



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

SAMSUN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	11
8.	EKLER.....	40

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2022Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler	4
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri	5
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri	5
Tablo 5: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 6: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 7:2022 Yılı İçerisinde Pazarlık Usulüyle Yapılan İşler Listesi	26
Tablo 8: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Mal Alımlarında Ödenek Sınırı Aşımı	34

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
MKE	Makine ve Kimya Endüstrisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
TL	Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Doğru Kullanılmaması
2. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması
3. Bilançoda Yer Alan Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun Tam, Doğru ve Gerçeğe Uygun Tutarları Göstermemesi
4. İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinde Yer Alan Tutarlar İle Bilançonun Uyumsuz Olması

B. Diğer Bulgular

1. İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin KDV'nin İndirim Konusu Yapılması
2. Faiz Giderlerinin Tahakkuk Kayıtlarında Muhasebe İşlemlerinin Hatalı Yapılması
3. Sayıştay'a Verilmesi Gereken Defter Mali Tablo ve Belgelerin Zamanında ve Uygun Yöntemde Verilmemesi
4. Muhasebe Sisteminde Kayıt Düzenine Uyulmaması
5. Teknik Şartnamelerde İhalede Rekabeti Engelleseyici Hususların Yer Alması
6. İşçilere Yasal Süreyi Aşacak Şekilde Fazla Mesai Yapıtırılması
7. İhalelerde Temel İhale Usulleri Yerine Pazarlık Usulünün Genel Bir Uygulama Haline Getirilmesi
8. İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması
9. Minibüs, Otobüs, Servis ve Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi
10. Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
11. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmesinin Süresiz Olarak Yapılması
12. Sosyal Denge Sözleşmesinde Mevzuata Aykırı Hükümlerin Yer Alması

13. Hurda İşlemlerinin Yürütülmesini Sağlayacak Hurda Yönetim Sisteminin Kurulmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

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

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 6 birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı İç Denetim Birimi, Danışman ve Denetim Ofisidir. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

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

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	2339	587
Sözleşmeli Personel	15	15
Kadrolu İşçi	825	89
Geçici İşçi	11	11
Toplam	3190	702
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	128	128

1.3. Mali Yapı

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

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

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

Tablo 2: 2022Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler

Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Bütçe	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Gelecek Yıla Devreden Ödenek
01- Personel Giderleri		95.360.000,00	45.000.000,00	3.536.020,54(+)	143.896.020,54	138.163.155,92	5.732.864,62	
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		19.600.000,00		1.405.000,00(+)	21.005.000,00	19.933.989,58	1.071.010,42	
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri		571.727.000,00	306.523.000,00	127.467.499,77(+)	1.005.717.499,77	972.467.782,51	33.249.717,26	
04- Faiz Gideri		158.500.000,00		7.369.108,76(+)	165.869.108,76	165.500.671,32	368.437,44	
05- Cari Transferler	333.000,00	85.965.000,00	4.000.000,00	2.784.479,05(-)	87.513.520,95	86.416.684,17	763.836,78	333.000,00
06- Sermaye Giderleri		791.463.000,00	939.477.000,00	40.955.626,76(+)	1.771.895.626,76	1.761.517.296,13	10.378.330,63	
07- Sermaye Transferleri		8.060.000,00		3.297.007,75(+)	11.357.007,75	11.357.007,55	0,20	
08- Borç Verme		60.000.000,00		36.970.000,00(-)	23.030.000,00	23.030.000,00	0,00	
09- Yedek Ödenekler		145.325.000,00		144.275.784,53(-)	1.049.215,47		1.049.215,47	
Toplam	333.000,00	1.936.000.000,00	1.295.000.000,00	0,00	3.231.333.000,00	3.178.386.587,18	52.613.412,82	333.000,00

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 1.936.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 333.000,00 TL, yıl içinde eklenecek 1.295.000,00 TL ek bütçe ödeneğiyle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 3.231.333.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 3.178.386.587,18 TL bütçe gideri yapılmış, 52.613.412,82 TL ödenek iptal edilmiş olup, kalan 333.000,00 TL ödenek ise 2023 yılına devretmiştir.

Belediyenin 2022 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 3.231.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 2.748.250.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş, gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelinde borçlanma kaleminde gösterilen 482.750.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	23.424.000,00	27.585.930,26	25.487,80	27.560.442,46	117,66
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	161.840.000,00	199.699.215,60	1.605.325,62	198.093.889,98	122,40
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	110.186.000,00	81.559.914,15	1.693.072,74	79.866.841,41	72,48
05- Diğer Gelirler	2.383.300.000,00	2.195.794.616,25	1.307.983,96	2.194.486.632,29	92,08
06- Sermaye Gelirleri	70.000.000,00	95.042.118,49	390.555,00	94.651.563,49	135,22
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	9.500.000,00	0,00	9.500.000,00	
09- Red ve İadeler (-)	500.000,00				
Toplam	2.748.250.000,00	2.609.181.794,75	5.022.425,12	2.604.159.369,63	94,76

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri %94,76 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%122,40), sermaye gelirleri (%135,22) ile vergi gelirleri (%117,66) beklenenin üstünde, alınan bağış ve yardımlar ise (%72,48) beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (Ek Bütçe Dahil) (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	140.360.000,00	138.163.155,92	98,43
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	19.600.000,00	19.933.989,58	101,70
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	878.250.000,00	972.467.782,51	110,73
04- Faiz Gideri	158.500.000,00	165.500.671,32	104,42
05- Cari Transferler	90.298.000,00	86.416.684,17	95,70
06- Sermaye Giderleri	1.730.940.000,00	1.761.517.296,13	101,77
07- Sermaye Transferleri	8.060.000,00	11.357.007,55	140,91
08- Borç Verme	60.000.000,00	23.030.000,00	38,38
09- Yedek Ödenekler	145.325.000,00		0,00
Toplam	3.231.333.000,00	3.178.386.587,18	98,36

Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri %98,36 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 2.614.017.097,21 TL, Faaliyet

Net Geliri 2.682.693.905,10 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 68.676.807,89 TL olarak gerçekleşmiştir.

Samsun Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 5: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Şirketin Unvanı	Şirketin Toplam Sermayesi (TL)	Belediyenin Hissesi (TL)	Hisse Oranı (%)
Samsun Anakent Turizm Ticaret Anonim Şirketi	26.000.000,00	25.998.950,00	%99,99
Samsun Kültür Turizm Ticaret Anonim Şirketi	4.700.000,00	4.230.000,00	%90,00
Samsun Proje Ulaşım İmar İnşaat Yatırım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	160.000.000,00	159.984.000,00	%99,99
Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Anonim Şirketi	900.000,00	753.300,00	%83,70
Samsun Fuar ve Kongre Merkezi İşletme ve Yatırım Anonim Şirketi	17.200.000,00	5.626.000,00	%32,71
Samsun Ulusal ve Uluslararası Lojistik Merkezi Anonim Şirketi	560.000,00	112.000,00	%20,00
SAMGAZ Doğal Gaz Dağıtım Anonim Şirketi	1.000.000,00	100.000,00	%10,00
Terme Metal Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	1.757.500,00	426.528,00	%24,27
Bafra Tarıma Dayalı İhtisas (SERA) OSB		Müteşebbis	%20
Samsun Gıda OSB		Müteşebbis	%21
Çarşamba OSB		Müteşebbis	%25
Tarıma Dayalı İhtisas Besi OSB (Vezirköprü)		Kuruluş aşamasında	%30
Samsun Yeni OSB		Kuruluş aşamasında	%28
Terme Tarıma Dayalı Süs Bitkileri İhtisas (Dış Mekan Süs Bitkisi, Çiçek, Tıbbi ve Aromatik Bitki) OSB		Kuruluş aşamasında	%26,4
Vezirköprü Karma Organize Sanayi Bölgesi		Kuruluş aşamasında	%27

Tablo 6: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Ortak Belediye Şirketi	Hissedar Olunan Şirket	Şirketin Toplam Sermayesi (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye (TL)	Belediye Şirketinin Hissesi Oranı (%)
Samsun Anakent Turizm Ticaret Anonim Şirketi	Samsun Kültür Turizm Ticaret Anonim Şirketi	4.700.000,00	235.000,00	%5,00
	Samsun Proje Ulaşım İmar İnşaat Yatırım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	160.000.000,00	16.000,00	%0,01
	Samsun Teknoloji Geliştirme Bölgesi Yönetici Anonim Şirketi	4.500.000,00	180.000,00	%4,00
	Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Anonim Şirketi	900.000,00	83.700,00	%9,30
Samsun Kültür Turizm Ticaret Anonim Şirketi	Samsun Anakent Turizm Ticaret Anonim Şirketi	26.000.000,00	950,00	%0,0037

	Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Anonim Şirketi	900.000,00	27.000,00	%3,00
Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Anonim Şirketi	Samsun Anakent Turizm Ticaret Anonim Şirketi	26.000.000,00	100,00	%0,00038

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Samsun Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

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

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Ancak personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiştir

Risk Değerlendirme Standartları

Kurumun stratejik planı ve performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.

İdarede, iç kontrol riskleri belirlenmemiştir.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlama çalışmaları henüz tamamlanmamıştır. Yetki devirleri mevzuata uygun yapılmış ve yapılan görevlendirmelerde görevler farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur.

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcut olup ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır.

Kurumun Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygun olarak hazırlanmış Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur.

İzleme Standartları

Belediye Başkanı onayıyla İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmuş ancak kurula, kurumdaki iç kontrol sistemine yönelik birimlerce hazırlanmış bir değerlendirme raporu sunulmamıştır.

Kurumun iç denetim biriminde ihdas edilen 4 iç denetçi kadrosundan 2'si doludur ve İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Doğru Kullanılmaması

Belediyenin 2022 yılı mali tablo ve eki belgelerin incelenmesinde; 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmemesi gereken mal alımlarının alım süreci tamamlanıncaya kadar bu Hesap'ta izlendiği ve bu Hesap'ta takip edilen yatırımlardan tamamlananların ilgili varlık hesaplarına aktarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar

Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 204’üncü maddesinde bu hesabın yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılacağı ifade edilerek bu hesabın yapımı süren yatırımlar için yapılan giderleri izlemek amacıyla kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in “Hesabın işleyişi” başlıklı 205’inci maddesinin (b) bendinde de, tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilmek suretiyle hesaptan çıkarılma yöntemi açıklanmıştır.

Buna göre 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilen yatırımlardan tamamlananların ilgisine göre Maddi Duran Varlık hesapları arasında yer alan 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabına alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 249.075.950,91 TL tutarındaki yatırımların tamamlanıp geçici kabulü yapılmış olmasına rağmen henüz ilgili duran varlık hesaplarına aktarılmadığı ve çeşitli mal alımlarının da 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlendiği tespit edilmiştir. Bu konunun önceki yıllar denetimlerine de konu edildiği ancak bir ilerleme sağlanamadığı ve bu nedenle mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi sunmasına engel olduğu görülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusuna katıldığı ve bundan sonra dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Muhasebenin bilgi verme ve izleme fonksiyonu ile tam açıklama kavramı gereğince bahsedilen kayıtların yukarıda yer alan Yönetmelik hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

İdarede kadrolu işçi statüsünde çalıştırılan personel ile Belediye şirketinden doğrudan hizmet alımı yoluyla çalıştırılan sürekli işçiler için kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmadığı görülmüştür.

İşçi statüsünde çalışan personele ödenecek kıdem tazminatına ilişkin düzenleme, 1475 sayılı İş Kanunu’nun 14’üncü maddesinde yer almaktadır. Anılan madde hükmü uyarınca; kamu idaresi, bünyesinde bir yıldan uzun süreli çalışan işçilerle iş ilişkisinin maddede sayılan

hallerden herhangi biri nedeniyle sona ermesi durumunda kıdem tazminatını ödemekle yükümlü olduğu belirtilmektedir.

Mezkûr Kanun'un diğer maddelerinin mülga olması sonrasında yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunu'nun "Bazı kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların kıdem tazminatı" başlıklı 112'nci maddesinde ise; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının da ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından ödeneceği ifade edilmektedir. Dolayısıyla hem kadrolu işçilerin hem de 696 sayılı KHK kapsamındaki işçilerin kıdem tazminatlarının Belediye tarafından ödenmesi gerekmektedir.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 330'uncu maddesinde, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'nın belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı; 331'inci maddesinde, hesaplanan kıdem tazminatı karşılık tutarlarının 472 numaralı hesaba alacak, 630 Giderler Hesabı'na borç kaydedileceği, vadeleri bir yılın altına düşen kıdem tazminatı karşılıklarının 472 numaralı hesaba borç, 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'na alacak kaydedileceği belirtilmektedir.

Söz konusu kıdem tazminatı karşılıkları, bahsi geçen işçiler için daha önceden ayrılması gerektiği halde ayrılmamışsa ilk kaydın ilgisine göre 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı veya 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı hesapları ile birlikte 500 Net Değer/sermaye Hesabına yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 31.12.2022 tarihi itibarıyla kadrolu işçi ve Belediye şirketinde istihdam edilen personel için toplam 302.825.419,62 TL kıdem tazminatı karşılığı ayrılması ve vadesine göre 372 Kıdem Tazminatları Hesabı veya 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekirken bu personel için kıdem tazminatı karşılığının tam olarak ayrılmadığı tespit edilmiştir.

2022 yılı bilançosunda, 21.824.561,22 TL tutarında karşılık ayrılmış olup 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı toplam 281.000.858,40 TL eksik tutarla, ayrıca faaliyet sonuçları tablosunda da 630 Giderler Hesabı hatalı tutarla yer almaktadır.

Kamu idaresi cevabında; kıdem tazminatı karşılıklarının ayrıldığı ve bundan sonraki süreçte bu hususta dikkatli davranılacağı belirtilmiştir. Ancak düzeltme kaydı 2023 yılında yapıldığı için denetim dönemimiz olan 2022 yılı mali raporlarında yer alan hataya etkisi

olmayacaktır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin dönemsellik ve ihtiyatlılık kavramları gereğince kıdem tazminatları için ihtiyaten karşılık ayrılması ve personelin istihdamı nedeniyle yükümlülük altına girilen kıdem tazminatlarına ilişkin giderlerin ilgili yılların faaliyetlerine mal edilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Bilançoda Yer Alan Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun Tam, Doğru ve Gerçeğe Uygun Tutarları Göstermemesi

İdarenin 2022 mali yılı bilançosunun “25- Maddi Duran Varlıklar” hesap grubunda yer alan varlıkların net defter değerlerinin, tam, doğru ve gerçeğe uygun tutarları göstermediği görülmüştür.

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

İdarenin 2022 mali yılı bilançosunda, maddi duran varlıklar hesap grubunda yer alan varlıkların, ekonomik sınıflandırma açısından, kayıtlı defter değerleri ile birikmiş tükenme ve amortisman karşılıklarının detaylı karşılaştırılması sonucunda, bazı varlık kalemlerine hiç amortisman ayrılmadığı, bazı varlık kalemlerine ise kayıtlı defter değerinin üzerinde amortisman ayrıldığı tespit edilmiştir.

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

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

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

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

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusuna katıldığı ve düzeltme işlemlerinin yapıldığı belirtilmiştir. Ancak 2022 itibarıyla çalışmalar tamamlanamadığı için mali tabloları etkilemektedir.

Bu itibarla, idarenin 2022 yılı bilançosunda yer alan Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu, raporlama tarihi itibarıyla, tam, doğru ve gerçeğe uygun tutarları yansıtmamaktadır. Muhasebenin bilgi verme ve izleme fonksiyonu ile tam açıklama kavramı gereğince maddi duran varlıkların mali tablolarda tam, doğru ve güvenilir bilgi sunacak şekilde mevzuat hükümleri doğrultusunda kayıt altına alınması gerekmektedir.

BULGU 4: İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinde Yer Alan Tutarlar İle Bilançonun Uyumsuz Olması

Taşınır mallara ilişkin kayıtların sağlıklı yapılamadığı ve takip edilemediği bunun sonucu olarak İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinde yer alan tutarlar ile Bilançoda kayıtlı tutarların uyumsuz olduğu görülmüştür.

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

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

onaylanacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, 2022 yılı İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinde yer alan tutarlar ile bilançoda yer alan tutarların uyumsuz olduğu tespit edilmiştir. Uyumsuzluğun kullanılan KBS ve Flexcity programları arasındaki koordinasyonsuzluk ve yukarıda belirtilen mevzuat uyarınca gerekli kayıt ve kontrol düzeninin oluşturulmamasından kaynaklandığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusuna katıldığı ve gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla bilişim sistemleri arasındaki koordinasyon problemi giderilmeli; muhasebenin bilgi verme ve izleme fonksiyonu ile tam açıklama kavramı gereğince taşınırların mali tablolarda tam, doğru ve güvenilir bilgi sunacak şekilde mevzuat hükümleri doğrultusunda kayıt altına alınması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin KDV'nin İndirim Konusu Yapılması

Belediyenin iktisadi faaliyetleri dışında yürüttüğü hizmetler kapsamında yapmış olduğu giderlere ilişkin katma değer vergisinin, giderleştirilmesi veya aktifleştirilmesi gerekirken indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1/3-g maddesinde; genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerinin Katma Değer Vergisine (KDV) tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin "1.B.2 Kamu kurum ve kuruluşları, dernek ve vakıflar ile mesleki kuruluşların vergilendirilmesi" başlıklı bölümünde; "3065 sayılı Kanunun (1/3-g) maddesinde sayılan; genel bütçeye dâhil idareler, özel bütçeli idareler, il özel

idareleri, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birlikler, üniversiteler, dernek ve vakıflar ile her türlü mesleki kuruluşların ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri vergiye tabi değildir...” düzenlemesi yer almaktadır.

Mezkûr Kanun’un “İndirilemeyecek katma değer vergisi” başlıklı 30’uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde;

“Aşağıdaki vergiler mükellefin vergiye tabi işlemleri üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden indirilemez:

a) Vergiye tabi olmayan veya vergiden istisna edilmiş bulunan malların teslimi ve hizmet ifası (...) ile ilgili alış vesikalarında gösterilen veya bu mal ve hizmetlerin maliyetleri içinde yer alan katma değer vergisi...” denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı’nın niteliğini düzenleyen 153’üncü maddesine göre; mahalli idareler, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisi’ni (KDV) indirim konusu yaparlar. Bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılmaz ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilir.

Aynı Yönetmelik’in 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının işleyişini düzenleyen 154’üncü maddesinde ise; kurumların katma değer vergisi tahsilatı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan giderin, Katma Değer Vergisi hariç tutarın 630 Giderler Hesabına veya aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili hesaba borç kaydedileceği belirtilmektedir.

Ayrıca Yönetmelik’in 190 Devreden Katma Değer Vergisi, 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi ve 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi hesaplarıyla ilgili maddelerinde; ay sonlarında, Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı ile indirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı’nın borç bakiyeleri toplamının, hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabı’nın alacak bakiyesinden fazla olması halinde, sonraki döneme devreden Katma Değer Vergisi tutarının 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı’na kaydedileceği aksi halde ödenmesi gereken tutarın 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı’na alacak kaydedileceği ve vadesinde vergi

dairesine ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; belediyelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetleri kapsamında sayılmayan ve kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerinin 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu kapsamına girmediği, bu sebeple de belediyelerin kurumsal anlamda katma değer vergisi mükellefi olmadığı açıktır. Ancak yasal düzenlemede belirtilen katma değer oluşturan faaliyetleri icra etmeleri halinde, sadece belirtilen faaliyetler açısından KDV mükellefi olmaktadır. Buna göre belediyelerin, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri ile ilgili işlemleri dolayısıyla yükledikleri KDV tutarlarını indirim konusu yapmamaları, indirim konusu yapılmayacak olan bu tutarların yapılan alımın mahiyetine göre 630 Giderler Hesabına veya bilançoda yer alan bir varlığa ait ise ilgili varlık hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin 6.643.146,03 TL tutarındaki iktisadi faaliyetleri kapsamı dışındaki alımlarda 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının kullanıldığı tespit edilmiştir. Bu nedenle, mali tablolarda yer alan 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı fazla, 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı eksik olarak yer almaktadır. Ayrıca, Katma Değer Vergisi maliyet bedeline ilave edilmediği için 630 Giderler Hesabı veya konusuna göre ilgili varlık hesaplarına eksik kayıt yapılmış olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; 191 İndirilecek KDV Hesabında yer alan 6.643.146,03 TL tutarın yatırım harcamalarına ulaşım için yapılan kiralamalardan kaynaklandığı ve bu yatırımların ise gelir getirici yatırımlar olduğu ifade edilmiştir. Ancak 6.643.146,03 TL tutarındaki KDV'nin iktisadi faaliyet kapsamında olmadığı ve 191 hesabının yanlış kullanıldığı tespit edilmiştir.

Muhasebenin bilgi verme ve izleme fonksiyonu ile tam açıklama kavramı gereğince yapılan işlemlerin mali tablolarda doğru ve güvenilir bilgi sunacak şekilde yer alması önem arz etmektedir. Bu itibarla; Belediyenin görev alanı içindeki hizmetlerine yönelik yaptığı harcamaları ile ticari kapsamdaki harcamalarının ayrıştırılarak yukarıdaki açıklanan mevzuat hükümlerine göre muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Faiz Giderlerinin Tahakkuk Kayıtlarında Muhasebe İşlemlerinin Hatalı Yapılması

İdarece bankalardan temin edilen krediler için ödenecek faizlerin muhasebeleştirilmesi işleminde, işlemler (tahakkuk etmiş) faiz yerine, bankaca ödeme planına göre hesaplanan ve

idareye bildirilen toplam faiz tutarlarının, vade yapısına göre 381 veya 481-Gider Tahakkukları Hesabına kaydedilerek aktifleştirildiği ve bu tutarın dönemsellik ilkesine aykırı olarak, kayıtlara alındığı yılın faaliyet sonuç hesaplarına doğrudan tek seferde gider olarak kaydedildiği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre dönemsellik ilkesi, kamu idarelerinin faaliyetlerinin belirli dönemlerde raporlanmasını ve her dönemin faaliyet sonuçlarının bağımsız olarak saptanmasını ifade etmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 381-Gider Tahakkukları Hesabı'na ilişkin işlemleri açıklayan 290'ıncı maddesinde; iç veya dış mali borçlara ilişkin olarak ay sonlarında tahakkuk ettirilen ve gelecek aylarda ya da içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemde ödenecek işlemler faiz tutarının bu hesaba kaydedileceği ifade edilmiştir. Aynı hesabın işleyişini açıklayan 291'inci madde uyarınca da mali borçlara ilişkin işlemler faiz giderleri ay sonlarında tahakkuk ettirilerek 630-Giderler Hesabı'na borç, bu hesaba alacak kaydedilmelidir. Yönetmelik'in 481-Gider Tahakkukları Hesabı'na ilişkin işlemleri açıklayan 339'uncu maddesine göre ise, ay sonlarında tahakkuk ettirilen işlemler faiz giderlerinin faaliyet dönemini takip eden dönemden sonraki dönemlerde ödenecek olması halinde bu hesaba kaydedileceği ve dönem sonunda ödeme zamanına bir yıldan az süre kalan borçların 381-Gider Tahakkukları Hesabı'na aktarılacağı belirtilmektedir.

Yapılan incelemede işlemler yani tahakkuk etmiş faiz tutarları yerine, bankaca hesaplanan toplam faiz tutarının, 381 ve/veya 481-Gider Tahakkukları Hesabına kaydedildiği anlaşılmıştır. Bunun doğal sonucu olarak, bilançonun Kısa ve Uzun Vadeli İç Mali Borçlar hesap grupları fiktif olarak fazla raporlanmaktadır.

Ayrıca işlemler faiz yerine, ödeme planına göre hesaplanan toplam faiz giderinin tek seferde faaliyet sonuç hesapları ile ilişkilendirilmesi muhasebenin temel kavramlarından dönemsellik ilkesine aykırı olarak, faiz giderlerinin ilgili olduğu yıl yerine, muhasebeleştirildiği yılın faaliyet sonuçlarında gösterilmesine, yılları Faaliyet Sonuçları Tablolarının, yanlış ve hatalı raporlanmasına sebebiyet vermektedir.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusuna katıldığı ve düzeltme için Muhasebat Genel Müdürlüğüne yazı yazıldığı belirtilmiş ancak geri dönüş alınmadığı belirtilmiştir. Bulgu metninde belirtildiği üzere; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü vasıtasıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünden

görüş sorularak düzeltme işlemlerinin yapılacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, yapılan yanlış kayıtların düzeltilmesi hususunda; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü ve Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünden görüş sorularak düzeltme kayıtlarının bu doğrultuda yerine getirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 3: Sayıştay’a Verilmesi Gereken Defter Mali Tablo ve Belgelerin Zamanında ve Uygun Yöntemde Verilmemesi

Kurumun, 2022 yılı hesap dönemine ilişkin Sayıştaya göndermesi gereken defter, mali tablo ve belgeleri, mevzuatta öngörülen yöntemde ve süresinde göndermediği görülmüştür.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 8’inci maddesinde kamu idarelerinin hesaplarının, muhasebe yetkilileri tarafından hazırlanarak üst yöneticiler veya görevlendirdiği harcama yetkilileri ile muhasebe yetkilileri tarafından denetime hazır bekletileceği veya Sayıştayın bildireceği yere gönderileceği, bu hesaplara ilişkin ve mevzuatına uygun olarak tutulan defter, kayıt ve belgelerden Sayıştaya sunulacak olanların çeşitleri, verilme yeri, süresi ve usullerinin Sayıştay tarafından belirleneceği, hesapların verilmemesinden doğan sorumluluğun, hesapların Sayıştay tarafından istendiği tarihte görev başında bulunan muhasebe yetkilisi ile üst yönetici veya görevlendirdiği harcama yetkilisine ait olduğu hükme bağlanmıştır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 8’inci maddesine dayanılarak Sayıştay Başkanlığı tarafından yürürlüğe konulan ve 17.09.2020 tarih ve 31247 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar” ile Sayıştay denetimine tabi kamu idarelerince tutulan defter, kayıt, belge ve bilgilerden Sayıştaya sunulacak olanların çeşitleri, verilme yeri, yöntemi ve süreleri belirlenmiştir.

Usul ve Esaslar’ın 2’nci maddesinde, bu Usul ve Esaslar’ın Sayıştay denetimine tabi kamu idarelerini kapsadığı; 4’üncü maddesinde “kamu idaresi” kavramının, kamu veya özel hukuk hükümlerine tabi olup olmadığına bakılmaksızın Sayıştay denetimine tabi tüm idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme, bağlı ortaklık ve şirketleri ifade ettiği belirtilmiş; 5’inci maddesinde, Sayıştay denetimine tabi olan kamu idarelerinin verecekleri defter, mali tablo, belge ve bilgilerin çeşitleri sayılmış, bu belgelerin verilme yeri ve süreleri ise 6’ncı maddesinde belirlenmiştir.

Usul ve Esaslar'ın 7'nci maddesinde, kamu idaresi hesaplarını Başkanlığa verme sorumluluğu, 5018 sayılı Kanun'a tabi olan kamu idareleri için ilgili kamu idaresinin üst yöneticisi veya yetkilendirdiği harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisine tanımlanmış; defter, mali tablo, belge ve bilgilerden 5'inci maddede sayılanların, bu Usul ve Esaslar'ın eklerinde, idareler itibarıyla belirlenmiş formatta, her bir tablo, belge veya cetvelin tabi olduğu mevzuata göre yetkili ve sorumlu olanlar tarafından elektronik olarak imzalanarak web portal aracılığıyla Başkanlığa gönderileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde belirtilen ve hesap döneminin başında Sayıştay Başkanlığına verilmesi gereken, muhasebe birimlerini, muhasebe yetkililerinin adlarını, soyadlarını, unvanlarını ve elektronik posta adreslerini gösterir bilgi formunun 07.03.2022 tarihinde gönderildiği, Belediye veya muhasebe birimleri adına açılmış bulunan banka hesap numaralarını gösterir bilgi formunun gönderilmediği, aylık olarak gönderilmesi gereken birleştirilmiş veriler defterinin 2022 yılı içerisinde en son 30.06.2022 tarihinde gönderildiği ve yıl içerisinde başka veri gönderilmediği, hesap dönemi bittikten sonra ocak ayı sonuna kadar verilmesi gereken birleştirilmiş veriler defterinin 09.02.2023 tarihi itibarıyla web portala yüklendiği, geçici mizan ve kesin mizanın gönderilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusuna katıldığı ve sorunun kullandıkları sistemde yaşanan teknik aksaklıklardan kaynaklandığı belirtilmiştir.

Bu itibarla, idarenin yukarıda belirtilen mevzuata uygun olarak verilmesi gereken defter, mali tablo ve belgeleri belirtilen süre ve usulde Sayıştaya göndermesi gerekmektedir.

BULGU 4: Muhasebe Sisteminde Kayıt Düzenine Uyulmaması

Belediyenin muhasebe kayıtları incelendiğinde, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde belirtilen kayıt düzenine uyulmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel muhasebe kavramları ve ilkeler ile genel yönetim muhasebe standartları, kuralları ve uygulanması" başlıklı 42'nci maddesinde; kurumların muhasebesinin, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan temel muhasebe kavramları ile faaliyet sonuçları, bütçe uygulama sonuçları, nazım hesaplara ilişkin ilkeler ve varlıklar, yabancı kaynaklar ve öz kaynaklar ilkelerinden oluşan bilanço ilkeleri ile üçüncü bölümünde belirlenen muhasebe standartları, kurallar ve uygulamalara ilişkin hükümler çerçevesinde yürütüleceği belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'in "Yevmiye

sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları” başlıklı 43’üncü maddesinde ise; muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)’den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği belirtilmiştir. Bu yevmiye numaralarının, gerek yevmiye defteri gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında esas olacağı hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemede, 30.06.2022 tarihi itibarıyla Sayıştaya verilmiş olan birleştirilmiş veriler defterinde 53.688 adet yevmiyenin boş bırakıldığı, 09.02.2023 tarihli birleştirilmiş veriler defterinde ise var olan boş yevmiyelerin silindiği ve 5 adet boş yevmiye kaldığı tespit edilmiştir. 643 adet yevmiyede ise geçmişe yönelik kayıt yapılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusuna katıldığı ve sorunun sistemde yaşanan teknik aksaklıklardan kaynaklandığı belirtilmiştir. Yönetmelikte kayıt sisteminin nasıl olması gerektiği açıkça ifade edilmiştir.

Anılan Yönetmelik hükümlerine göre; Belediyenin yevmiye kayıtlarını müteselsil numaralandırarak düzenlemesi ve muhasebe kayıtlarındaki hataların sadece yeni muhasebe kayıtlarıyla düzeltilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Teknik Şartnamelerde İhalede Rekabeti Engelleyici Hususların Yer Alması

Belediyenin bazı ihalelerinin teknik şartnamelerinde rekabeti engelleyici unsurların olduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kanun’un 5’inci maddesinde; İdarelerin, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu belirtilmektedir.

Mezkur Kanun’un “Şartnameler” başlıklı 12’nci maddesinin ikinci fıkrasında; ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verileceği belirtilmiş ve bu kriterlerin verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması, rekabeti engelleyici hususlar içermemesi ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlaması gerektiği açıkça ifade edilmiştir.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında; bu şartnamelerde teknik özelliklere ve tanımlamalara

yer verilebileceği ancak belli bir marka, model, patent, menşei, kaynak veya ürün belirtilemeyeceği ve belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verilmeyeceği, dördüncü fıkrasında da; sadece ulusal ve/veya uluslararası teknik standartların bulunmaması veya teknik özelliklerin belirlenmesinin mümkün olmaması hallerinde “veya dengi” ifadesine yer verilmek şartıyla marka veya model belirtilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer taraftan Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin “Teknik Şartname” başlıklı 16'ncı maddesinde ve Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin “Teknik Şartname” başlıklı 14'üncü maddesinde; Kanun'un 12'inci maddesindeki hükümler tekrar edilerek teknik şartnamelerin nasıl olması gerektiği açıkça belirtilmiştir.

Yapılan incelemede 2022/402091 ihale kayıt numaralı Beton Santrali Kurulum İşi' nin Teknik Şartnamesinde mikserler için marka ve menşei, tartım bandı için ise marka belirtildiği; 2021/714216 ihale kayıt numaralı Samsun Büyükşehir Belediyesi Muhtelif Daire Başkanlıklarının İhtiyaçları İçin Araç Kiralama Hizmet Alımı Teknik Şartnamesinin “Kiralanan Araçların Özellikleri” başlıklı 3'üncü maddesinin “2-Binek Tipi Otomobil” kısmında belli bir modelin özelliklerinin yer aldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; idare tarafından ihalelerde verimlilik ve fonksiyonelliği sağlamak adına asgari kriterler belirlenmeye çalışıldığı ve 2021/714216 ihale kayıt numaralı “Araç Kiralama” ihalesinin tüm isteklilerin katılımını sağlamak için kanunun 19. maddesine göre açık ihale usulü ile yapıldığı belirtilmiştir.

Ancak bulguda bahsedilen ihalelerde belli bir marka ve menşei belirtildiği tespit edilmiş olup bu durum rekabeti engelleyici hususlar arasında yer almaktadır. Ayrıca 2021/714216 ihale kayıt numaralı “Araç Kiralama” işinde eleştirilen husus ihale yöntemi değil teknik şartnamede doğrudan belli bir modelin özelliklerinin belirtilmesidir. Dolayısıyla teknik şartnameler mevzuat hükümlerine uygun hazırlanmadığı için rekabeti ve fırsat eşitliğini sağlayacak nitelikte değildir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere teknik şartnamelerin rekabeti engelleyici hususlar içermeyecek ve tüm istekliler açısından fırsat eşitliği sağlayacak şekilde hazırlanması mecburidir. Bu durum kamu idarelerinin kaynaklarının verimli kullanılması açısından önemli yarar sağlamaktadır. Dolayısıyla Belediyenin ihalelerini yaparken Kanunda yer alan temel ilkelere uygun hareket etmesi gerekmektedir.

BULGU 6: İşçilere Yasal Süreyi Aşacak Şekilde Fazla Mesai Yapıtırılması

Belediyede kadrolu işçi ve sürekli işçi olarak istihdam edilen personele, mevzuatla belirlenen süreyi aşacak şekilde, fazla mesai yaptırıldığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Fazla çalışma ücreti" başlıklı 41'inci maddesinin birinci fıkrasında fazla çalışma; Kanunda yazılı koşullar çerçevesinde haftalık kırk beş saati aşan çalışmalar olarak tanımlanmış, sekizinci fıkrasında ise fazla çalışma süresinin iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı belirtilmiştir.

Anılan maddenin son fıkrasına istinaden hazırlanan ve 06.04.2004 tarihinde yürürlüğe giren İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği'nin "Fazla çalışmada sınır" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında ise; fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı ve bu süre sınırının işyerlerine veya yürütülen işlere değil, işçilerin şahıslarına ilişkin olduğu ifade edilmiştir.

Bu hükümlerin amacı, fazla çalışmanın istisnai bir durum olması ve bu sebeple yıl içinde yapılacak fazla çalışmanın sınırlandırılmasıdır.

İdarenin 2022 yılı mali işlemlerinin incelenmesi neticesinde; yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ile fazla çalışma süresine 270 saatlik bir sınırlama getirilmesine rağmen, 12 kadrolu işçi ve 775 sürekli işçinin 270 saatten fazla mesai yaptığı ve dolayısıyla bu sınırlamaya uyulmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusuna katıldığı, fazla mesailerin 30 Ağustos – 4 Eylül arasında Samsun İlinde yapılan havacılık, uzay ve teknoloji festivali TEKNOFEST ve ASELSAN ile trafik konusunda "Akıllı Kavşak Trafik Güvenliği Projesi" çalışmaları kapsamında gerçekleştiği ifade edilmiştir.

Ancak yapılan incelemede 1000 saati aşkın mesailerin var olduğu görülmüştür. Dolayısıyla 5 günlük Teknofest ve ilgili Proje kapsamında bu kadar mesai yapılması mümkün değildir. Yıl içerisinde de işçilerin fazla mesai ile çalıştırıldığı anlaşılmaktadır.

Sonuç itibarıyla, işçilere fazla mesai yaptırılması ile ilgili olarak, yukarıda açıklanan yasal düzenlemelerde belirlenen kısıtlamalara riayet edilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: İhalelerde Temel İhale Usulleri Yerine Pazarlık Usulünün Genel Bir Uygulama Haline Getirilmesi

Belediye tarafından gerçekleştirilen mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinde pazarlık usulünün genel bir uygulama haline getirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; yapılacak ihalelerde saydamlığın, rekabetin, eşit muamelenin, güvenilirliğin, kamuoyu denetiminin, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasının ve kaynakların verimli kullanılmasının gerektiği, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği, yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer usullerin ise Kanun'da belirtilen özel hallerde uygulanabileceği belirtilmektedir.

Aynı Kanun'un "Pazarlık Usulü" başlıklı 21'inci maddesinin (b) bendinde; Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemez olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması hallerinde pazarlık usulü ile ihale yapılabileceği ifade edilmektedir.

Bir durumun, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendi açısından, "idarece öngörülemez olay" içerisinde değerlendirilebilmesi için; durumun idare tarafından "öngörülemez", "olağan dışı" ve "idarenin iradesinden bağımsız" nitelikte olması ve ihaleye çıkılabilmesi için diğer şartların yanında ihalenin ivedi olarak yapılmasının da zorunlu olması gerekmektedir. Bununla beraber, ihalenin ivedi olarak yapılması şartı tek başına yeterli olmayıp ivedilik, Kanunda belirtilen doğal afet, salgın hastalık, can veya mal kaybı hali gibi ani veya beklenmeyen veya idarenin önceden öngöremediği bazı özel şartlara bağlanmıştır. Bir işin acilen yapımına idarece karar verildiği durumlarda Kanunda belirtilen diğer şartlar mevcut değil ise, pazarlık usulü ile ihaleye çıkılması mümkün görülmemektedir.

Yapılan incelemelerde İdare tarafından; 2022 yılında gerekli şartlar oluşmadığı halde 21'inci maddenin (b) bendi kapsamında, detayı aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere, pazarlık usulüyle toplam 27 ihale gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Tablo 7:2022 Yılı İçerisinde Pazarlık Usulüyle Yapılan İşler Listesi

Sıra No	İşin Adı	İlgili Daire Başkanlığı	İhale Kayıt No		İhale Türü	İhale Usulü	İhale Tarihi	İşin Süresi	Sözleşme Tutarı
1	Parke Taşı Bordür Ve Yapı Elemanları Üretim Fabrikası Projesi Kapsamında Beton Blok Üretim Makinesi Alımı Ve Kurulumu	Makine İkmal Ve Onarım Daire Başkanlığı	2022	237358	Mal	21b	17.03.2022	180 Gün	24.000.000,00 TL
2	Samsun Keşif Kampüsü	Fen İşleri Daire Başkanlığı	2022	352849	Yapım	21b	25.03.2022	90 Gün	10.900.000,00 TL
3	Atakum Bilim Merkezi Yapımı İşİ	Fen İşleri Daire Başkanlığı	2022	330007	Yapım	21b	8.04.2022	100 Gün	9.437.451,71 TL
4	Parke Taşı Bordür Ve Yapı Elemanları Üretim Fabrikası Projesi Kapsamında Beton Boru Üretim Makinesi Ve Ekipmanları Alımı	Makine İkmal Ve Onarım Daire Başkanlığı	2022	356657	Mal	21b	15.04.2022	120 Gün	10.510.000,00 TL
5	Kırma Eleme Ve Yıkama Tesisi Alımı	Makine İkmal Ve Onarım Daire Başkanlığı	2022	350095	Mal	21b	15.04.2022	120 Gün	3.100.000,00 TL
6	Rasathane Mahallesi Osmanlı Kafe Yapımı İşİ	Fen İşleri Daire Başkanlığı	2022	366044	Yapım	21b	19.04.2022	180 Gün	3.500.000,00 TL
7	Beton Santrali Alımı Ve Kurulumu İşİ	Makine İkmal Ve Onarım Daire Başkanlığı	2022	402091	Mal	21b	26.04.2022	120 Gün	11.970.339,00 TL
8	Samsun İli, İlkadım İlçesi, Pazar Mahallesi, 310 Ada 26 Parseldeki Ek Hizmet Binası Tadilatı Yapılması İşİ	Fen İşleri Daire Başkanlığı	2022	416108	Yapım	21b	28.04.2022	60 Gün	2.788.917,67 TL
9	Yabancılar Çarşısı Çatı Tadilatı İşİ	Fen İşleri Daire Başkanlığı	2022	421506	Yapım	21b	29.04.2022	180 Gün	24.953.462,48 TL
10	Samsun Büyükşehir Belediyesi Bünyesinde Kullanılmak Üzere 6 Adet Beton Mikseri Alımı	Makine İkmal Ve Onarım Daire Başkanlığı	2022	453803	Mal	21b	12.05.2022	120 Gün	12.840.000,00 TL
11	Samsun İli, İlkadım İlçesi, Hamidiye Çeşmesi Kaplama Yapılması	Fen İşleri Daire Başkanlığı	2022	453820	Yapım	21b	13.05.2022	45 Gün	730.000,00 TL
12	Belediyemize Ait Merkez Asfalt Üretim Tesisinde Kullanılmak Üzere Cng (Sıkıştırılmış Doğalgaz) Alımı	Makine İkmal Ve Onarım Daire Başkanlığı	2022	528133	Mal	21b	1.06.2022	75 Gün	10.890.000,00 TL
13	Samsun Büyükşehir Belediyesi Beton Santrallerinde Kullanılmak Üzere Dökme Çimento Alımı	Yol Yapım Bakım Ve Onarım	2022	552014	Mal	21b	10.06.2022	60 Gün	14.700.000,00 TL
14	Kamyon Üzeri Beton Pompası Alımı	Makine İkmal Ve Onarım Daire Başkanlığı	2022	594133	Mal	21b	17.06.2022	120 Gün	5.597.000,00 TL
15	Kent Park Süs Havuzu Yapımı İşİ	Fen İşleri Daire Başkanlığı	2022	612749	Yapım	21b	22.06.2022	45 Gün	1.601.000,00 TL
16	Alo 153 Binası Mobilya Tefrişatı	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	2022	676198	Mal	21b	6.07.2022	15 Gün	1.848.820,00 TL
17	Samsun Büyükşehir Belediyesi'nin İhtiyacı Olan İç Mekan Led Ekran Alımı	Kültür Ve Sosyal İşler	2022	737174	Mal	21b	29.07.2022	15 Gün	1.480.000,00 TL
18	Samsun Büyükşehir Belediyesi Beton Yol Kaplaması İşlerinde Kullanılmak Üzere Nervürlü Çelik Hasır Ve Beton Çelik Çubuğu Alımı	Yol Yapım Bakım Ve Onarım	2022	769702	Mal	21b	8.08.2022	60 Gün	22.860.000,00 TL
19	Teknofest 2022 Organizasyon Hizmeti Ve Malzeme Alımı İşİ	Kültür Ve Sosyal İşler	2022	788417	Hizmet	21b	10.08.2022	20 Gün	6.843.227,00 TL
20	Saathane Meydanı Yaşam Alanı 1.Etap İkmal İnşaatı	Fen İşleri Daire Başkanlığı	2022	804813	Yapım	21b	17.08.2022	45 Gün	3.990.055,00 TL
21	Samsun İli, İlkadım İlçesi, Subaşı Camii İnce İşler Yapım İşİ	Fen İşleri Daire Başkanlığı	2022	841891	Yapım	21b	26.08.2022	90 Gün	9.411.080,17 TL
22	Ladik Kayak Merkezi İki Kişilik Sandalyeli Sabit Klemensli Telesiyej Tesisi Modernizasyonu Yapım İşİ	Makine İkmal Ve Onarım Daire Başkanlığı	2022	915725	Yapım	21b	14.09.2022	120 Gün	6.836.000,00 TL
23	6x4 Şasi Kamyon Üzerine 3 Metre Ön Kar Bıçaklı 18m² Havuz Tip Dampri Kamyon Alımı	Makine İkmal Ve Onarım Daire Başkanlığı	2022	960636	Mal	21b	22.09.2022	150 Gün	135.000.000,00 TL
24	Keşif Kampüsü (Emekpark) Ve Samsun Bilim, Eğitim Merkezi (Kentpark) Tefrişatı Alımı	Fen İşleri Daire Başkanlığı	2022	708385	Mal	21b	19.07.2022	30 Gün	4.068.750,00 TL
25	İlkadım Tütün İskelesi Köprüsü Ve Atakum Çağdaşkent Yaya Köprüsü	Yol Yapım Bakım Ve Onarım	2022	705621	Yapım	21b	20.07.2022	150 Gün	2.779.886,93 TL
26	Prefabrik Kafeterya Büfe Mescid Wc Binaları Yapımı İşİ								7.840.000,00 TL
A	1.Kısım /Muhtelif Yerlere Prefabrik Büfe, Mescid, Wc, Soyunma Binası Yapılması	Fen İşleri Daire Başkanlığı	2022	563148	Yapım	21b	10.06.2022	45 Gün	3.790.000,00 TL
B	2.Kısım / Kentpark Prefabrik Büfe, Kafeterya, Mescid Yapılması								4.050.000,00 TL

Söz konusu ihalelerin pazarlık usulü ile yapılmasının gerekçesi olarak kanunda geçen “Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması” ifadesi matbu bir şekilde kararlara konulmuş olup ihalelere özgü kabul edilebilir bir gerekçe sunulmamıştır.

Yukarıda belirtilen işlerin, temel ihale usulleri tercih edilerek ihale edilmemesi ve 4734

sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine göre gerekli şartlar oluşmadığı halde, istisnai bir ihale usulü olan pazarlık usulü tercih edilerek ihale edilmesi, anılan madde hükümleri yanında Kanun'un 5'inci maddesinin birinci ve dördüncü fıkralarında yer alan ihale ilkelerine de aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusuna katıldığı ve tüm ihalelerde mevzuattaki hükümlere gerekli hassasiyet gösterilerek işlemlerin yürütüleceği belirtilmiştir.

Bu itibarla, kaynakların verimli kullanılması ve kamu yararının korunmasını teminen gerekli şartlar oluşmadan işlerin istisnai bir usul olan pazarlık usulüne göre ihale edilmemesi için İdare tarafından gerekli dikkat ve özenin gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması

Belediyede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullanılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

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

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'nı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2022 yılında 755,00 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

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

Yapılan incelemede Belediyede görev alan kadrolu 103 işçiden 32'sinin 100 ile 200 gün arasında, 10'unun 200 ile 300 gün arasında ve 3'ünün de 300 ile 400 gün arasında kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusuna katıldığı ve yıllık izin planlaması yapılarak işçilerin ücretli izinlerinin mevzuata uygun olarak kullandırılmaya başlandığı belirtilmiştir. Ayrıca cari yıl izni dışında kalan tüm izinlerinin kullandırılması noktasında gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Belediyede çalışan

işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullanılması sağlanmalıdır.

BULGU 9: Minibüs, Otobüs, Servis ve Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

İl ve ilçe trafik komisyonlarınca süresiz olarak verilen, bir tür satış işlemi sonucunu doğuran hat/plaka izinleri uygulaması ile belediye sınırları içinde ulaşım hizmetlerinin süresiz olarak üçüncü kişiler tarafından yürütüldüğü görülmüştür.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12'nci maddesinde; trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetki olarak il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

Bu Kanun'a dayanılarak 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın amacı; vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek olup, kararın 2918 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan illerde uygulanacağı belirtilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar'ın 3'üncü maddesinde; şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçerek sürekli olarak icra eden, şoförler derneğine üye olup en az iki yıldan beri ilde ikamet eden kişilere ticari plaka verilebileceği ve bu kişilerin de plaka devirlerini ancak benzer şartları taşıyanlara yapabilecekleri, aynı Karar'ın 5'inci maddesinde ise; trafik komisyonunca tespit edilecek sayıda ticari plakanın, tahmin edilen bedelinin %80'ine tekabül eden muhammen bedel ve kapalı teklif usulü ile kamuoyuna duyurularak verilebileceği belirlenmiştir. Bu maddeler birlikte değerlendirildiğinde, minibüs, otobüs, servis ve taksi plakalarının; geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara muhammen bedeli ve süresi belirtilmek şartıyla il trafik komisyonu tarafından ihale yoluyla verilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasında

yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasındaki hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyelerin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Ayrıca 5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin (f) ve (p) bendinde toplu taşıma hizmetlerinde Büyükşehir belediyesinin görev ve yetkisinin olduğu, "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesinde ise Büyükşehir belediyesinin bu yetkileri ve il trafik komisyonunun yetkilerinin ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılacağı belirtilmiştir.

Gerek 1580 sayılı ve 5393 sayılı Belediye Kanunu gerekse 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na göre toplu taşımaya ilişkin hakların belediyeye ait olduğu anlaşılma ile birlikte belediyelere ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekmektedir.

5393 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinde ve 5216 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde; bu Kanunla, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun uygulanmayacağı ifade edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 9'uncu maddesine göre de; Kanun'un yürürlüğe girdiği 23/7/2004 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisinde il trafik komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Bu tarihten sonra alınan il trafik komisyon kararları yetki yönüyle geçersizdir.

Danıştay 13. Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No:2014/384, 2014/1950 No.lu Kararlar'ında, belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini;

-Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu,

-Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıla sınırlı olduğu,

-Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık

bir şekilde ortaya konulması gerektiği,

-İhalelerin Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği,

yönünde hükümler verilmiştir.

Aynı Dairenin Esas No:2014 / 1735, Karar No: 2014 / 2859 Kararı'nda; “..., davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemedi, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle ilk derece mahkemesi tarafından davanın reddine karar verilmiş olup, bu karar Danıştay tarafından da onanmıştır.” Danıştay'ın bu kararı ve bu yöndeki müstakar kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesinde; “Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır” denilmektedir.

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay 10. Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı Kararı'na göre; “...Kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir.”

Yukarıda belirtilen yüksek yargı kararları ışığında, belediyenin görev alanına giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün gözükmemekle birlikte mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir.

04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi'nin 07.04.2021 Tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararında; İl Trafik Komisyonu kararı ile

ihalesiz olarak verilen yolcu taşıma imtiyazının iptal edilerek söz konusu işin ihale ile verilmesi gerektiği konusunda herhangi bir tereddüt bulunmadığı, bununla birlikte idarenin “iyi yönetim” ilkelerine uygun olarak hat sahiplerini karar almadan önce objektif koşullar konusunda bilgilendirerek yeni oluşacak duruma kendilerini hazırlayabilecekleri imkân sunması, gerekirse makul olarak değerlendirilebilecek bir süre öngörülerek bir geçiş dönemi sağlanması, böylelikle yapılacak hukuki müdahale sonrasında bütün külfetin hat sahiplerinin üzerine kalmamasına azami gayret gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusuna katıldığı ve gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, il ve ilçe trafik komisyonları tarafından minibüs, otobüs, dolmuş ve taksi plakalarının süresiz olarak verilmesinin, 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na aykırı olduğu, ayrıca süresiz olarak verilen toplu taşıma hakkının plaka sahipleri açısından kazanılmış bir hak olarak değerlendirilemeyeceği açıktır. Bu çerçevede, minibüs, otobüs, servis ve taksi plakalarının, ilgili mevzuat ve 04/05/2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi Kararı doğrultusunda, iyi yönetim kurallarına da riayet edilerek hat sahiplerine makul bir süre tanınmak kaydıyla Belediye Kanunu'na uygun olarak süre ve şartları da belirtilerek ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 10: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2022 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

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

Anılan Kanun'un “Pazarlık usulü” başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 728.072,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği; “Doğrudan temin” başlıklı 22'nci

maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 218.395,00-TL'yi, diğer idarelerin 72.752,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlarını ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

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

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

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

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

Tablo 8: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Mal Alımlarında Ödenek Sınırı Aşımı

Harcama Kalemleri	2022 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (A)	Toplam Ödenek'in % 10'u (Sınır) (B=A*%10)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı (C/A)
Mal Alımı	644.121.516,84	64.412.151,68	67.254.921,29	2.842.769,61	% 10,44
Hizmet Alımı	600.899.081,24	60.089.908,12	112.993.165,64	52.903.257,52	% 18,80

İdare tarafından, 2022 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde, bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması 4734 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusuna katıldığı ve bundan sonraki süreçte titizlikle hareket edileceği belirtilmiştir.

Mali disiplinin sağlanabilmesi için bahsedilen mevzuat hükümlerine uygun hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmesinin Süresiz Olarak Yapılması

Samsun Büyükşehir Belediyesi ile Anakent Turizm Ticaret A.Ş. arasında imzalanan farklı nitelikteki 2282 kişilik personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmesinin süresiz olarak düzenlendiği tespit edilmiştir.

24.12.2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 4734 sayılı Kanunun 62'nci maddesinin (e) bendinde değişiklik yapılarak belediyelerinde kendi bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve yine aynı KHK'nın 126'ncı maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen ek madde 20 ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarını 4734 sayılı Kanunun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı yoluyla kendi şirketlerine gödürebilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Bu Kararname uyarınca 28.04.2018 tarih ve 30405 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare

Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarının Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'da; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerine dayalı sözleşmeler kapsamında çalıştırılanların, sürekli işçi kadrolarına veya mahalli idare şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmesine ilişkin düzenleme ve açıklamalar yapılmıştır. Anılan mevzuat hükümlerinde, bu kapsamdaki hizmet alımlarında taraflar arasında sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu belirtilmiş ancak imzalanacak sözleşmenin süresine değinilmemiştir.

Ancak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu'nun "Gelecek yıllara yaygın yüklenmeler" başlıklı 28 inci maddesinin son fıkrasında; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında olan işlerden sürekli nitelikte olanlara ilişkin hizmet alımlarında, yüklenme süresinin üç yıl olmasının zorunlu olduğu belirtilmiş ancak işin süresi ve niteliğinden kaynaklanan zorunlu hallerde bu sürenin gerekçesi gösterilmek koşuluyla ve üst yöneticinin onayıyla kısaltılabileceği hüküm altına alınmıştır. Belediye şirketinden yapılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının sürekli nitelikteki hizmet alımı olması nedeniyle sözleşme süresi belirlenirken yukarıdaki mevzuat hükümlerinin de dikkate alınması önem arz etmektedir.

Yapılan incelemede Sözleşmenin süresiz olduğu tespit edilmiştir. Bu durum kesilmesi gereken damga vergisinin hesaplanmasına da imkan vermemektedir. Yüklenme süresinin üç yıl olduğu ancak zorunlu nedenlerle ve üst yöneticinin onayı ile kısaltılabileceği hüküm altına alındığından; sözleşmenin süresinin üç yıl olarak belirlenmesi öncelikli olup, zorunlu nedenlerle kısaltılması gerekiyorsa üst yöneticinin onayına başvurularak sürenin belirlenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 696 sayılı KHK kapsamında doğrudan temin yöntemiyle yapılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmelerinin süresiz olduğu belirtilmiştir. Ayrıca çalışan personellerin aynı kişiler olması nedeniyle süre belirtilmesine gerek olmadığı ve yıl içerisinde personel artış ve azalışları olduğu için damga vergisi tutarının belli etmenin zor olduğu, bu nedenle hakediş ödemelerinde net tutarlarla damga vergisi kesintisi yapıldığı ifade edilmiştir.

Ancak 5018 sayılı Kanun'un 28'inci maddesinde belirtildiği üzere sürekli nitelikteki işlerde sözleşme süresi üç yıl olup zorunlu hallerde üst yöneticinin onayı ile bu sürenin kısaltılabileceği belirtilmiştir. Ayrıca iş artış ve eksilişlerinin sözleşmenin süresine bir etkisi olmadığı gibi sözleşme damga vergisinin belirlenmesine etkisi olmayacaktır.

Sözleşmenin süre içerecek şekilde yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Sosyal Denge Sözleşmesinde Mevzuata Aykırı Hükümlerin Yer Alması

Belediye ile BEM-BİR-SEN (Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası) arasında 14.12.2021 tarihli 536 sayılı Meclis kararına istinaden 13.01.2022 tarihinde akdedilen 01.01.2022-31.12.2023 tarihlerini kapsayan sosyal denge sözleşmesinde, sosyal denge tazminatı dışında, mevzuatında yer almayan düzenlemeler yapıldığı görülmüştür.

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

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda 04/04/2012 tarih ve 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişikliklerle kamu görevlileri sendikalarına toplu sözleşme hakkı tanınmış, yerel yönetim hizmetleri kolunda da ayrıca sosyal denge tazminatının belirlenmesine yönelik sözleşme yapılabileceği ifade edilmiştir.

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

Söz konusu Sosyal Denge Sözleşmesi incelendiğinde ise:

- Sosyal denge tazminatından yararlanma şartları;
 - a) Sosyal denge sözleşmesinin taraf sendika üyeleri ile diğer sendikalara üye olan kamu görevlilerinden, taban aylığının %1'i oranında,
 - b) Sendika üyesi olmayan kamu görevlileri ise taban aylığının %2'si oranında sosyal denge tazminatı aidatı ödeyerek, sözleşmeden yararlanırlar.

- Sosyal denge tazminatından yararlanmama şartları;
 - a) Uyarma cezası alması halinde 1 ay,
 - b) Kınama cezası alması halinde 2 ay,
 - c) Aylıktan kesme cezası alması halinde 3 ay,
 - d) Kademe ilerleme cezası alması halinde 4 ay,
 - e) Sosyal denge tazminatı ve ölçülülük ilkeleri dikkate alınarak senelik izin, iş kazası, meslek hastalığı ve salgın hastalıklar (Covid 19) hariç olmak üzere görevden uzak kaldıkları gün ile orantılı olarak eksik ödenir.

şeklinde, Sözleşme'nin konusuna girmeyen düzenlemelere yer verildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusuna katıldığı ve sosyal denge tazminatından yararlanma şartlarıyla ilgili gerekli düzeltme çalışmalarının başlatıldığı belirtilmiştir.

İdareye ilişkin önceki Sayıştay Raporunda söz konusu durum ele alınmış olmasına rağmen yeni Sözleşmede de uygulamanın devam ettiği görülmüştür. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine, sosyal denge tazminatının tutarının belirlenmesine ilişkin hükümler dışında herhangi bir hüküm konulması kanuna aykırılık teşkil etmektedir. Bu nedenle söz konusu Sözleşmede mevzuatında yer almayan hususların düzenlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 13: Hurda İşlemlerinin Yürütülmesini Sağlayacak Hurda Yönetim Sisteminin Kurulmaması

Belediye bünyesinde hurdaya ayrılan taşınırların, toplanması, ambara giriş, muhafaza satış ve imha işlemlerine ilişkin kurumsal bir düzenleme bulunmadığı, hurda yönetiminin etkin bir şekilde gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinde hurda malların, ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle alınıp amaçları doğrultusunda kullanılması imkânı kalmayan ya da tamiri mümkün veya ekonomik olmayan arızalar nedeniyle kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılan taşınırlar ile üretim sırasında elde edilen kırıntı, döküntü ve artık parçalar olduğu belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Hurdaya ayırma nedeniyle çıkış" başlıklı 28'inci maddesinde; ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılması gerektiği ilgililer veya özel mevzuatı çerçevesinde oluşturulan komisyon tarafından bildirilen taşınırların, biri işin uzmanı olmak kaydıyla harcama yetkilisinin belirleyeceği en az üç kişiden oluşan komisyon tarafından

değerlendirilip harcama yetkilisinin onayı ile hurdaya ayrılma işleminin tamamlanması gerekmektedir.

Anılan komisyonca yapılan değerlendirme sonucunda hurdaya ayrılması uygun görülmeyen taşınırlar hakkındaki gerekçeli karar harcama yetkilisine bildirilir. Komisyonca hurdaya ayrılmasına karar verilenler için ise Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı düzenlenir. Komisyonun yapacağı değerlendirme sonucunda hurdaya ayrılan taşınırın, ekonomik değer taşıyıp taşıyamamasına bağlı olarak imha edilmesi veya satılması mümkündür.

Harcama yetkilisince oluşturulacak komisyon tarafından ekonomik değerinin olmadığı veya teknik, sağlık, güvenlik ve benzeri nedenlerle imha edilmesinin şart olduğuna karar verilen taşınırlar, harcama yetkilisinin onayı ile imha edilir. İmha, komisyon veya komisyonun gözetiminde uzman kişiler tarafından yapılır. Bu işleme ilişkin ayrıca bir imha tutanağı düzenlenir.

Yapılan incelemelerde, hurdaya ayrılan taşınırların Makine İkmal Daire Başkanlığı Şantiye Birimine ait bir alanda yığıntı yapılmak suretiyle muhafaza edildiği, hurda alanına getirilen taşınırlara ilişkin giriş kayıtlarının sağlıklı bir şekilde yapılmadığı, hurdaya ayrılan taşınırların satış, devir veya hibe etmek suretiyle elden çıkarılmasına rağmen hurda alanına getirilen hurdaların miktarı kayıt altına alınmadığı için çıkış kayıtlarının karşılaştırılmasının da yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusuna katıldığı ve belirtilen doğrultuda sistem geliştirme çalışmalarının yapılacağı belirtilmiştir.

Bu itibarla, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri kapsamında; bir hurda yönetim sistemi oluşturulmasına yönelik kurumsal düzenlemeler yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Muhasebe Belgelerinde Kayıt Düzenine Uyulmaması	2021	Yerine Getirilmedi	
Açık İhale Yöntemiyle Yapılması Gereken Bazı İşlerin Pazarlık Usulüyle Yapılması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Konu devam etmekte olup 2022 Taslak Raporunda “Pazarlık Usulünün İhale Usulü Olarak Yaygın Kullanılması” başlıklı bulgu hazırlanmıştır.
Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Alımlarda Bütçeye Konulan Ödeneğin %10’unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması	2021	Yerine Getirilmedi	
Geçici Kabulü Yapılan Bazı Yapım İşlerinin İlgili Varlık Hesabına Aktarılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	
Bilançoda Yer Alan Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun Tam, Doğru ve Gerçeğe Uygun Tutarları Göstermemesi	2021	Yerine Getirilmedi	