



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BİNGÖL BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7. DENETİM BULGULARI	12
8. EKLER	46

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Bilgileri (31.12.2024 tarihi itibarıyla)	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri Tablosu	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri Tablosu	5
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu	6
Tablo 8: Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımlara Örnekler	26
Tablo 9: Sigorta Muafiyet Oranlarının İş Bazında Aşılması	32

KISALTMALAR

BİSKİ	Bingöl Belediyesi Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararneme
No.	Numara
TL	Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Tahsisli Kullanılan ve Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi
2. Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Vadesine Göre Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ile Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında İzlenmemesi
3. Taşınmazların Kayıt ve Kontrollerine İlişkin İşlemler ile Değer Tespitlerinin Yapılmaması
4. İşçilerin 15-31 Aralık Dönemine İsbet Eden Ücretlerinin Muhasebeleştirilmesinde Dönemsellik İlkesine Riayet Edilmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Su Abonelerinden Güvence Bedellerinin Alınmaması
2. Borçlu Abonelerin Su Kesme İşleminin Yapılmaması Nedeniyle Kurum Alacaklarının Tahsilinin Zorlaşması
3. Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren Bazı İşyerlerine İlişkin İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması
4. Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunması
5. Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının İhale Usulleri Yerine Parçalara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Teminle Gerçekleştirilmesi
6. Belediyenin Personel Şirketinin Vadesi Geçmiş Vergi Borcu Olmasına Rağmen Şirkete Yapılan Ödemelerden Kesinti Yapılmaması
7. Yeterli Ödenek Olmadan İhaleye Çıkılması
8. Tasarruf Tedbirleri Genelgesi'ne Uygun Olmayan Harcamalar Yapılması
9. All Risk Sigorta Poliçelerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesinde Belirtilen Oranların Üzerinde Muafiyet Oranlarına Yer Verilmesi
10. Şirket Kadrosunda Bulunan İşçilerin Zabıta ve İtfaiye Personeli Olarak Görev Yapması
11. İşçilerin Yıllık Fazla Çalışma Saati Sınırının Aşılması

12. Sosyal Yardım Süreçlerini Detaylandıran Bir Düzenlemenin Bulunmaması
13. Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması
14. Faturalarda Gecikme Bedelinin Ortaya Çıkması ve İlgili Tutarların Sorumlu Kişilerden Tahsil Edilmemesi
15. Uluslararası Aile Cüzdanı Alımlarının Belediye Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmesi
16. Kamu İhale Kanunu'na Uygun Alım Gerçekleştirilmemesi

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.

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

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Kanun olup bu Kanun'da İdarenin görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçesi ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 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 "Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde ise belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, temiz su atık su tesisleri kurup işletmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

Merkezi idarenin, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu Anayasa'da hüküm altına alınmıştır. Bu idari vesayet yetkisi denetim ve

soruşturma konularında İçişleri Bakanlığı tarafından, yönetsel konularda ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre il belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Bingöl Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 31 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Belediyenin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 6 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü ile Araştırma ve Geliştirme Müdürlüğüdür. Başkana bağlı, memurlar arasından atanan 2 başkan yardımcısı bulunurken meclis üyeleri arasından görevlendirilen 2 başkan yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 22 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Bilgileri (31.12.2024 tarihi itibarıyla)

Personel İstihdam Şekli	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	281	148
Sözleşmeli Personel	-	14
Kadrolu İşçi	107	46
Geçici İşçi	-	-
Toplam	388	208
696 sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	684

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçe türleri ve kapsamı" başlıklı 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 27.05.2016 tarihli ve 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 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 Bingöl Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Belediyenin 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Ko d1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Eklenen Ödenek Toplamı (TL)	Düşülen Ödenek Toplamı (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	169.800.000,00	2.750.000,00	150.000,00	172.400.000,00	167.373.312,03	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	19.951.000,00	750.000,00	0,00	20.701.000,00	20.137.179,46	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	580.007.000,00	209.300.000,00	44.140.000,00	745.167.000,00	666.482.711,44	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	31.083.000,00	46.920.000,00	0,00	78.003.000,00	74.693.045,64	0,00
05	Cari Transferler	460.519,00	36.226.000,00	3.845.000,00	1.600.000,00	38.931.519,00	35.214.241,70	818.919,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	602.882.000,00	300.000,00	170.675.000,00	432.507.000,00	236.409.549,45	0,00

07	Sermaye Transferleri	0,00	51.000,00	0,00	0,00	51.000,00	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenekler	0,00	100.000.000,00	0,00	47.300.000,00	52.700.000,00	0,00	0,00
Toplam		460.519,00	1.540.000.000,00	263.865.000,00	263.865.000,00	1.540.460.519,00	1.200.310.039,72	818.919,00

Bingöl Belediyesinin 2024 yılı gider bütçesi; 1.540.000.000,00 TL; 2024 yılı gelir bütçesi 1.540.000.000,00 TL öngörülmüş olup 2024 yılı bütçesi denk olarak kabul edilmiştir. Yıl içinde 1.200.310.039,72 TL bütçe gideri yapılmış, yıl sonunda 339.337.560,28 TL ödenek iptal edilmiş, 818.919,00 TL ödenek ertesi yıla devredilmiştir.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Sınıflandırılması	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	65.250.000,00	34.040.585,58	17.157,59	34.023.427,99	52,14
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	95.125.000,00	60.334.725,52	713.073,51	59.621.652,01	62,68
04- Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	50.016.000,00	70.769.573,82	0,00	70.769.573,82	141,49
05- Diğer Gelirler	1.250.000.000,00	1.001.521.748,46	10.500,00	1.001.511.248,46	80,12
06- Sermaye Gelirleri	80.100.000,00	25.413.394,34	0,00	25.413.394,34	31,73
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	(-) 491.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	1.540.000.000,00	1.192.080.027,72	740.731,10	1.191.339.296,62	77,36

Buna göre 2024 yılında net bütçe geliri %77,36 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%52,14), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%62,68), diğer gelirler (%80,12) ve sermaye gelirleri (%31,73) beklenenin altında gerçekleşirken, alınan bağış ve yardım ile özel gelirler beklenenin üzerinde (%141,49) gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Sınıflandırılması	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	172.400.000,00	167.373.312,03	97,08
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	20.701.000,00	20.137.179,46	97,28
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	745.167.000,00	666.482.711,44	89,44
04- Faiz Gideri	78.003.000,00	74.693.045,64	95,76
05- Cari Transferler	38.471.000,00	35.214.241,70	91,53

06- Sermaye Giderleri	432.507.000,00	236.409.549,45	54,66
07- Sermaye Transferleri	51.000,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	-
09- Yedek Ödenekler	52.700.000,00	0,00	0,00
Toplam	1.540.000.000,00	1.200.310.039,72	77,94

Buna göre 2024 yılında bütçe giderleri %77,94 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, faiz gideri, cari transferler ve mal ve hizmet alım giderleri başlangıç bütçesinde öngörülen tutara yakın gerçekleşirken, sermaye giderleri beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2023 yılının 2022 yılına, 2024 yılının 2023 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri Tablosu

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	18.066.123,51	27.569.026,84	34.040.585,58	52,60	23,47
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	23.873.017,80	35.367.114,70	60.334.725,52	48,15	70,60
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	26.338.366,52	66.200.041,20	70.769.573,82	151,34	6,90
Diğer Gelirler	305.599.318,83	564.450.217,00	1.001.521.748,46	84,70	77,43
Sermaye Gelirleri	34.091.729,79	129.399.568,04	25.413.394,34	279,56	-80,36
Toplam	407.968.556,45	822.985.967,78	1.192.080.027,72	101,73	44,85
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	0,00	-13.884,62	740.731,10	0,00	5.234,90
Net Toplam	407.968.556,45	822.972.083,16	1.191.339.296,62	101,72	44,76

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında net gelirler bir önceki yıla göre 368.367.213,46 TL'lik (%44,76) artış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde (%70,60) ve diğer gelirlerde (%77,43) artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri Tablosu

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	45.270.018,73	87.374.656,89	167.373.312,03	93,01	91,56
SGK Devlet Prim Giderleri	6.307.507,11	10.860.087,83	20.137.179,46	72,18	85,42

Mal ve Hizmet Alım Giderleri	175.965.874,59	394.205.079,45	666.482.711,44	124,02	69,07
Faiz Giderleri	20.802.573,76	26.442.088,90	74.693.045,64	27,11	182,48
Cari Transferler	10.650.904,48	20.891.320,42	35.214.241,70	96,15	68,56
Sermaye Giderleri	158.258.164,99	335.744.658,68	236.409.549,45	112,15	-29,59
Sermaye Transferleri	0,00	1.200.000,00	0,00	-	-100,00
Toplam	417.255.043,66	876.717.892,17	1.200.310.039,72	110,12	36,91

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 323.592.147,55 TL (%36,91) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında 2023 yılına göre personel giderlerinin (%91,56), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin (%85,42), mal ve hizmet alım giderlerinin (%69,07), faiz giderlerinin (%182,48), cari transferlerin (%68,56), arttığı ancak sermaye giderlerinin (%-29,58) ve sermaye transferlerinin (%-100) azaldığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 1.035.383.071,62 TL, Faaliyet Geliri 1.242.431.139,97 TL olup enflasyon düzeltilmesi yapılması neticesinde Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu 1.088.536.007,31 TL olarak gerçekleşmiştir.

Bingöl Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu

Sıra No.	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	TİJ Enerji Kurumsal Hizmetler Ticaret ve Sanayi Limited Şirketi	1.460.000,00	1.460.000,00	100
2	Aşm Enerji İnşaat Ticaret ve Sanayi Limited Şirketi	10.000,00	10.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Bingöl Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Çerçeve hesap planının genel yapısı” başlıklı 46’ncı

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Mali tabloların hazırlanması" başlıklı 484 ve "Mizan cetveli ve düzenlenecek temel mali tablolar ile diğer mali tablolar" başlıklı 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 "Verilecek defter, mali tablo, belge ve bilgilerin çeşitleri" başlıklı 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 "Diğer belgelerin verilme yeri, süresi ve usulleri" başlıklı 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu

idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmışından 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

5018 sayılı Kanun uyarınca; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından yeterli ve etkili bir iç kontrol sisteminin kurulması gerekmektedir.

Kanun uyarınca; üst yönetici kendi kurumlarının stratejik planlarının ve bütçelerinin makro düzeydeki plan ve programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, yürütülmesi ve izlenmesinden sorumludurlar ve bu sorumluluğun gereklerinin harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirilecektir. Yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, malî yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından üst yöneticileri ile diğer yöneticiler tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemler alınmalıdır.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın "İç kontrol standartları" başlıklı 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce, görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile de iç kontrolün; "kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme" bileşenleri temelinde, standartlar ve sağlanması gereken genel şartlar belirlenmiş ve bu alandaki çalışmaların hazırlanacak eylem planları ile izlenmesi öngörülmüştür.

Bu çerçevede Bingöl Belediyesinin iç kontrol sistemi; anılan Tebliğ’de yer verilen kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri esas alınarak değerlendirilmiştir.

Kontrol Ortamı Standartları

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

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare hiçbir iç kontrol riski belirlememiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin Ön Mali Kontrol Yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

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

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmemekte ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmamaktadır.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır. İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik eki Kamu İdareleri İtibarıyla İç Denetçi Sayıları Listesinde kamu idaresi için 3 iç denetçi belirlenmiş olmasına rağmen henüz iç denetçi ataması yapılamamıştır. İdarede iç denetim biriminin faaliyeti bulunmamaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bingöl Belediyesi 2024 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: Tahsisli Kullanılan ve Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

İdarenin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kurum ve kuruluşlara tahsis edilenler ile kamu idarelerince İdareye tahsisli olarak kullanılan taşınmazların ilgili varlık hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 47’nci maddesinde, kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazları birbirlerine tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır. Benzer bir düzenleme 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 75’inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği şeklinde yapılmıştır.

Bu doğrultuda tahsis işleminin konusu olan taşınmaz mallar, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili kamu idaresinin kullanımına bırakıldığından tahsis yapan ve yapılan idarelerin,

bu varlıkları tam ve doğru olarak raporlanmasını teminen tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi gerekir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 130, 131 ve 132'nci maddeleri ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188, 189, 190, 191, 192 ve 193'üncü maddelerinde tahsis edilen taşınmazların niteliklerine göre, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabında izleneceği belirtilmiştir. Bu amaçla Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında yardımcı hesaplar oluşturulmuş ve tahsislerin durumuna göre tesis edilen 02.Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar ve/veya 03.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar yardımcı hesaplarında kamu idaresince takip edileceği hükmüne yer verilmiştir.

27.05.2016 tarihli ve 29724 sayılı mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, “Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna İlişkin İşlemler” başlıklı 187'nci maddesinde, *“Kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanlar yardımcı hesaplar itibarıyla izlenir. Taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtları kapatılır”* hükmü yer almaktadır.

Mezkûr Yönetmelik'in, 250 Arazi ve Arsalar Hesabının işleyişinin anlatıldığı 189'uncu maddesinde, tahsise konu edilen arazi ve arsaların tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden 250 Arazi ve Arsalar Hesabına alacak, 500 Net Değer Hesabına borç kaydedileceği; 252 Binalar Hesabının işleyişinin anlatıldığı 193'üncü maddesinde ise tahsise konu edilen binaların tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba alacak, 500 Net Değer Hesabına borç kaydedileceği, ayrıca varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500 Net Değer Hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Bu amaçla Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında yer verilen yardımcı hesaplara göre; İdarenin tahsis ettiği taşınmazlar için ilgisine göre; 250.02, 251.02 ve 252.02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar, 500.11 Tahsis Edilen Taşınmazlar ile 500.13 Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarları Hesaplarının kullanılması gerektiği kayıt altına alınmaktadır. İdarenin tahsisli olarak kullandığı taşınmazlar için ise; 250.03, 251.03 ve 252.03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesapları ile 500.12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar

hesabının kullanılacağı hüküm altına alınmaktadır.

Yine 27.04.2015 tarihli ve 4167 sayılı Muhasebat Genel Müdürlüğü yazısında, herhangi bir taşınmazı tahsisli kullanan ve kullandıran kurumların muhasebe kayıtlarını nasıl gerçekleştireceğine dair açıklamalar yapılmış ve örneklerle yer verilmiştir. Aynı yazıda “1.3.Tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi” başlığı altında;

“Taşınmaz maliki kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; 500-Net Değer Hesabına (11.Tahsis Edilen Taşınmazlar) borç, ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (02.Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazın mülkiyet kayıtlarının bulunduğu muhasebe birimlerince yapılacaktır. ...”

hükmüne yer verildiğinden, taşınmaz tahsis eden ya da taşınmaz tahsisi sağlanan her iki taraftaki idarelerin muhasebe kayıtları açısından, 500 Net Değer Hesabı ve 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının tahsis işleminin sonuçlarından etkilendiği açıktır.

Diğer taraftan 10.10.2006 tarihli ve 26315 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in “Tahsisli taşınmaza ilişkin giderler” başlıklı 7'nci maddesinin;

“(1) Tahsisli taşınmazlarla ilgili olarak harcamalara katılma payı da dâhil olmak üzere her türlü malî yükümlülükler ve diğer giderler, tahsis yapılan kamu idaresi tarafından ödenir.”

hükmü uyarınca da tahsisli taşınmazlar ile ilgili her türden giderin tahsis yapılan kurum tarafından karşılanması; dolayısıyla da muhasebe kayıtlarının, tesis edilen bu işlemlere göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle tahsisli taşınmazların tahsis bilgisinin muhasebe kayıtlarında ilgili yardımcı hesaplarda belli edilmesi, idarenin tahsise konu taşınmazları üzerindeki mali yükümlülükleri açısından anlam kazanmaktadır.

Yapılan incelemede, 250 Arsa ve Araziler Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabına ait 02 ve 03 kodlu yardımcı hesaplar ile birlikte 500 Net Değer Hesabına ait 11, 12 ve 13 kodlu yardımcı hesapların kullanılmaması nedeniyle İdare tarafından diğer kurumlara tahsis edilen 4 adet taşınmazın ve İdareye tahsis edilen 11 adet taşınmazın, muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu olarak yer almış ancak Belediye tarafından gerekli ve yeterli çalışma yapılmamıştır.

Kamu İdaresi cevabında, idare mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kurum ve kuruluşlara tahsis edilenler ile kamu idarelerince idareye tahsisli olarak kullandırılan taşınmazların kayıt altına alınacağı ifade edilmiştir.

Tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazların muhasebeleştirilmemesi sonucunda, İdarenin 2024 yılı Bilançosunda, 250.02/250.03 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251.02/251.03 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252.02./252.03 Binalar Hesabı, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 500.11/12/13 Net Değer Hesabı itibarıyla varlıkların tahsis yapılan idarelerce belirlenmesi gereken gerçeğe uygun değerleri (rayiç değer) toplamı kadar hataya dolayısıyla mali tablonun doğru ve güvenilir bilgi sunmamasına neden olunmuştur.

BULGU 2: Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Vadesine Göre Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ile Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında İzlenmemesi

İdare tarafından kiraya verilen bazı taşınmazların kira bedellerinin, sözleşmesi gereği peşin tahsil edildiği ve tahsil edilen tutarın tamamının tahsilat tarihi itibarıyla 600 Gelirler Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 286'ncı maddesinde; 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabının, içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak, gelecek aylara ait olan peşin tahsil edilmiş gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik'in 288'inci maddesine göre; peşin tahsil edilen gelirlerin, içinde bulunulan aya ait olan kısmı 600 Gelirler Hesabına, sonraki aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken kısmı 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına alacak; tahsil edilen tutarın tamamının 100 Kasa Hesabı veya 102 Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç; diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç; ayrıca, 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabında kayıtlı olan tutarlardan ilgili oldukları ay sonlarında gelir olarak tahakkuk ettirilenlerin ise bu hesaba borç, 600 Gelirler Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, Yönetmelik'in 335'inci maddesinde; 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının, dönem içinde tahsil edilen ancak, gelecek yılların faaliyet hesaplarına dâhil edilecek olan gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in 337'nci maddesine göre; peşin tahsil edilen gelirlerin, içinde bulunulan aya ait olan kısmının 600-Gelirler Hesabına, gelecek aylarda tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına alacak; tahsil edilen tutarın tamamı 100 Kasa Hesabı veya 102 Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç; diğer taraftan tahsil edilen tutarın tamamı 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç; bu hesapta kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalanların dönem sonunda bu hesaba borç, 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan inceleme sonucunda; İdare tarafından kiraya verilen bazı taşınmazların tüm kira bedellerinin peşin tahsil edildiği, peşin tahsil edilen 9.310.283,25 TL'nin tamamının ise 600 Gelirler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu olarak yer almış ancak Belediye tarafından gerekli çalışma yapılmamıştır.

Kamu İdaresi cevabında, peşin tahsil edilen kira gelirlerinin vadesine göre ilgili hesaplarda izlenmesi için kayıt altına alınacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda, İdare tarafından kiraya verilen taşınmazlara ilişkin sözleşmesi gereği peşin tahsil edilen kira bedellerinin dönemsellik ilkesine uygun olarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Taşınmazların Kayıt ve Kontrollerine İlişkin İşlemler ile Değer Tespitlerinin Yapılmaması

İdareye ait taşınmazların kayıt ve kontrol işlemleri ile bazı taşınmazların değer tespitlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ıncı maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmalllerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun'un 44, 45 ve

60'ıncı maddelerine dayanılarak hazırlanan “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in “Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5'inci maddesine göre; kamu idareleri, mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazlarını, miktar ve değer olarak takip etmek amacıyla kayıt altına alacaklardır. Taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıt altına alınacağı ise yine 5'inci maddede açıklanmış olup buna göre “*Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazların*” maliyet bedeli, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değer üzerinden kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak bu taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta malları ve genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların ve de Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir.

Yönetmelik'e göre, taşınmazların rayiç değerinin; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanların ise bu idarelerce tespit edilmesi gerekmektedir.

Kamu idarelerinin mevcut taşınmazlarının kaydına ilişkin işlemler Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde açıklanmış olup maliyet bedeli veya rayiç değerler üzerinden muhasebe kayıtlarına alınacak olan taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınmaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlarının yapılacağı, fiili envanterlerinin emlak vergi değeri üzerinden en geç 30.09.2014 tarihine kadar tamamlanarak Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve cetvellere kaydedileceği belirtilmiştir. Fiili envanterleri yapılan taşınmazlara ait bilgilerin, muhasebe kayıtları yapılmak üzere muhasebe birimine gönderileceği, muhasebe biriminin de bu taşınmazları 01.10.2014 tarihinde muhasebe kayıtlarından çıkaracağı ve aynı tarihte fiili envanter üzerinden kayıtlara alacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kayıtlara alma işlemi için tamamlama tarihi öngörmüş olup bu tarih 31.12.2017 tarihidir. Dolayısıyla bu tarihe kadar Yönetmelik'te belirtilen işlemlerin tamamlanarak “*Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazların*” maliyet bedeli veya rayiç değeri üzerinden kayıtlara alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Kayıt Şekli" başlıklı 7'nci maddesine göre; kamu idarelerinin, taşınmazları için, "*Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu*", "*Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu*", "*Orta Malları Formu*" ve "*Genel Hizmet Alanları Formu*"nın düzenlenmesi gerekmektedir. Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerinde hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmelik'in ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

Söz konusu Yönetmelik'in "Cins Tashihlerinin Yapılması" başlıklı 10'uncu ve "Kayıt değişikliği işlemleri" başlıklı 11'inci maddeleri uyarınca; kamu idarelerinin, mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapmaları ve kadastro, imar, ifraz, tevhid, cins tashihi, yüzölçüm değişikliği, kat mülkiyeti tesisi, kamuya terk gibi nedenlerle taşınmazda meydana gelebilecek değişikliklerde kayıtları kapatılarak oluşan taşınmazları esas almaları ve yeni kayıtları tesis etmeleri gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin tapuda kayıtlı bulunan 865 adet taşınmazı için Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'te öngörülen formları ve icmal cetvellerini düzenlemediği, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarının uyumlu olup olmadığına yönelik çalışmaların yapılmadığı ve kamulaştırılan taşınmazlar dışındaki taşınmazlar için değer tespit çalışmalarının tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu olarak yer almış ancak Belediye tarafından gerekli ve yeterli çalışma yapılmamıştır.

Kamu İdaresi cevabında, taşınmazların kayıt ve kontrol işlemleri ile değer tespitleri çalışmalarının başlatıldığı ancak tamamlanmadığı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca, İdareye ait mevcut taşınmaz envanterinin ilgili Yönetmelik hükümlerine göre izlenmemesi ve değerlendirme işlemlerinin eksik yapılması nedeniyle 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252 Binalar Hesapları mali tablolarda gerçek değerleri ile yer almamaktadır.

BULGU 4: İşçilerin 15-31 Aralık Dönemine İsbet Eden Ücretlerinin Muhasebeleştirilmesinde Dönemsellik İlkesine Riayet Edilmemesi

İdare tarafından işçilerin 15-31 Aralık dönemine isabet eden ücret ödemelerinin cari yılın mali tablolarında gösterilmediğı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğı'nin 320 Bütçe Emanetleri Hesabını açıklayan "Hesabın işleyişı" başlıklı 250'nci maddesinde; 15-31 Aralık tarihlerine ilişkin hesaplanan işçi ücretlerinin bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına borç; diğler taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceğı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla yılsonlarında söz konusu yevmiye kaydının yapılması gerekmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğı'nde tanımlanan dönemsellik kavramı, idarelerin faaliyet sonuçlarının yıllar itibarıyla doğru ve gerçekçi bir biçimde tespit edilebilmesi açısından büyük önem arz etmektedir. Söz konusu kavram ile idareler faaliyet dönemlerinde elde etmiş oldukları gelir ve giderlerini daha sağlıklı bir şekilde takip edebilmekte ve her dönemin faaliyet sonuçlarını ayrı ayrı diğler dönemlerden bağımsız olarak izleyebilmektedirler.

Yapılan inceleme soncunda, İdarenin 2024 yılında işçi ücretlerinin ödenmesinde dönemsellik ilkesi gereğı 320-Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilmesi gereken 15-31 Aralık dönemine isabet eden işçi ücretlerinin ilgili olduğı yılın gideri olarak raporlanmadığı, 2025 yılında muhasebeleştirilmesi sonucunda ise 630 Giderler Hesabı ile 320 Bütçe Emanetleri Hesabının 1.928.603,23 TL eksik görünmesine sebebiyet verildiğı tespit edilmiştir.

Söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu olarak yer almış ancak Belediye tarafından gerekli çalışma yapılmamıştır.

Kamu İdaresi cevabında, bulguda belirtilen hususun 2025 bütçe yılında uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca, İdarede işçi statüsünde çalışan personelin 15-31 Aralık dönemine isabet eden ücret ödemelerinin, dönemsellik ilkesi gereğince ait olduğı yılın mali tablolarında yer alacak şekilde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Su Abonelerinden Güvence Bedellerinin Alınmaması

İdare tarafından içme suyu hizmeti verilen konut ve iş yerleri abonelerine ait güvence bedellerinin tahsil edilmediği görülmüştür.

Belediyeler tarafından su abonelerinden güvence bedeli alınması ve iadesine ilişkin hususlar; 03.04.2012 tarih ve 28253 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Belediye Su ve Kanalizasyon Hizmetlerinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik’in “Başvuru sahibinden bilgi ve belge istenmesine ilişkin hususlar” başlıklı 5’inci maddesinin birinci fıkrasının (k) bendinde düzenlenmiştir. Madde hükmüne göre, Belediyeler, başvuru sahiplerinin su ve atıksu hizmetlerine ilişkin ödeme yükümlülüğünü yerine getirmeme riskine karşılık sözleşme yapılırken nakit veya banka kesin teminat mektubu olarak güvence bedeli talep edebileceklerdir,

Bingöl Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği’nin 26’ncı maddesinde ise, İdare ile sözleşme imzalayan her aboneden Yönetmelik’te belirtilen hesaplamalara göre teminat bedeli alınacağı, teminatların da peşin olarak tahsil edileceği, idarece belirlenen durumlarda bu bedelin ilk dönem su faturasına ilave edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelik’te, konut abonelerinin teminat bedelinin ayda 30 m³, iş yerlerinde ise, küçük ölçekli olan işyerlerinden 50 m³, orta ölçekli işyerlerinden 250 m³, büyük ölçekli 500 m³ tüketildiği kabul edilerek m³ cinsinden yılı ücret tarifesinde belirtilen oranlarda alınacağı; teminat bedelinin, aboneliğin tesis edileceği tarih itibarıyla abone grubuna göre ilgili aboneliğin yılı su ve atık su tarifesindeki ilk kademe birim fiyatın ücret tarifesinde belirtilen miktarın m³’le çarpılması suretiyle hesaplanacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca ilgili yönetmelikte teminat bedelinin tamamı alınmadan abonelik kaydının yapılamayacağı hükmü de yer almaktadır.

Söz konusu teminatlar, abonelik sözleşmesinin sona ermesi veya sözleşmenin feshi halinde ödenmemiş su ve/veya atık su tüketim bedeline karşılık olarak ve borcuna mahsup edilmek amacıyla alınmakta olup, İdare açısından bir güvence mekanizmasıdır.

Bingöl Belediyesi Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü (BİSKİ) sorumluluk alanı içerisindeki abonelerin teminat durumları üzerinde yapılan incelemede; 2024 yıl sonu itibarıyla BİSKİ görev ve sorumluluk alanı içerisinde yaklaşık 48.000 adet abone bulunmakta iken, bunların tamamının sözleşmesi ve dolayısıyla teminatı bulunmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, güvence bedelinin belirlenmesi için Belediye Meclisine teklif yapıldığı ve Belediye Meclisince belirlenecek miktarlar üzerinden Su Abone Güvence Bedeli tahsil edileceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri uyarınca, İdare tarafından Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği kapsamında İdare ile sözleşme imzalayan her aboneden kullanım yerinin değişmesi ve/veya abonelik sözleşmesinin sona ermesi veya sözleşmenin feshi halinde su ve atık su tüketim bedelini ödenmemesi ihtimaline karşılık olarak, borcuna mahsup edilmek üzere teminat bedellerinin alınması gerekmektedir.

BULGU 2: Borçlu Abonelerin Su Kesme İşleminin Yapılmaması Nedeniyle Kurum Alacaklarının Tahsilinin Zorlaşması

Belediyenin su fatura bedellerini belirtilen son ödeme tarihine kadar ödemeyen abonelerin su kullanımının mevzuatın öngördüğü şekilde kapatılmadığı; bu durumun, abonelik borç tutarlarının tahsil edilememesine neden olduğu görülmüştür.

Bingöl Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Zamanında ödenmeyen borçlar" başlıklı 27'nci maddesinin 1'inci fıkrasına göre; aboneler, tahakkuk eden fatura bedellerini bildirimde belirtilen son ödeme gününe kadar ödemekle yükümlü olduğu, abonelikte kimse bulunmazsa abonelik adresine borç bildirimi bırakılmakla aboneye bildirim yapılmış sayılacağı; 2'nci fıkrasında ise borcunu ödemeyen abonelere aşağıdaki yaptırımların uygulanacağı,

a) Fatura bedellerini bildirimde belirtilen son ödeme tarihine kadar ödemeyen abonelerin sularının kapatılacağı,

b) Süresinde ödenmeyen fatura bedellerinin, 21.7.1953 tarihli ve 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 51'inci maddesinde belirtilen oranda gecikme zammı ile birlikte yasal yollardan tahsil edileceği,

c) Su kapanmasına rağmen, borç tahsil edilemezse abonenin güvence bedeli borcuna mahsup edilmek suretiyle kesin hesap faturası düzenlenerek sözleşmesinin feshedilebileceği,

hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmeliğin “Su kapatma, açma ve bedelleri” başlıklı 28’inci maddesinde ise; Sözleşme, yönetmelik ve kanunlara aykırı davranışta bulunulduğunun tespiti halinde abonenin suyunun kullanıma kapatılacağı ifade edilmiştir.

Belediyenin su alacakları ve abone verileri üzerinde yapılan incelemede, 2024 yılı Aralık ayı sonu itibarıyla su borcunu ödemeyen 5.000,00 TL ve üzeri borcu bulunan 545 adet abonenin olduğu buna karşın Belediye tarafından bu abonelerin su kullanımına ilişkin herhangi bir kesinti işleminin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği’nde de yer aldığı üzere borçlarını ödemeyen abonelerin sularının kesilmesi gerekmekte olup bu durum hali hazırda herhangi bir güvence bedeli almayan idare için büyük riskler barındırmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, icra yoluyla tahsil imkânı bulunmayan ve uyarılara rağmen su borcunu ödemeyen abonelerinin suyunun kesilmesi için Belediye Meclisinden karar alınması için başvurulduğu belirtilerek Belediye Meclisinin alacağı karar doğrultusunda su borcunu ödemeyen abonelerin sularının kesilmesi cihetine gidileceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri uyarınca, idare alacaklarının güvence altına alınabilmesi ve hukuki ihtilaf sayısının azaltılarak kamu kaynaklarının verimli kullanılabilmesini teminen abonenin borcunu ödememesi halinde belediye meclis kararı beklenmeksizin harekete geçilerek abonelerin sularının kesilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren Bazı İşyerlerine İlişkin İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren bazı işyerlerine ilişkin ilan ve reklam vergisi mükellefiyetinin tesis edilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun “Konu” başlıklı 12’nci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olduğu; “Tarife ve nispet” başlıklı 15’inci maddesinde, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişilerin ilan ve reklam vergisinin mükellefi oldukları; “Verginin tarhi ve ödenmesi” başlıklı 16’ncı maddesinde ise ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklamın yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutat meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini

yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine tarh ve tahakkuk ettirileceği: vergisinin beyanname verme süresi içinde ödeneceği ancak ilgili vergi tarifesinin 1, 2 ve 4'üncü bentlerinde yazılı yıllık ilan ve reklamlara ait vergilerin belediye meclisince iki eşit taksitte alınmasına karar verilebileceği, hüküm altına alınmıştır.

Yapılan inceleme sonucunda; Bingöl Vergi Dairesi Müdürlüğünden alınan bilgilerde Bingöl Belediyesi sınırları içinde kayıtlı 2024 yılındaki aktif mükellef sayısının 4.895 adet olduğu ayrıca Bingöl Belediyesi kayıtlarına göre 2024 yılında Çevre Temizlik Vergisi ödeyen kayıtlı işyeri sayısının 3.120 adet olduğu tespit edilmiştir. Bingöl Belediyesi sınırları içinde kayıtlı firma sayısı iki ayrı veride bu şekilde olmasına rağmen kayıtlı ilan ve reklam vergisi mükellef sayısı ise 2.277 adettir. Bu farkın olmasından, Belediye tarafından ilan ve reklam vergisi mükellefiyeti tesis edilmesi gerektiği halde edilmeyen işyerlerinin olduğu anlaşılmaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri uyarınca, ilan ve reklam vergisi gelirlerinin olması gerekenden çok daha yüksek tutarlarda olabileceği ve bu vergi kaynağının daha etkin şekilde kullanılması için belediye bünyesinde yoklama servisinin kurularak ilgili birimlerle koordineli ve iş birliği içinde çalışılması durumunda gelir kaybının önlenebileceği düşünülmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, belediye sınırları dâhilinde aktif olarak ticari amaçlı faaliyetlerini sürdürmekte olan ve ilan ve reklam vergisi mükellefiyeti tesis edilmesi gereken işyerlerinin tespiti için Belediye Gelir Müdürlüğü ve Zabıta Müdürlüğünün koordinasyonu ile oluşturulacak Yoklama Servisi ile toplamda 15 mahallenin tümünde tek tek gerekli tespitler yapılarak kayıt dışı vergiler tutanakla kayıt altına alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren ve ilan ve reklam vergisi mükellefiyeti tesis edilmesi gereken işyerlerinin tespit edilmesi için belediyenin gelir kaybını engelleyecek gerekli çalışmaları yapması gerekmektedir.

BULGU 4: Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunması

Belediye sınırları içerisinde yer alan bazı işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulunduğu ve bu işyerlerine ilişkin mevzuat hükümlerinin uygulanmadığı görülmüştür.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde; yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılıp çalıştırılamayacağı ayrıca işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan Yönetmelik, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde yetkili idareyi belediye olarak tanımlamaktadır. Dolayısıyla belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde iş yeri açma ve çalışma ruhsatlarının ilgili belediye tarafından verilmesi, ruhsatsız faaliyette bulunan işyerlerinin ise kapatılması gerekmektedir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Emre aykırı davranış" başlıklı 32'nci maddesinin birinci fıkrasında; yetkili makamlar tarafından adlî işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası (2024 yılı 2.052 TL) idarî para cezası verileceği belirtilmiştir.

Bingöl Vergi Dairesi Müdürlüğü kayıtlarına göre 2024 yılında Bingöl Belediyesi sınırları içinde kayıtlı aktif mükellef sayısının 4.895 adet olduğu; bu işyerlerinden yaklaşık 4.505 adedine Belediye tarafından ruhsat verilmesi gerektiği, geriye kalan 390 adedinin ise Belediye dışındaki yetkili odalar tarafından ruhsatlandırılması gerektiği anlaşılmıştır. Kurum kayıtlarına göre 4.505 adet işyerinden sadece 3.114 tanesine ruhsat verildiği, geri kalan 1.391 adet işyeri için herhangi bir kaydın bulunmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, belediye ve mücavir alan içerisinde bulunan bazı işyerlerinin bulunduğu binaların iskânı olmadığından dolayı iş yeri açma ve çalıştırma ruhsatı verilemediğini, 2014 yılından 2025 Nisan ayı sonuna kadar toplam 3.133 adet iş yeri açma ruhsatı verildiğini belirtilerek bundan sonrası için bulguda belirtildiği şekilde işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri uyarınca, idare tarafından daha sıkı denetim yapılarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet gösteren işletmelere bahsedilen mevzuat hükümleri doğrultusunda işlem yapılması, bu hükümlere uymayanlara yönelik idari para cezasının uygulanıp mevzuat hükümleri doğrultusunda kapatma yaptırımına tabi tutulması gerekmektedir.

BULGU 5: Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının İhale Usulleri Yerine Parçalara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Teminle Gerçekleştirilmesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda öngörülen temel ihale usulleri ile ihale edilmesi gereken ve aynı ihale konusu iş içerisinde yer alabilecek bazı mal ve hizmet alımlarının mevzuatta öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde parçalara bölünmek suretiyle doğrudan teminle gerçekleştirildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 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, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un 32'nci maddesinde ise; harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu belirtilmiş olup söz konusu maddenin devamında ise aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği ve eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un doğrudan temin başlıklı 22'nci maddesinin (d) fıkrasında, 2024 yılı için büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 622.756,00 TL, diğer idarelerin 207.453,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iiaşeye ilişkin alımların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile karşılanabileceği belirtilmiştir.

Doğrudan temin yöntemi, kanunda ihale usulleri için öngörülen kuralların uygulanma zorunluluğunun bulunmadığı istisnai bir alım yöntemidir. Bu yöntemle, ihale komisyonu kurma ve Kanun'un 10'uncu maddesinde sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat

araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilebilmektedir. Ancak yukarıda belirtilen parasallimitlerin aşılabacağına tespit edilmesi halinde ihtiyacın doğrudan temin yöntemi ile değil ihale usullerinin kullanılması yoluyla karşılanması gerekmektedir.

Konu ile ilgili yerinde yapılan denetimlerde doğrudan temin yöntemi ile yapılan mal alımları örneklem suretiyle incelenmiştir. Buna göre, ayrıntısı aşağıdaki tabloda yer verildiği üzere, alımları önceden öngörülebilir ve planlanabilir olan aynı veya benzer niteliğe sahip bazı alımların parasal sınırın altında kalacak şekilde parçalara bölmek suretiyle temin edildiği, ayrıca satın alınan bazı mal ve hizmetlerin de aynı firmalardan karşılandığı tespit edilmiştir.

Tablo 8: Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımlara Örnekler

Alım Yapan Müdürlük	Alımın Konusu	Alınan Malın Tutarı (KDV Dahil) TL	Alım Yapılan Mal ve Hizmetin Aynı Firma İşlem Sayısı
Veteriner İşleri Müdürlüğü	Araç Kiralama Hizmeti Alım İşİ	122.000,00	5
Veteriner İşleri Müdürlüğü	Araç Kiralama Hizmeti Alım İşİ	103.500,00	
Veteriner İşleri Müdürlüğü	Araç Kiralama Hizmeti Alım İşİ	200.000,00	
Veteriner İşleri Müdürlüğü	Araç Kiralama Hizmeti Alım İşİ	130.500,00	
Veteriner İşleri Müdürlüğü	Araç Kiralama Hizmeti Alım İşİ	174.000,00	
Veteriner İşleri Müdürlüğü	Araç Kiralama Hizmeti Alım İşİ	159.000,00	3
Veteriner İşleri Müdürlüğü	Araç Kiralama Hizmeti Alım İşİ	184.800,00	
Veteriner İşleri Müdürlüğü	Araç Kiralama Hizmeti Alım İşİ	185.500,00	
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	Profil Malzemesi Alım İşİ	169.750,40	6
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	Mazgal Malzemesi Alım İşİ	241.800,00	
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	Profil Malzemesi Alım İşİ	246.060,00	
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	Sıhhi Tesisat Malzemesi Alım İşİ	247.770,00	
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	İnşaat Malzemesi Alım İşİ	244.290,00	
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	Tamir Kelepçesi Alım İşİ	244.500,00	6
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	Sıhhi Tesisat Malzemesi Alım İşİ	171.540,00	
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	Sıhhi Tesisat Malzemesi Alım İşİ	244.560,00	
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	Hırdavat Malzemesi Alım İşİ	246.510,00	
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	İnşaat Malzemesi Alım İşİ	246.240,00	
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	Sıhhi Tesisat Malzemesi Alım İşİ	242.424,00	
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	Boru Malzemesi Alım İşİ	243.240,00	5
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	Sıhhi Tesisat Malzemesi Alım İşİ	172.200,00	
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	Koriger Boru Alım İşİ	246.840,00	
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	PVC Boru Alım İşİ	246.000,00	
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	Koriger Boru Alım İşİ	244.524,00	
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	Koriger Boru Alım İşİ	244.728,00	5
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	Çelik Tamir Kelepçesi Alım İşİ	242.880,00	
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	Çelik Tamir Kelepçesi Alım İşİ	243.000,00	
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	Çelik Tamir Kelepçesi Alım İşİ	245.490,00	
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	Çelik Tamir Kelepçesi Alım İşİ	247.560,00	
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	Çelik Tamir Kelepçesi Alım İşİ	243.600,00	

Kamu İdaresi cevabında, 2022 yılında taşınan yeni hizmet binasının ambar olarak düşünülen bodrum katlarında binanın altyapı tesisatlarının sorunlarından dolayı saklama koşullarının uygun olmaması nedeniyle, il nüfusunun düşük olmasından dolayı altyapı malzemelerinin tümünü bir arada satan ya da temin eden ticarethanelerinin sınırlı oluşu alım

yapılırken en ekonomik fiyatı veren yerlerin seçilmesi nedeniyle ve Belediyenin nakitakışındaki sıkıntılar nedeniyle kamu yararı gözetilerek bu alımların yapıldığını belirtilerek 2025 yılında Veteriner İşleri Müdürlüğünün araç ihtiyacının idarenin mülkiyetinde bulunan kendi aracıyla temin edildiği, hizmet binasının iç tesisat sorunlarının 2025 yılı itibarıyla çözüldüğü, bundan böyle söz konusu alımların ihale suretiyle temini için gerekli özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri uyarınca, ihale mevzuatının temel ilkelerinden olan rekabet ve ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanmasını teminen mal ve hizmet alımlarının, parasal limitlerin altında kalmak amacıyla kısımlara bölünmemesi, parasal limitin aşılabacağını tespit edilmesi halinde söz konusu alımların ihale suretiyle gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Belediyenin Personel Şirketinin Vadesi Geçmiş Vergi Borcu Olmasına Rağmen Şirkete Yapılan Ödemelerden Kesinti Yapılmaması

Belediyenin personel çalıştırmasına dayalı doğrudan hizmet alımı yaptığı belediye şirketine yapılan hakediş ödemelerinde şirketin vadesi geçmiş vergi borcu bulunduğu halde söz konusu borç kesilmeksizin ödeme yapıldığı görülmüştür.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Alacağı Ödenmeden Yapılmayacak İşlemler ile İşlem Yapanların Sorumlulukları" başlıklı 22/A maddesinde;

"Maliye Bakanı, aşağıdaki ödeme ve işlemlerde, Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcun bulunmadığına ilişkin belge aranılması ve yapılacak ödemelerden istihkak sahiplerinin amme borçlarının kesilerek ilgili tahsil dairesine aktarılması zorunluluğu ile kesintilere asgari tutar ve oran getirmeye, kapsama girecek amme alacaklarını tür, tutar, ödeme ve işlemler itibarıyla topluca veya ayrı ayrı tespit etmeye, zorunluluk getirilen ödeme ve işlemlerde hangi hallerde bu zorunluluğun aranılmayacağını ve uygulamaya ilişkin usul ve esasları belirlemeye yetkilidir.

1. 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa tabi kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermaye işletmelerinin yapacağı her türlü ödemelerde,

2. 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına giren kurumlar ile kamu tüzel kişiliğini haiz kurum ve kuruluşların (meslekî kuruluşlar ve vakıf yüksek öğretim

kurumları hariç) mal veya hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle hak sahiplerine yapacakları ödemelerde,

(...)

Bu madde kapsamında zorunluluk getirilen ödemelere ilişkin olarak işçi ücreti alacakları hariç olmak üzere, yapılacak her türlü devir, temlik ve el değiştirme, Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcu karşılayacak kısım ayrıldıktan sonra kalan kısım üzerinde hüküm ifade eder. Şu kadar ki bu hükmün uygulanmasında diğer kamu idarelerinin alacaklarına karşılık kesinti yapılması gereken hallerde kesinti tutarı garameten taksim olunur. Takibata yetkili tahsil dairesince, bu madde kapsamında getirilen zorunluluğa rağmen borcun olmadığına dair belgeyi aramaksızın ödeme yapanlara ve işlem tesis eden kurum ve kuruluşlara dört bin Türk lirası idari para cezası verilir. İdari para cezası, ilgisine tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenir. İdari para cezasına karşı tebliğ tarihini takip eden otuz gün içinde idare mahkemesinde dava açılabilir.” hükmü yer almaktadır.

23.12.2017 tarihli ve 30279 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan ve Seri: A Sıra No:1 Tahsilat Genel Tebliği’nde değişiklikler yapan 9 Sıra No.lu Tahsilat Genel Tebliği’nin Birinci Kısım, İkinci Bölümünün “V. Amme Alacağı Ödenmeden Yapılmayacak İşlemler ile İşlem Yapanların Sorumlulukları” başlıklı bölümünün 2’nci maddesinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına giren kurumların, mal veya hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle 5.000,- liranın üzerinde yapacakları ödemeler sırasında hak sahiplerinin Bakanlığa bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranılması zorunluluğu getirilmiştir.

Ayrıca Tebliğ’in aynı bölümün 5.2’nci maddesinde, 4734 sayılı Kanun kapsamına giren kurumların, mal veya hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle hak sahiplerine yapacakları ödemeler sırasında vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin aranılması gerektiği ve belediyeler ile bunların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketlerin 4734 sayılı Kanun kapsamında olduğu belirtilerek gerek 4734 sayılı Kanun kapsamında (istisnalar dahil) gerekse bu Kanun dışında yapacakları her türlü mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için yapacakları ödemeler sırasında vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgeyi arayacakları düzenlenmiştir.

Buna göre vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgeyi aramadan ödeme/işlemleri yapan kurum ve kuruluşlara, borçlunun bağlı bulunduğu takibe salahiyyetli tahsil dairesince idari para cezası tatbik edilmesi ve bu madde hükmüne göre verilen idari para cezasının, ilgisine tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, Belediyenin personel çalıştırmasına dayalı doğrudan hizmet alımı yaptığı belediye şirketine yapılan hakediş ödemelerinde vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin aranılmadığı ve şirketin vadesi geçmiş borcu bulunduğu halde ödeme yapıldığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, Belediye bünyesinde kurulan şirkete yapılan söz konusu ödemelerin personel maaşları olduğu ve şirketin vadesi geçmiş borçlarının Cumhurbaşkanlığı Genelgesi kapsamında Belediyenin İller Bankası hissesinden her ay düzenli olarak kesildiği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca hizmet alımı için yapılacak ödemeler sırasında vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin aranması ve şirketin vadesi geçmiş vergi borcunun ödemelerden kesilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Yeterli Ödenek Olmadan İhaleye Çıkılması

İlgili bütçe tertibinde yeterli ödeneği olmamasına rağmen ihaleye çıkıldığı ve bu işe dair ödemelerin cari yıl bütçesinden ödenek aktarmak suretiyle yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinin beşinci fıkrasında;

"Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz." hükmü yer almaktadır.

Aynı Kanunun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde;

"Yatırım projelerinin plânlanan sürede tamamlanarak ekonomiye kazandırılabilmesi amacıyla, birden fazla yılı kapsayan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için, işin süresine uygun olarak yıllar itibariyle ödeneğin bütçelerinde bulunmasını sağlamak üzere programlamanın yapılmış olması zorunludur. İlk yıl için öngörülen ödenek, yılı merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenen stratejik öneme sahip yatırımlar veya projeler hariç olmak üzere, proje

maliyetinin % 10'undan az olamaz ve başlangıçta daha sonraki yıllar için programlanmış olan ödenek dilimleri sonraki yıllarda azaltılamaz.” ifadeleri bulunmaktadır.

Ayrıca 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Yüklenmeye girişilmesi” başlıklı 26’ncı maddesinde; *“Yüklenme, usulüne uygun olarak düzenlenmiş sözleşme esaslarına veya kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmüne dayanılarak iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması karşılığında geleceğe yönelik bir ödeme yükümlülüğüne girilmesidir. Bütçede yeterli ödeneği bulunmayan işler için yüklenmeye girilemez. Yüklenme süresi malî yılla sınırlıdır. Harcama yetkilileri, tahsis edilen ödenekler dahilinde yüklenmeye girebilirler. Yüklenmeye girilen tutara ait ödenekler saklı tutulur; başka iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması için kullanılamaz.”* hükümleri yer almaktadır.

Yapılan incelemede, Fen İşleri Müdürlüğü tarafından 23.875,00 m² Bazalt Kaldırım, 23.872,32 Ton BSK Binder Tabakası 27.529,00 m² BSK Aşınma Tabakası, 420 Metre İhata ve İstinat Duvarı İmalatları ve buna bağlı imalatlardan oluşan 44 kalem yol yapım işi imalatları yapımı işi için ilgili bütçe tertibinde yeterli ödeneği olmamasına rağmen toplam tutarı KDV dahil 168.000.000,00 TL olan ihaleye çıktığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bundan sonraki ihale süreçlerinde bulguda belirtildiği şekilde işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca, yatırımların planlanan sürede tamamlanıp ekonomiye kazandırılması ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılabilmesi amacıyla yüklenmeye girilen işlerin ödeneklerinin olması ve saklı tutulması gerektiği açıkça anlaşıldığından ilgili bütçe tertibinde yeterli ödeneği olmayan işler için ihaleye çıkılmaması gerekmektedir.

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

İdare tarafından Cumhurbaşkanlığı Tasarruf Tedbirleri Genelgesi hükümlerine aykırı işlemlerin yapıldığı görülmüştür.

17.05.2024 tarihli ve 32549 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı 2024/7 sayılı Tasarruf Tedbirleri Genelgesinde;

“Uluslararası toplantılar ile millî 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.

Yılbaşı ve bayram dönemlerinde kamu görevlileri tarafından gönderilecek tebrik ve kutlama mesajları elektronik ortamda gönderilecek, kamu kurum ve kuruluşlarınca kaynağına bakılmaksızın ajanda, takvim, plaket, hatıra, hediye, eşantiyon ve benzeri malzemelerin alım, basım ve dağıtımı yapılmayacaktır.”

denilmektedir.

Tasarruf Genelgesi yayım tarihinden sonra ise Kurum tarafından, son derece açık olan bu ifadelerle karşı genelgeye aykırı olarak; bal alımı (203.515,00 TL), çelenk ve çiçek alımı (168.000,00 TL), hediyelik eşya alımı (372.000,00 TL) ve organizasyon bedeli (1.345.200,00 TL) gibi harcamaların yapıldığı tespit edilmiş olup bu harcamalar mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında, her ne kadar bazı harcamaların Cumhurbaşkanlığı Tasarruf Genelgesine aykırı gibi gözükse de söz konusu harcamaların anılan Genelgenin yayımı öncesinden planlanmış olması nedeni ile zorunluluk doğduğunu, ayrıca söz konusu genelge hükmünde milli bayramların hariç tutulduğunu, bulguda anılan organizasyon hizmet alımının 15 Temmuz Demokrasi ve Milli Birlik Günü ile ilgili olduğundan genelgeye aykırılık içermediği ifade edilmişse de kanıtlayıcı belgelerden de görüleceği üzere ilgili organizasyon hizmet alımları içerisinde savunmada bahsedilen alımın olmadığına görünmesinin yanı sıra bulgumuzda yer alan Genelge hükmünün, alımların yapıldığı tarihte yürürlükte olan 30.06.2021 tarihli 31527 sayılı Resmi Gazete’de Cumhurbaşkanlığı tarafından yayımlanan 2021/14 sayılı Tasarruf Tedbirleri Genelgesinde de yer aldığı görülmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri uyarınca, kamu kaynaklarının amacına uygun bir şekilde ve tasarruf ilkelerine uyularak kullanılması bakımından idarenin tasarruf tedbirlerine ilişkin Cumhurbaşkanlığı Genelgesi hükümlerine uygun hareket etmesi gerekmektedir.

BULGU 9: All Risk Sigorta Poliçelerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesinde Belirtilen Oranların Üzerinde Muafiyet Oranlarına Yer Verilmesi

Belediye tarafından ihalesi yapılan yapım işlerine ilişkin olarak yükleniciler tarafından verilen inşaat sigortalarında (all risk sigorta poliçelerinde) Yapım İşleri Genel Şartnamesinde

belirtilen uygulanabilecek azami muafiyet oranlarının üzerinde oranlar belirlendiği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "İş ve İşyerinin Sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesine göre; yapım işlerinde yüklenici tarafından, ihale dokümanında belirtilen süre ve şartlara uygun olarak işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıt ve tesisler oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı sigorta yaptırılması gerekmektedir.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 17'nci maddesinde işin, iş yerinin korunması ve sigortalanması hususu düzenlenmiştir. Söz konusu madde ile yüklenicilere işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı all risk sigorta yaptırma zorunluluğu getirilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 9'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında kıymetlerin sigortalanmasında tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2, deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının da azami %20 olacağı, bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmayacağı, bu oranlara kadar gerçekleşecek hasarların karşılanmasının ise yüklenicinin sorumluluğunda olduğu hükümlerine yer verilmiştir.

Ancak idarece ihale edilen yapım işlerine ilişkin all risk sigorta poliçelerinde yangın, hırsızlık, üçüncü şahıs mali mesuliyet, diğer doğal afetler, kazık iksa ankraj hasarları, bakım devresi, diğer hasarlar vb. muafiyetler %10 oranında düzenlendiği tespit edilmiştir.

Tablo 9: Sigorta Muafiyet Oranlarının İş Bazında Aşılması

Sıra No.	Muafiyet Uygulanacak Hasar Türleri	Buhari Sok. İstinat Duvarı Yapım İşİ	Asfalt Yol ve Bazalt Kaldırım Yapım İşİ	Kavşak Düzenlemesi Yapım İşİ
1	Sel-Seylap, ve Deprem Hariç Doğal Afetlerde Uygulanacak Muafiyet Oranı	10%	-	-
2	Diğ.Doğ. Aft. /Yangın/Hırsızlık/Bakım Hasarlarında Uygulanacak Muafiyet Oranı	-	10%	10%
3	Bakım Devresi Hasarlarında Uygulanacak Muafiyet Oranı	10%	-	-
4	Hırsızlık Hasarlarında Uygulanacak Muafiyet Oranı	10%	-	-
5	Üçüncü Şahıs Mali Mesuliyet Uygulanacak Muafiyet Oranı	10%	10%	10%
6	Diğer Hasarlarda Uygulanacak Muafiyet Oranı	10%	10%	10%

7	Kazık-İksa-Ankraj İşleri Hasarlarında Uygulanacak Muafiyet Oranı	10%	-	-
---	--	-----	---	---

All risk sigorta poliçelerinde, Yapım İşleri Genel Şartnamesinde belirtilen uygulanabilecek azami muafiyet oranlarının üzerinde oranlar belirlenmiş olması, yüklenicinin sorumluluğunu ortadan kaldırmamakla birlikte karşılaşılabileceği riski artırmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, bundan sonra bulguda belirtildiği şekilde işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca, Yapım İşleri Genel Şartnamesinin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olması gerekmektedir.

BULGU 10: Şirket Kadrosunda Bulunan İşçilerin Zabıta ve İtfaiye Personeli Olarak Görev Yapması

Belediye şirket kadrosunda bulunan ve hizmet alımı kapsamında çalıştırılan bazı işçilerin Zabıta Müdürlüğünde zabıta personeli olarak, bazılarının ise İtfaiye Müdürlüğünde itfaiye personeli olarak görevlendirildiği görülmüştür.

Anayasa'nın 128'nci maddesinde; genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerden asli ve sürekli nitelik taşıyanların, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gördürüleceği belirtilmiş olup Belediyelerin sunmuş olduğu zabıta hizmetleri ile itfaiye hizmetlerinin de bu nitelikte olduğu aşikârdır.

Zabıta teşkilatının amacı ve mevzuatta belirtilen görevleri dikkate alındığında, kamu güvenliğine katkı sağlamak gibi bir vazifesinin de bulunduğu, bu nedenle idari kolluk görev ve yetkisi olduğu da görülmektedir. Bundan dolayı, zabıta teşkilatında görev yapanların mesleğe kabulü, atamaları, görevde yükselmeleri gibi hususlar 11.04.2007 tarihli ve 26490 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir.

Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde,

(b) fıkrasında, Belediye zabıtasının; Beldenin düzenini muhafaza eden, belde halkının esenlik, sağlık ve huzurunu koruyan, yetkili organların bu amaçla alacakları kararları uygulayan özel zabıta kuvvetini,

(c) fıkrasında, Belediye zabıta personelinin; ise Belediye zabıta teşkilatındaki daire başkanı, müdür, şube müdürü, amir, komiser ve memurlarını,

(f) fıkrasında da Zabıta teşkilatının Belediye bünyesinde zabıta görev ve hizmetlerini yürütmek üzere, 22.02.2007 tarihli ve 26442 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik hükümleri çerçevesinde oluşturulan birimi,

Aynı yönetmeliğin “Kadro ve unvanlar” başlıklı 6’ncı maddesinde; Belediye zabıta teşkilatı personel kadro ve unvanları; Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliğe göre belirlenmiş; zabıta daire başkanı, zabıta müdürü, zabıta şube müdürü, zabıta amiri, zabıta komiseri ve zabıta memuru unvanlı kadrolar ile hizmet için gerekli diğer kadrolardan oluşacağı ifade edilmiştir.

Aynı şekilde, İtfaiye teşkilatında görev yapanların mesleğe kabulü, atamaları gibi hususlar da 21.10.2006 tarihli ve 26326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Belediye İtfaiye Yönetmeliği’nde düzenlenmiş olup, belediye şirketinde istihdam edilen işçilerin fiilen zabıta ve itfaiye personeli olarak görev yapmalarının mevzuata uygun düşmediği değerlendirilmektedir.

Bu hususta; 11.09.2019 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 2019/27 Esas, 2019/56 Karar Sayılı ve 26/06/2019 tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı’nda da;

“... genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir görev niteliği taşıyan itfaiye hizmetinin Anayasa’nın 128. Maddesi uyarınca kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunlu olup devletin söz konusu görevi ifa ederken anılan kamu hizmetini kamu görevlisi olmayan kişilere gördürmesine yol açacak düzenleme yapılabilmesi mümkün değildir.” denilmektedir.

Zabıta teşkilatında olduğu gibi atama, mesleğe kabul, görevde yükselme gibi hususların ayrıca yönetmelikle düzenlendiği itfaiye hizmetlerinde de bu durum aynen geçerli olup bu hizmetlerin dışardan hizmet alımı suretiyle gerçekleştirilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Buradan da anlaşılabacağı üzere, itfaiye birimi ve zabıta biriminde kendi yönetmelikleri gereğince mesleğe kabul edilen, asli görevi olan bu hizmetleri sürekli olarak yürütmekle görevlendirilen personel istihdam edilmektedir. Bunun haricinde idarenin kendi şirketinde istihdam ettiği asli görevi zabıta hizmetleri olmayan ve Belediye Zabıta Yönetmeliği’nde

öngörülen şartlara tabi tutulmamış personeli hizmet alımı suretiyle zabıta olarak görevlendirebilmesi mümkün olmadığı gibi, idari kolluk yetkilerinin kullanılmasında da bazı sıkıntılara yol açacaktır.

Yapılan incelemede, personel çalıştırmasına dayalı hizmet alımı kapsamında alınan 53 adet işçinin zabıta ve itfaiye elbisesi giydirilerek bu görevlerde çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, ilgili personellerin zabıta ve itfaiye hizmetlerinde yardımcı personel olarak görev yaptığı, ayrıca Belediye İtfaiye ve Zabıta Yönetmeliklerine uygun şekilde kadroların oluşturulması için gerekli işlemlerin başlatılacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar doğrultusunda, genel idare esaslarına göre yürütülen ve süreklilik arz eden ve kamu hizmeti özelliği olan zabıta ve itfaiye hizmetlerinin ilgili yönetmeliklerde belirtilen şartları sağlayan kişiler tarafından yerine getirilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 11: İşçilerin Yıllık Fazla Çalışma Saati Sınırının Aşılması

İdare tarafından personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yoluyla çalıştırılan işçilere, 4857 sayılı İş Kanunu’nda azami süre olarak belirtilen yıllık 270 saati aşan sürelerde fazla çalışma yaptırıldığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu’nun “Fazla çalışma ücreti” başlıklı 41’inci maddesinin sekizinci fıkrasında; fazla çalışma süresi toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

06.04.2004 tarihli ve 25425 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği’nin “Fazla çalışmada sınır” başlıklı 5’inci maddesinde; fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı ve bu süre sınırının, işyerlerine veya yürütülen işlere ilişkin değil işçilerin şahıslarına ilişkin olduğu ifade edilmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda, İdare tarafından hizmet alımı yoluyla istihdam edilen işçilerden 395 kişinin, mevcut çalışma fazla çalışma süresini aşacak şekilde 1191, 1172, 1167, 1137, 1116, 1083, 1006, 957, 942 ve 907 saat gibi fazla çalışma sürelerinin bulunduğu tespit edilmiştir.

Söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu olarak yer almış ancak Belediye tarafından gerekli önlem alınmamıştır.

Kamu İdaresi cevabında, bulgunun gereğinin yapılması için tüm birimlere bilgilendirmenin yapıldığı belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca, işçilerin fazla mesai çalışma sürelerinin, 4857 sayılı İş Kanunu'na uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Sosyal Yardım Süreçlerini Detaylandıran Bir Düzenlemenin Bulunmaması

Belediyenin sosyal yardımlarla ilgili süreçleri bütün yönleriyle ortaya koyan bir iç düzenlemesinin bulunmadığı, bu alandaki faaliyetlerin kişilerin inisiyatifinde yürütüldüğü görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin (a) fıkrasında sosyal hizmet ve yardımlar belediyelerin görev ve sorumlulukları içinde yer verilmiştir. Kanun'un "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddenin (n) bendinde "*Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak*" belediye başkanının görev ve yetkisi içinde belirlenmiş ve "Belediyenin giderleri" başlıklı 60'ıncı maddesinin (i) bendinde "*Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar*" belediye giderleri arasında sayılmıştır. Kanun'un "Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde ise belediyelerin yetkileri çerçevesinde yönetmelik çıkarabileceği ve hizmete ilişkin yasaklar koyabileceği ve uygulayabileceği ifade edilmiştir.

Bu çerçevede belediyelerin sosyal yardım çalışmaları ve bu kapsamda yapacağı/yaptıracağı iş ve işlemler ile sarf edeceği giderler sosyal belediyecilik ve kamu hizmetinin bir parçası olarak kabul edilmektedir.

Sosyal yardım ve hizmet kavramı içerisinde Belediyelerce çok çeşitli faaliyetler gerçekleştirilebilmektedir. Özel Kalem ile Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü tarafından organize edilen bu tür faaliyetlerde, aileler ile görüşmeler yapılmakta, fiziksel ortamlar yerinde incelenmekte, duruma göre kişilerden rapor istenmekte, gelir düzeyi araştırması yapılmaktadır.

Müdürlük personeli tarafından yapılan bu tür değerlendirmeden sonra, yardım yapılacak kişiler belirlenmektedir.

Yardımların gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaşması konusunda yapılan bu araştırmalar yerinde olmakla birlikte; Belediyenin yardım konu, kapsam ve süreçlerini belirleyen, kriterlerini ve karar aşamasını ortaya koyan bir mevzuat düzenlemesi bulunmadığı tespit edilmiştir. Geçmiş yıllarda bu yönde çalışma yapılmış ancak sonuçlandırılmamıştır. Bu durum, sosyal yardımların verileceği kişiler ve sayısı ile bunlara hangi miktarda yardım yapılacağıının belirlenmesi gibi konulardaki çalışmaların kişilerin inisiyatifine kalmasına sebep olmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, bulguda belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Belediyenin sosyal yardımlarla ilgili süreçleri bütün yönleriyle ortaya koyan bir iç düzenlemesinin yapılması ve bu alandaki faaliyetlerin kişilerin inisiyatifinde yürütülmesinin engellenmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması

İdare tarafından il sınırları içerisinde faaliyet gösteren bazı iş yerlerinin Emlak Vergisinin mesken oranı üzerinden tahakkuk ettirildiği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Mükellef" başlıklı 3'üncü maddesinde, bina vergisini; binanın malikinin, varsa intifa hakkı sahibinin, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenlerin ödeyeceği ifade edilmiş, Kanun'un "Nispet" başlıklı 8'inci maddesinde ise, bina vergisinin oranının meskenlerde binde bir, diğer binalarda ise binde iki olduğu, bu oranların, 5216 sayılı Kanun'un uygulandığı büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde %100 artırımlı uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un "Vergi değerini tadil eden sebepler" başlıklı 33'üncü maddesinde de;

"Vergi değerini tadil eden sebepler aşağıda gösterilmiştir: (...)

3. Bir binanın kullanım tarzının tamamen değiştirilmesi veya bir binanın ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkân, mağaza, depo gibi ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline kalbedilmesi, (Bu hükmün uygulanmasında bir apartmanın her dairesi bir bina

sayılır ve tadil sebebi, yalnız kullanım tarzı tamamen veya kısmen değiştirilen daire için geçerli olur.) ... ” hükmü yer almaktadır.

Emlak vergisi, mükelleflerin beyannameleri esas alınarak tahakkuk ve tahsil edilmektedir. 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nun “Bildirim verme süresi” başlıklı 23’üncü maddesinde, aynı Kanun’un 33’üncü maddesine göre vergi değerinde değişiklik yapılması gereken nedenlerin bulunması halinde emlak vergisi bildirimi verilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Bu durumda, bir binanın ikamete özgü bölümlerinden bir kısmının iş yeri olarak kullanılması durumunda vergi değerinde değişiklik yapılması gerekmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda, il sınırları içerisinde yer alan avukatlık büroları, serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti veren iş yerleri, dış tabipleri gibi örnek olarak seçilen 50 iş yerinden 34’ünün de emlak vergisi beyannamelerinin mesken olarak verildiği ve bu nedenle diğer iş yerlerine, iş yeri üzerinden değil mesken üzerinden emlak vergisi tahakkuk ettirildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, belediye sınırları içerisinde meskenlerde bulunan 50 ticari amaçlı iş yerinin emlak vergisinin mesken oranı üzerinden tahakkuk ettirildiği tespitinin yapılarak kayıt altına alındığını belirtmiş ve diğer işyerlerinin tespiti için Belediye Gelir Müdürlüğü ve Zabıta Müdürlüğü’nün koordinasyonu ile oluşturulacak Yoklama Servisi ile toplamda 15 mahallenin tümünde tek tek gerekli tespitler yapılarak emlak vergilerinin tutanakla kayıt altına alınacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca, İdarenin gelir kaybının önüne geçebilmek adına gerekli çalışmaların yapılarak emlak vergisi tarh ve tahakkuklarının mevzuata uygun şekilde yapılması gerekmektedir.

BULGU 14: Faturalarda Gecikme Bedelinin Ortaya Çıkması ve İlgili Tutarların Sorumlu Kişilerden Tahsil Edilmemesi

İdarenin çeşitli birimlerine ait elektrik ve doğalgaz faturalarının geç ödenmesi sonucu, fatura bedellerine ilave olarak gecikme zammı bedellerinin de ödendiği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Devlet memurlarının görev, ve sorumlulukları” başlıklı 11’inci maddesinde; devlet memurlarının görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumlu oldukları, aynı Kanun’un “Kişisel sorumluluk ve zarar” başlıklı 12’nci maddesinde; devlet memurlarının, görevlerini dikkat ve itina ile yerine

getirmek ve kendilerine teslim edilen devlet malını korumakla görevli ve devlet malını her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorunda oldukları belirtilmiştir. Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesinin esas olduğu ifade edilmiştir.

13.08.1983 tarihli ve 18134 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmeliğin “Amirlerin sorumlulukları” başlıklı 9’uncu maddesinde; amirlerin, emrindeki memurların görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmeleri konusunda ve devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almalarını temin ve takip etmekle görevli ve sorumlu olduğu, memurlarca verilen zararların miktarının tespiti ve ilgililerden tahsili konusunda yapılacak işlemlerin zamanında ve eksiksiz yürütülmesinden zararı veren memurların görevli bulundukları kurum ve kuruluşların o mahaldeki amirlerinin müteselsilen sorumlu olacağı hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34’üncü maddesinin ikinci fıkrasında; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verileceği ifade edilmiştir.

Aynı Kanun’un “Kamu zararı” başlıklı 71’inci maddesinde ise; kamu zararının, kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması olduğu, ayrıca 19.10.2006 tarihli ve 26324 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğü giren Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in “Kamu zararının belirlenmesi” başlıklı 6’ncı maddesinde; kamu idaresinin yükümlülüklerinin mevzuatına uygun bir şekilde yerine getirilmemesi nedeniyle kamu idaresine faiz, tazminat, gecikme zammı, para cezası gibi ek malî külfet getirilmesinin kamu zararının belirlenmesinde esas alınacağı belirtilmiştir.

Yapılan inceleme sonucunda, mali durumunun uygun olmasına rağmen, İdare bünyesindeki çeşitli birimlere ait elektrik ve doğalgaz faturalarının sürekli olarak zamanında ödenmemesinden kaynaklı gecikme zammı tutarı ödenmesi suretiyle, kamu görevlilerinin ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında 1.078.356,80 TL’lik azalışa sebebiyet verildiği görülmüştür.

Söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporu’nda da bulgu konusu olarak yer almış ancak Belediye tarafından gerekli önlem alınmamıştır.

Kamu İdaresi cevabında, Belediyeye ait elektrik ve doğalgaz tüketim bedellerinin birden fazla abonelik olması nedeniyle gerek ödeme tarihlerinin farklı olması gerekse de İller Bankasından gelen belediye gelirlerinden resmî kurumlara olan borçların kesilmesi nedeniyle bu ödemelerde gecikmeler yaşandığını belirterek bundan sonra elektrik ve doğalgaz ödemelerine öncelik verileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre; idarenin yükümlülüğünü zamanında yerine getirmemesi sonucu idare bütçesinden gecikme zammı ödenmesine sebep olarak kuruma ek bir mali yük oluşturan tutarın kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği bulunan kişilere rücu etmesi gerekmektedir.

BULGU 15: Uluslararası Aile Cüzdanı Alımlarının Belediye Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmesi

Belediye tarafından satın alınmaması gereken uluslararası aile cüzdanlarının bedellerinin bütçeden ödendiği görülmüştür.

07.11.1985 tarihli ve 18921 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 85/9747 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren Evlendirme Yönetmeliği’nin “Evlendirme memurluğunun görev, yetki ve sorumlulukları” başlıklı 6’ncı maddesinde; evlendirme memurlarına aile cüzdanı düzenleme görevi verilmiş olup “Evlendirme memurları” başlıklı 7’nci maddesinde evlendirme memurunun, belediye bulunan yerlerde belediye başkanı veya bu işle görevlendireceği memur, köylerde muhtar olduğu düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik’in “Aile cüzdanlarının mal sandıklarından alınması” başlıklı 54’üncü maddesinde; aile cüzdanlarının il ve ilçe mal sandıklarınca evlendirme memurlarına kredili olarak verileceği, bu cüzdanların zimmetle verilmesi ve bedelinin tahsili hususlarında Devlet Muhasebesi Muamelat ve Genel Yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bu

hüküm ile hem muhasebe yönetmeliklerine atıf yapılmış hem de aile cüzdanlarının ilgili mal müdürlüğü veya defterdarlık muhasebe müdürlüğünce belediye tarafından görevlendirilecek yetkili memurlara zimmetle verilmesi gerektiği hükme bağlanmıştır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Değerli kâğıtlara ilişkin işlemler" başlıklı 498'inci maddesi uyarınca değerli kâğıtlar kapsamında olan aile cüzdanları yetkili memurlara, satıldıkça bedeli teslim edilmek üzere zimmetle verilir. Aynı maddenin devamındaki hükme göre ise yetkili memurlar, muhasebe birimlerinden zimmetle aldıkları değerli kâğıtların satış hasılatını en çok on beş günde bir ve her halde mali yılın son iş gününde ilgili mal müdürlüğü veya defterdarlık muhasebe birimi veznesine veya banka hesabına yatırmak zorundadırlar.

Anılan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; aile cüzdanlarının Belediyenin yetkili memurları tarafından mal müdürlüğünden zimmetle ve bedelsiz alınacağı, söz konusu cüzdanlar satıldıkça tahsil edilen tutarların mevzuatta belirlenen sürelerde ilgili mal müdürlüğüne yine yetkili memurlar tarafından yatırılması gerektiği anlaşıldığından Belediyenin aile cüzdanlarının satın alınması, satılması ve muhasebeleştirilmesi ile ilgili herhangi bir yükümlülüğü bulunmamaktadır.

Yapılan inceleme sonucunda, aile cüzdanı bedellerinin İdarenin bütçesinden karşılandığı, cüzdanların ilgililere satışı yapıldıkça tahsil edilen tutarların Belediye bütçesine gelir kaydedildiği ve bunlara ilişkin işlemlerin Belediye muhasebe kayıtlarında izlendiği tespit edilmiştir.

Söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da bulgu konusu olarak yer almış ancak Belediye tarafından gerekli çalışma yapılmamıştır.

Kamu İdaresi cevabında, nikah işlemlerinde kullanılmak üzere aile cüzdanlarının temini için il mal sandığına müracaat edildiği, ancak kredili cüzdan verilmediğinden Belediye bütçesinden satın alındığı, vatandaşa ücret karşılığında verildiği ve bedeli Belediye bütçesine gelir kaydedildiği belirtilerek konu ile ilgili Bingöl Defterdarlığı'na 03.05.2024 tarihli ve 55294 sayılı yazı yazıldığı ve gelen cevabi yazıya göre işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca, değerli kâğıt niteliğini haiz aile cüzdanlarına ilişkin yetkili memur eliyle gerçekleşen teslim işlemlerinin zimmetle yapılması, aile cüzdanı bedellerinin İdarenin bütçesinden yapılmaması ve aile cüzdanlarına ilişkin işlemlerin İdarenin muhasebe kayıtları ile ilişkilendirilmemesi gerekmektedir.

BULGU 16: Kamu İhale Kanunu'na Uygun Alım Gerçekleştirilmemesi

İdare tarafından mevzuata aykırı olarak Mahalli İdareler Derneğine bağlı Mahalli İdareler Enstitüsü İktisadi İşletmesi ile güneş enerji santrali kurulumu ve finansman temini için danışmanlık hizmet alımı sözleşmesi yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; *"Bu Kanunun amacı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir."* ifadesine yer verilmiştir.

Aynı Kanunun "Kapsam" başlıklı 2'inci maddesinde; *"Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür:"*

a) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler." hükmü,

"Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; *"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur."* hükmü ile "Görevlilerin ceza sorumluluğu" başlıklı 60'ıncı maddesinde; *"5 inci maddede belirtilen ilkelere ve 62'nci maddede belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında da yukarıda belirtilen müeyyideler uygulanır."* hükmü bulunmaktadır.

Anılan Kanunun 3'üncü maddesinde kanundan istisna olan durumlar, 18'inci maddesinde ihale usulleri ve 22'inci maddesinde doğrudan temin kapsamında yapılacak alımlar sayılmıştır.

Dolayısıyla mezkûr Kanunda ihale usulleri detaylı olarak sayılmış olup bunlar açık ihale, belli istekliler halinde ihale ve pazarlık usulüdür. Ayrıca belli parasal sınırlar ve şartlar dahilinde doğrudan temin şeklinde alım usulünün olduğu da ifade edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Danışmanlık hizmetleri" başlıklı 48'inci maddesinde: *Mimarlık ve mühendislik, etüt ve proje, harita ve kadaströ, her ölçekte imar planı, imar uygulama, ÇED raporu hazırlanması, plan, yazılım geliştirme, tasarım, teknik şartname*

hazırlanması, denetim ve kontrolörlük gibi teknik, mali, hukuki veya benzeri alanlardaki hizmetler, danışmanlık hizmet sunucularından alınır,

Danışmanlık hizmetleri, bu bölümde yer alan hükümlere uygun olarak sadece belli istekliler arasında ihale usulü ile ihale edilir. Ancak yaklaşık maliyeti 13'üncü maddenin (b) bendinin (2) numaralı alt bendinde hizmet alımları için öngörülen üst limit tutarının dört katının altında kalan danışmanlık hizmetleri, hizmet alımı ihalesiyle gerçekleştirilebilir,

hükümleri yer almaktadır.

Kamu İhale Kanunu'nun 53'üncü maddesine dayanarak çıkarılan Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Temel İlkeler" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"(1) İdareler, yapacakları ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

(2) Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece danışmanlık hizmet alımı ile mal alımı, yapım işleri ve danışmanlık dışındaki hizmet alımları bir arada ihale edilemez."

düzenlemelerine yer verilmiştir.

Dolayısıyla Kanunda danışmanlık sözleşmesi ile yapılabilecek hizmetler teker teker sayılmakta, bu hizmetler dışında danışmanlık sözleşmesi yapılamayacağı açık bir şekilde görülmektedir. Ayrıca Danışmanlık hizmetinin, ihale usulünün ise belli istekliler arasında ihale olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, 10.08.2020 tarihinde İdare ile Mahalli İdareler Derneğine bağlı iktisadi işletme arasında güneş enerji santrali ve finansman temini için 782.000,00 Amerikan Doları karşılığında sözleşme imzalanmış, yapılan sözleşmeye göre ilgili derneğe ait iktisadi işletmenin sorumluluğunun, öncelikle güneş enerji santrali için gerekli olan finansmanın temini, daha sonrasında ise ilgili santralin kurulumu olduğu görülmektedir. İlgili iktisadi işletmenin ise santralin kurulumu ve yapımı işini alt yüklenici vasıtasıyla yerine getirdiği görülmüştür. Yapılan sözleşme bedelinin 23.000,01 Amerikan Dolarının ilgili iktisadi işletmeye, geriye kalan tutarın ise alt yükleniciye ödendiği görülmüştür.

Anılan mevzuat hükümleri uyarınca herhangi bir mal, hizmet ve yapım işinin hangi usullere göre ihale edileceği yukarıda detaylı olarak görülmektedir. Ayrıca hangi hizmetlerinde danışmanlık hizmet alımı yoluyla yapılabileceği de kanunda tek tek sayılmıştır. İlgili hizmetler için danışmanlık hizmeti satın alındığı durumda ise bunun sadece belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. İdare tarafından Mahalli İdareler Derneğine ait iktisadi işletme arasında imzalanan danışmanlık hizmet alımı sözleşmesi ile yukarıda sayılan ihale usullerine tabi olan Güneş enerji santrali kurulumu ve yapımının bu şekilde temin edilmesinin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, bundan sonra yapılacak iş ve işlemlerin bulguda belirtildiği şekilde mevzuata uygun yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin Kamu İhale Kanunu'nun belirlediği esas ve usullere uygun olarak iş ve işlemlerini yürütmesi gerekmektedir.

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
Taşınmazların Kayıt ve Kontrollerine İlişkin İşlemler ile Değer Tespitlerinin Yapılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Bu husus, 2024 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde “Taşınmazların Kayıt ve Kontrollerine İlişkin İşlemler ile Değer Tespitlerinin Yapılmaması” başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
İşçilerin 15-31 Aralık Dönemine İsabet Eden Ücretlerinin Muhasebeleştirilmesinde Dönemsellik İlkesine Riayet Edilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	Bu husus, 2024 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde “İşçilerin 15-31 Aralık Dönemine İsabet Eden Ücretlerinin Muhasebeleştirilmesinde Dönemsellik İlkesine Riayet Edilmemesi” başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Tahsisli Kullanılan ve Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	Bu husus, 2024 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde “Tahsisli Kullanılan ve Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi” başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Aile Cüzdanı Alımlarının Belediye Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Bu husus, 2024 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Uluslararası Aile Cüzdanı Alımlarının Belediye Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmesi” başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması	2023	Yerine Getirilmedi	Bu husus, 2024 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması” başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Vadesine Göre Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ile Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında İzlenmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	Bu husus, 2024 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde “Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Vadesine Göre Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ile Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında İzlenmemesi” başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Şirket Kadrosunda Bulunan İşçilerin Zabıta ve İtfaiye Personeli Olarak Görev Yapması	2023	Yerine Getirilmedi	Bu husus, 2024 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Şirket Kadrosunda Bulunan İşçilerin Zabıta ve İtfaiye Personeli Olarak Görev Yapması” başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Faturalarda Gecikme Bedelinin Ortaya Çıkması	2023	Yerine Getirilmedi	Bu husus, 2024 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Faturalarda Gecikme Bedelinin Ortaya Çıkması ve İlgili Tutarların Sorumlu Kişilerden Tahsil Edilmemesi” başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
İşçilere Kanunda Öngörülen Yıllık 270 Saati Aşan Sürelerde	2023	Yerine Getirilmedi	Bu husus, 2024 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İşçilerin Yıllık Fazla Çalışma Saati Sınırının Aşılması” başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.

Fazla Çalışma Yaptırılması			
-------------------------------	--	--	--