerinde yapılan incelemeler sonucunda, Belediyenin yetki alanına dâhil olan cadde, bulvar, yollar ve bunlara cephesi bulunan binalar üzerindeki ilan ve reklam vergilerinin, Belediyece takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesinde, Kanun'un 7'nci maddenin 1'inci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un 27'nci maddesinin 2'nci fıkrasında da “*Büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından belirlenir.*” denilmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 16'ncı maddesinde ise, İlan ve Reklam Vergisinin tahakkuk ve ödenmesine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.

Yapılan incelemede, Samsun Büyükşehir Belediyesinin yetki alanına giren ana yollar, cadde, bulvar, meydan ve yollarda ve bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki ilan ve reklamdaki doğan vergi alacağının tahsil edilmediği ve takip işlemlerinin yapılmadığı

görülmüştür. Belirtilen alanlarda ilan ve reklam vergilerinin idare tarafından tahsil edilmesi için gerekli çalışmaların yapılması gerekmektedir.

İdare tarafından Başkanlığımıza sunulan yanıtta, bulguda eleştirilen hususların düzeltilmesi için gerekli çalışmalara başlanıldığı bilgisi verilmiştir.

BULGU 3: Belediye Tarafından Kiraya Verilen veya Ecrimisil Uygulanan Taşınmazlar Üzerindeki Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunması

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2021 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesinde; Belediye mülkiyetinde bulunan ve yabancılar çarşısı olarak adlandırılan binada faaliyet gösteren ruhsata tabi işyerlerinin büyük bir bölümünün, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı olmaksızın faaliyetine devam ettiği görülmüştür.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’in “İşyeri Açılması” başlıklı 6’ncı maddesi ile yetkili idarelerden usulüne uygun olarak İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı alınmadan iş yeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı hüküm altına alınmıştır. Yine aynı maddede, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin, yetkili idareler tarafından kapatılacağı belirtilmiştir.

Ayrıca 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun’un 2’nci maddesinde ise, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı işlemlerinden muaf tutulan meslek grupları ve işletmelere yer verilmiştir.

Gerek 3572 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesine, gerekse de İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesine göre yetkili idarenin, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediye olduğu açıktır.

Buna göre; Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde faaliyet gösteren ruhsata tabi işyerleri için, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatları ile ilgili olarak, mevzuatın öngördüğü gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

İdare tarafından Başkanlığımıza sunulan yanıtta, Belediye mülkiyetinde bulunan işyerlerinin, Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı’nca yer tahsis işlemleri tamamlandıktan sonra ivedilikle ruhsatlandırma işlemlerine başlanacağı bilgisi verilmiştir.

BULGU 4: Bazı Taşınmazların İhaleye Çıkılmadan Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

Belediyeye ait 1033 adet taşınmazın ihale yolu ile kiraya verilmeyip, ecrimisil karşılığında kullandırıldığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 1'inci maddesinde; "Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür." denilmiş olup, kiralama işleminin ise belediye encümeninin görev ve yetkileri arasında olduğu hususu 5393 sayılı Belediye Kanunu 34'üncü maddesinde;

"...

g) Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek." şeklinde yer almıştır.

Aynı Kanun'un ecrimisil ve tahliyeyi düzenleyen 75'inci maddesi ise;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz(1) malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, füzuli şagilden, bu Kanunun 9'uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve füzuli şagilin kusuru aranmaz.

...

Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir" denilmiştir.

Yukarıdaki yasa hükümleri birlikte değerlendirildiğinde;

Ecrimisil kiralama değildir. Füzuli işgal nedeniyle, geçmişe dönük işgal tazminatı, bir malın sahibinin ya da idarenin izni dışında kullanılmasına verilen isimdir. Bir başka ifadeyle

hazine taşınmazının ya da bir malın sahibinin idarenin izni ve malın sahibinin rızası dışında gerçek veya tüzel kişilerce bu malı kullanmakla bir zarara uğrayıp uğramayacağı söz konusu olmaksızın, bu maldan işgal tasarruf veya her ne şekilde olursa olsun yararlanması sebebiyle, idarenin bir zarara uğrayıp uğramadığına veya işgalcinin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın, taşınmazın işgalden önceki haliyle elde edilebilecek muhtemel gelir esas alınarak işgalci tarafından ödenen ve idarece talep edilen, belediye tarafından tahsil edilen tazminattır, diye tanımlayabiliriz.

Ecrimisilin ödenmesi durumunda da tahliye engellenmez. 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine göre, mülki amirlikten talep edilebilir.

Samsun Büyükşehir Belediyesi taşınmaz kiralamaları incelemesi sonucunda; 1033 adet taşınmaz için, ecrimisil takdir edilerek tazminat alındığı belirlenmiştir.

İdare tarafından Başkanlığımıza sunulan yanıtta, Yabancılar Pazarında yer alan dükkânlar haricinde ecrimisil alınmak suretiyle kullandırılan taşınmazların büyük bir çoğunluğunun kamulaştırma/proje alanlarında kalmaları nedeniyle yeni bir kira sözleşmesine bağlanmayarak tahliye edilene kadar ecrimisil karşılığında kullandırılan taşınmazlar olduğu, bu kapsama girmeyen taşınmazların da kiralama ihalesi çalışmalarına başlandığı bilgisi verilmiştir.

Sonuç olarak kira, devlet mallarının bir idare şeklidir. Ecrimisil ise işgalden dolayı, geçmişe dönük tazminattır. Gerek ilk kez kiralanan, gerekse daha önce kira ihalesi yapılan taşınmazlarda ihale süresi bittiğinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu 45'inci maddesi uyarınca açık teklif usulüyle ihale yoluyla kiralamalarının gerçekleşmesi uygun olacaktır.

BULGU 5: Açık İhale Yöntemiyle Yapılması Gereken Bazı İşlerin Pazarlık Usulüyle Yapılması

İdare tarafından bazı ihtiyaçların temin edilmesinde kabul edilebilir gerekçe olmamasına rağmen pazarlık usulünün tercih edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, idarelerin bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu; bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu belirtilmiştir.

Bu ilkeler ile genel anlamda, rekabetçi bir ortam sağlanarak idarelerin ihtiyaçlarının en uygun fiyatla temin edilmesinin ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasının amaçlandığı söylenebilir.

Kanun kapsamında yapılacak ihalelerde, açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulleri temel usuller olup, pazarlık usulü ise özel durumlarda uygulanabilen istisnai bir usuldür. Buna göre, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinde hangi hallerde pazarlık usulü ile ihale yapılabileceği sayılmıştır. Mezkûr maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde de doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine, ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması halinde, pazarlık usulü ile ihale yapılabileceği belirtilmiştir.

İdarenin pazarlık usulü ihale yaptığı işlerden bazıları aşağıdaki tablodadır.

Tablo 9: Pazarlık Usulü (21/b) ile Yapılan Bazı İhaleler

İKN	İşin Adı	İhale Tarihi	Sözleşme Tutarı (TL.)
2021/298098	Samsun Atakum İlçesi Kütüphane Binası Proje ve İhale Dokümanının Hazırlanması	04.06.2021	1.130.000,00
2021/410104	Samsun Büyükşehir Belediyesi Bünyesinde Kullanılmak Üzere 16 Adet Hazır Beton Mikser Alımı	16.07.2021	13.558.442,56
2021/533790	Samsun Büyükşehir Belediyesi Bünyesinde Kullanılmak Üzere 30 Adet 8,5 Metre Alçak Tabanlı Otobüs Alımı	13.09.2021	18.900.000,00

Söz konusu ihaleler, İdarenin süreklilik arz eden ya da öngörmesi olağan olan işler kapsamında olup, bu kapsamda planlamaları yapılabilecek ve temel ihale usulleri uygulanabilecek işlerdir.

Denetim esnasında;

2021/298098 İKN (İhale Kayıt No)'lu "Samsun Atakum İlçesi kütüphane binası proje ve ihale dokümanının hazırlanması" işinde;

"Yapılacak kütüphane inşaatı ile ilgili Kültür ve Turizm Bakanlığının destek ve katkılarının 2021 yılı programı ve devamında yer alabilmesi için projesinin ivedilikle hazırlanması gerekçesiyle pazarlık usulüne başvurulduğu",

2021/410104 İKN (İhale Kayıt No)'lu "Samsun Büyükşehir Belediyesi bünyesinde kullanılmak üzere 16 adet hazır beton mikser alımı" işinde;

"Pandemi nedeniyle, uygun özellikte iş makinası, kamyon ve değişik sınıflardaki vasıtaların temininde zorluk çekildiği, ihale maliyetlerinin yükselmesi nedenleriyle idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması pazarlık yöntemini gerekli kıldığı",

2021/533790 İKN (İhale Kayıt No)'lu "Samsun Büyükşehir Belediyesi bünyesinde kullanılmak üzere 30 adet 8,5 metre alçak tavanlı otobüs alımı" işinde;

"Araç filosunun %40'ı 12 metrelik araçlardan oluşuyor olup, otobüs hat güzergâhlarında dar sokaklar bulunduğundan manevra kabiliyetleri sınırlanmaktadır. Özel halk otobüs hattının Büyükşehir Belediyesince işletilmesiyle birlikte, hat sayısı artmış, otobüs sayısı aynı kalmıştır. 8,5 metrelik araçların kent merkezinde kullanımı, trafik sorunlarını da azaltacaktır." gerekçeleriyle 4734 Sayılı Kanununun 21/b maddesiyle alımlar yapıldığı görülmüştür.

İdarenin, kütüphane binası proje ve ihale dokümanının hazırlanması işinin Kültür ve Turizm Bakanlığının 2021 yılı programında yer alabilmesi için projenin aciliyeti olduğu savıyla pazarlıkla hizmet alımı yapıldığı gerekçesine katılmak olası değildir. Zira ihalenin yapıldığı tarih Haziran 2021 dir. Kültür Bakanlığı 2021 yılı bütçesi 01.01.2021 itibariyle yürürlükte olup, bu bütçede yer alıp alınmayacağına 2020 yılı içinde kesinleşmesi gerekirdi. Ayrıca 15.01.2021 gün ve 12 nolu Samsun Büyükşehir Belediye Meclis Kararında İller Bankasından 11 proje için kredi alınması kararlaştırılmış, bu kredi alınmış, ekli listede de söz konusu kütüphane projesi finansmanı yer almıştır.

16 Adet hazır mikser alımında ise 2021 yılı programında planlanan yol yapım işi için taş ocaklarından pandemi ortamında hammadde taşıyacak, konkasörlerde mamul edilmiş değişik granül metredeki malzemeleri uygulanacağı alana nakil işlerinin ivedilikle yapılması, beton mikserinin 21/b maddesiyle alınmasını zorunlu kılmıştır, denilmektedir.

İl genelinde yol yapılması belediyeler için süreklilik arz eden bir iştir. Yol yapım işi önceden öngörülemeyen bir olay değildir. Yol Yapım ve Onarım Dairesi Başkanlığının 2021 yılı programı yapılırken 1.456,650 kilometre yol yapımını hedefledikleri görülmektedir.

Ayrıca Covid-19 salgınının ülkemizde başladığı tarih düşünüldüğünde, İdarenin yukarıdaki iş için gerekli hazırlıkları ve çalışmaları yapabilecek süreye sahip olduğu görülecektir.

“8,5 Metre alçak tavanlı otobüs alımı” ihalesinin de, 12 metrelik uzun araçların manevra kabiliyetinin sınırlı olması dolayısıyla 8,5 metrelik otobüslerin trafiği rahatlatarak olması gibi nedenlerle, idarenin öngöremediği olaya dayandırılması anlaşılmalıdır.

Bu nedenlerle, virüsün etkisinin tahmin edilemediği, açık ihale usulü yerine pazarlık usulünün kullanılmasında haklı gerekçeler oluşturmamaktadır.

Dolayısıyla yukarıda belirtilen açıklamalar gereğince, öngörülemezlik ve işin ivediliği gerekçeleri kabul edilebilir değildir.

İdarenin öncelikli görevi temel ilkelere uygun olarak rekabetçi bir ortamda ihale sürecini gerçekleştirmektir. Zira temel ilkelerle amaçlanan kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasıdır. Öngörülemeyen olaylar kapsamında değerlendiremeyecek gerekçelerle temel ihale usulleri yerine pazarlık usulünün tercih edilmesi, Kanun’un amacına ve ruhuna aykırıdır.

İdare tarafından bulguda eleştirilen hususlara ilişkin olarak, Başkanlığımıza sunulan yanıtın değerlendirilmesi sonucunda; Pazarlık usulüyle ihale yapılmasında hangi durumların önceden öngörülemeyen olaylar olduğuna ve ihalenin ivedi olarak yapılması gerektiğine karar verilmesinde idarenin takdir yetkisi bulunduğu gözönünde bulundurularak, bu takdir yetkisinin kullanılmasında, idarenin, Kanunda yer alan hukuki sebeplerin oluştuğuna ilişkin açık ve kanıtlanabilir gerekçe sunma yükümlülüğü ve sorumluluğu bulunduğu; ancak, İhale dökümlerinde yer alan gerekçelerle idarenin yapmış olduğu açıklamalarda, ihale usulünün seçimine dayanak olan gerekçelerin kabul edilebilirlik ölçülerini zorladığı ve objektif gerekçe dayanaklarının oluşmadığı görülmektedir.

Sonuç olarak, İdarenin öncelikli görevi temel ilkelere uygun olarak rekabetçi bir ortamda ihale sürecini gerçekleştirmektir. Zira temel ilkelerle amaçlanan kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasıdır. Öngörülemeyen olaylar kapsamında değerlendirilemeyecek gerekçelerle temel ihale usulleri yerine pazarlık usulünün tercih edilmesi, Kanun’un amacına ve ruhuna aykırıdır.

BULGU 6: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Alımlarda Bütçeye Konulan Ödenegin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2021 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde; *"Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz."* hükmü yer almaktadır.

Anılan Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 404.732,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği; "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 121.405,00-TL'yi, diğer idarelerin 40.443,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlarını ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Buna göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21'inci maddenin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlar hariç 22'nci maddenin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan "4734 Sayılı Kamu İhale Kanun'unun 62'nci maddesinin (1) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ" in "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında; Kanun'un 62'nci maddesinin (1) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanun'un gerek 21'inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlar hariç 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği,

3'üncü fıkrasında ise Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı,

İfade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal alımları, hizmet alımları ve yapım işlerinde, bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde, her biri için ayrı ayrı bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

İdare tarafından Başkanlığımıza sunulan yanıtta, bulguda eleştirilen hususların düzeltilmesi için ilgili birimlere gerekli uyarıların yapıldığı bilgisi verilmiştir.

BULGU 7: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinde Mevzuata Uygun Olmayan Hükümler Bulunması

Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü/Samsun Büyükşehir Belediyesi Başkanı ile Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası (Bem-Bir-Sen) Şube Başkanı arasında, 17.12.2019 gün ve 2019/398 sayılı Meclis Kararına istinaden, 31.12.2019 tarihinde 01.01.2020-31.12.2021 yürürlük tarihli Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi imzalanmıştır.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 15'inci maddesinde, belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği belirtilmiştir. Ödenebilecek aylık tutarın, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçemeyeceği ve anılan Kanun'da öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda 04.04.2012 tarih ve 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerle kamu görevlileri sendikalarına toplu sözleşme hakkı tanınmış, yerel yönetim hizmetleri kolunda da ayrıca sosyal denge tazminatının belirlenmesine yönelik sözleşme yapılabileceği ifade edilmiştir.

Yine aynı Kanun'un "Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddesinde ise belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içinde tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Bu nedenle sosyal denge tazminatı sözleşmesini, toplu sözleşme gibi değerlendirmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında hükümler koymak mümkün değildir.

Söz konusu Sözleşme incelendiğinde ise:

- Sosyal denge tazminatından yararlanma şartları;
 - a) Sosyal denge sözleşmesinin taraf sendika üyeleri ile diğer sendikalara üye olan kamu görevlilerinden, taban aylığının %1'i oranında,
 - b) Sendika üyesi olmayan kamu görevlileri ise taban aylığının %2' si oranında sosyal denge tazminatı aidatı ödeyerek, sözleşmeden yararlanırlar.
- Sosyal denge tazminatından yararlanmama şartları;
 - a) Uyarma cezası alması halinde 1 ay,
 - b) Kınama cezası alması halinde 2 ay,
 - c) Aylıktan kesme cezası alması halinde 3 ay,
 - d) Kademe ilerleme cezası alması halinde 4 ay,
 - e) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 137'nci maddesi gereğince görevden uzaklaştırılanlar, bir yılda toplam 30 günden fazla hastalık izni alanlar ile aylıksız izin alanlar, görevden uzak kaldıkları süre ile orantılı olarak bu yardımdan yararlanamazlar,

Şeklinde, Sözleşme'nin konusuna girmeyen düzenlemelere yer verildiği görülmüştür.

İdare tarafından Başkanlığımıza sunulan yanıtta, çeşitli kazai kararlar gerekçe gösterilerek, yapılan işlemin mevzuata uygun olduğu iddia edilse de, konu hakkında yerleşik kazai karar olmadığı anlaşılmaktadır. Sayıştayın konuya yaklaşımı ve yorumu ise, Sosyal Denge Tazminat Sözleşmelerine yasada belirtilen husus dışında hükümler konulamayacağı yönündedir.

Sonuç olarak, Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi'ne, sosyal denge tazminatı tutarının belirlenmesi dışında, her hangi bir hüküm konulmasının, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Tasarruf Tedbirleri Genelgesi'ne Uygun Olmayan İşlemler Yapılması

30.06.2021gün ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de Cumhurbaşkanlığı 2021/14 sayılı Tasarruf Tedbirleri Genelgesi yayımlanmıştır. Yayımlanmasından sonra idare tarafından temsil, tören ağırlama ve tanıtım giderlerinden Genelge hükümlerine aykırı işlemler yapıldığı görülmüştür.

Konuya ilişkin olarak söz konusu Genelgede;

“ ...

*Uluslararası toplantılar ile milli bayramlar hariç açılış, konferans, seminer, yıl dönümü ve benzeri kutlama ve organizasyonlara ilişkin faaliyetler nedeniyle gezi, kokteyl, yemek ve benzeri davetler düzenlenmeyecek, hediye **verilmeyecek** ve diğer adlar altında ödeme yapılmayacaktır. **Temsil ve ağırlama ödenekleri, zorunlu haller dışında kullanılmayacaktır.***

Yılbaşı ve bayram dönemlerinde kamu görevlileri tarafından gönderilecek tebrik, telgraf ve benzeri posta hizmetlerine ilişkin kağıt, baskı, posta ve benzeri giderler hiçbir şekilde kurum ve kuruluşların bütçesinden ödenmeyecek, mevzuat gerekleri dışında kurum ve kuruluşların tasarrufları altında bulunan kaynaklardan ajanda, takvim, plaket, hatıra, hediye, eşantıyon basım ve dağıtım türü işler yaptırılmayacaktır. Kamu kurum ve kuruluşlarınca mevzuattan kaynaklanan zorunluluklar gereği yapılan veya kurum faaliyetleri ile doğrudan ilgili olan tanıtım giderleri hariç olmak üzere basın ve yayın organlarına ilan-reklam verilmeyecektir.” denilmiştir.

Tasarruf Genelgesi yayımlanmasından sonra ise Kurum tarafından, son derece açık olan bu ifadelerle karşın, aşağıdaki tabloda yer alan harcamalar yapılmıştır.

Tablo 10: Tasarruf Genelgesine Aykırı Temsil Tören Ağırlama ve Tanıtım Giderleri

İşlem Tarihi	Harcama Konusu	Tutarı (TL)
10.08.2021	Belediye çalışmalarının tanıtımı için canlı yayın	16.387,28
11.08.2021	Samsun'u keşfet, şehrini farket gezi programına katılacak gençler ve görevli personel için akreditasyon kartı	31.340,67
12.08.2021	Düğün, tören, cenaze gibi merasimler için çiçek alımı	12.332,39
12.10.2021	Cenaze, düğün, açılış için çiçek alımı	19.473,83
19.10.2021	Yetiştirme Yurdu öğrenci ve beraberlerindeki sorumlu heyete düzenlenecek program için Vezirköprü Şahinkaya Kanyonunda açık alan organizasyon ve tekne turu hizmet alımı	18.143,78
13.12.2021	Tören, düğün, açılış ve benzeri organizasyonlarda kullanılmak üzere çiçek alımı	9.416,83

İdare tarafından Başkanlığımıza sunulan yanıtta, söz konusu eleştiriye ilişkin iř ve işlemlerde hassasiyet gösterilerek, tasarruf tedbirlerine riayet edileceği bilgisi verilmiştir.

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: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Bazı Kurumlara Tahsis Edilen Taşınmazların Amortismanlarına İlişkin Gerekli Kayıtların Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu bulgu konusunun cari yılda da devam ettiği görülmüş olup, Raporumuzun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde "Bilançoda Yer Alan Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun Tam, Doğru ve Gerçeğe Uygun Tutarları Göstermemesi" bulgu başlığı altında yeniden raporlanmıştır.
Hurdaya Ayrılan Varlıklar ile Bu Varlıklardan Elden Çıkarılanların Muhasebe Sisteminde Tam ve Doğru Şekilde Takip Edilmemesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu bulgu, bu yıl birleştirilerek, Raporumuzun "Denetim Görüşünün

			Dayanağı Bulgular" bölümünde "Bilançoda Yer Alan Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun Tam, Doğru ve Gerçeğe Uygun Tutarları Göstermemesi" bulgu başlığı altında raporlanmıştır.
Bazı Taşınmazların İhale Konusu Edilmeyerek Ecrimisil Karşılığında Kullanılması	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu bulgu konusunun cari yılda da devam ettiği görülmüş olup, Raporumuzun "Diğer Bulgular" bölümünde "Bazı Taşınmazların İhaleye Çıkılmadan Ecrimisil Karşılığında Kullanılması" bulgu başlığı altında yeniden raporlanmıştır.
Belediye Tarafından Kiraya Verilen veya Ecrimisil Uygulanan Taşınmazlar Üzerindeki Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu bulgu konusunun cari yılda da devam ettiği görülmüş olup, Raporumuzun "Diğer Bulgular"

			bölümünde "Belediye Tarafından Kiraya Verilen veya Ecrimisil Uygulanan Taşınmazlar Üzerindeki Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunması" bulgu başlığı altında yeniden raporlanmıştır.
İlan ve Reklam Vergilerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu bulgu konusunun cari yılda da devam ettiği görülmüş olup, Raporumuzun "Diğer Bulgular" bölümünde "İlan ve Reklam Vergilerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi" bulgu başlığı altında yeniden raporlanmıştır.
Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Parasal Limitler Dâhilinde Yapılacak Harcamaların Yıllık Toplamının Bütçeye Bu Amaçla Konulan Yasal Limitleri Aşması	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu bulgu konusunun cari yılda da devam ettiği görülmüş olup, Raporumuzun "Diğer

			<p>Bulgular"</p> <p>bölümünde "Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Alımlarda Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması" bulgu başlığı altında yeniden raporlanmıştır.</p>
Geçici Kabulü Yapılan Bazı Yapım İşlerinin İlgili Varlık Hesabına Aktarılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	<p>Söz konusu bulgu konusunun cari yılda da devam ettiği görülmüş olup, Raporumuzun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde "Geçici Kabulü Yapılan Bazı Yapım İşlerinin İlgili Varlık Hesabına Aktarılmaması" bulgu başlığı altında yeniden raporlanmıştır.</p>
Kurum Taşınmazlarının Tespit ve Muhasebe Sistemine Kayıt İşlemlerinin Birbiriyle Tutarlı ve Tam Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	<p>Söz konusu bulgu konusunun cari yılda da devam ettiği görülmüş olup,</p>

			Raporumuzun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde "Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Tamamlanmaması" bulgu başlığı altında yeniden raporlanmıştır.
Banka Kredi Faizlerinin Kredi Kullanıldığı Dönemde Topluca Giderleştirilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu bulgu konusunun cari yılda da devam ettiği görülmüş olup, Raporumuzun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde " Kısa ve Uzun Vadeli İç Mali Borçlara Ait Faiz Gider Tahakkuklarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi " bulgu başlığı altında yeniden raporlanmıştır.
Bazı Duran Varlıkların Amortisman Ayırma ve Birikmiş Amortisman Kayıt İşlemlerinin Hatalı Yapılması	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu bulgu konusunun cari yılda da devam ettiği görülmüş olup, Raporumuzun

			"Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde "Bilançoda Yer Alan Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun Tam, Doğru ve Gerçeğe Uygun Tutarları Göstermemesi" bulgu başlığı altında yeniden raporlanmıştır.
--	--	--	--