



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KIRIKKALE YAŞIHAN BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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.....	12
7. DENETİM BULGULARI.....	12

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	2
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazların Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması

B. Diğer Bulgular

1. Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Taşınmazlara İlişkin Mevzuatında Öngörülen Form ve Cetvellerin Düzenlenmemesi

2. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahsil Edilmemesi

3. Mevzuata Aykırı Olarak Sözleşme Süresi Ertesi Yıla Geçen Yüklenme Yapılması

4. İfası Belirli Bir Süreyi Gerektiren Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme Yapılmaması

5. Doğrudan Temin (22/d) ve Pazarlık Usulü (21/f) ile Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarda Kamu İhale Kurumunun Uygun Görüşü Alınmadan Parasal Limitin Aşılması

6. Muayene ve Kabul İşlemleri Yapılmadan Malın ve Yapım İşinin Teslim Alınması ve Bedelinin Ödenmesi

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.

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

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya 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.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere on altı (16) üyeden oluşmaktadır.

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

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

Yahşihan Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı Özel Kalem, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü ve Basın Yayın Müdürlüğü birimleri bulunmaktadır. Başkana bağlı memurlar arasından atanan iki başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediye müdürlüklerinden oluşan on iki (12) hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlı olarak hizmet vermektedir.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	156	91
Sözleşmeli Personel	5	4
Kadrolu İşçi	80	74
Geçici İşçi	---	---
Toplam	241	169
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	---	269

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam iki (2) şirketi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

Yahşihan Belediyesinin 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod	Giderin Türü	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL) (Ek Bütçe)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	13.302.827,56	13.559.382,31/ 5.962.255,00 (17.000.000,00)	37.899.954,87	33.495.081,37	4.404.873,50
02	Sos. Güv. Kur. Devlet Primi Giderleri	2.440.299,73	2.207.040,94/ 114.077,17 (0,00)	4.533.263,50	4.268.339,76	264.923,74
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	246.375.114,60	40.525.479,98/ 42.049.415,70 (113.000.000,00)	357.851.178,88	345.605.122,50	12.246.056,38
04	Faiz Giderleri	5.000.000,00	433.000,00/ 650.000,00 (6.000.000,00)	10.783.000,00	10.782.042,15	957,85
05	Cari Transferler	1.221.081,64	536.240,00 / 117.735,48 (0,00)	1.639.586,16	1.447.334,81	192.251,35
06	Sermaye Giderleri	6.722.512,03	2.375.000,00/ 2.533.495,44 (0,00)	6.564.016,59	5.010.192,74	1.553.823,85
07	Sermaye Transferleri	510.930,13	229.000,00/ 10.930,13 (0,00)	729.000,00	672.388,71	56.611,29
08	Borç Verme	0,00	0,00/0,00 (0,00)	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	4.427.234,31	0,00/ 8.427.234,31 (4.000.000,00)	0,00	0,00	0,00
Toplam		280.000.000,00	59.865.143,23/ 59.865.143,23 (140.000.000,00)	420.000.000,00	401.280.502,04	18.719.497,96

Yahşihan Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 280.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yapılan ek bütçe ile eklenen 140.000.000,00 TL ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 420.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 401.280.502,04 TL bütçe gideri yapılmış, kalan 18.719.497,96 TL ödenek ise iptal edilmiştir.

Yahşihan Belediyesinin 2023 yılı Bütçesi'nde "(A) Ödenek Cetvelinde" 280.000.000,00 TL ödenek, "(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması" cetvelinde ise 280.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup bu açıdan bütçe denkliği sağlanmıştır. Yılın ikinci yarısında ek bütçe ile sağlanan 140.000.000,00 TL ödenekle gelir ve gider bütçeleri 420.000.000,00 TL'ye çıkarılmış ve bütçe denkliği korunmuştur.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmin (Başl. Büt.+Ek Bütçe) (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	45.922.871,44	22.139.063,44	196.121,28	21.942.942,16	47,78
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	29.204.823,96	19.269.405,77	1.035,96	19.268.369,81	65,97
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	26.060.313,14	3.826.413,78	0,00	3.826.413,78	14,68
05- Diğer Gelirler	182.962.378,28	123.693.947,83	10.419,40	123.683.528,43	67,60
06-Sermaye Gelirleri	135.040.268,90	12.206.760,74	8.420.000,00	3.786.760,74	2,80
08-Alacaklardan Tahsilat	849.344,28	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-(40.000,00)	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	420.000.000,00	181.135.591,56	8.627.576,64	172.508.014,92	41,07

Buna göre, 2023 yılında net bütçe geliri (%41,07) seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%47,78) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%65,97), merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payları da içeren diğer gelirler (%67,60) seviyesinde beklenenin altında gerçekleşmiştir. Bununla yanında, alınan bağış ve yardımlar (%14,68) seviyesinde, bütçe ödeneği 133.040.268,90 TL öngörülen sermaye gelirleri (%2,80) seviyesinde 3.786.760,74 TL olarak beklenenin çok altında gerçekleşmiş olup gelir tahsilat oranı bütçe gelir tahminine göre normal sınırlar içinde değildir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (Başl. Bütçesi+Ek Bütçe) (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	37.899.954,87	33.495.081,37	88,37
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.533.263,50	4.268.339,76	94,15

03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	357.851.178,88	345.605.122,50	96,57
04- Faiz Gideri	10.783.000,00	10.782.042,15	99,99
05- Cari Transferler	1.639.586,16	1.447.334,81	88,27
06- Sermaye Giderleri	6.564.016,59	5.010.192,74	76,32
07- Sermaye Transferleri	729.000,00	672.388,71	92,23
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00
Toplam	420.000.000,00	401.280.502,04	95,54

Kurumun 2023 yılı gider başlangıç bütçe ödeneği 280.000.000,00 TL olup yılın ikinci yarısında yapılan ek bütçe ile verilen 140.000.000,00 TL ek ödenekle toplam gider bütçe ödeneği 420.000.000,00 TL olarak gerçekleşmiştir.

Buna göre, 2023 yılında bütçe giderleri yapılan ek bütçe dahil (%95,54) seviyesinde gerçekleşmiştir. Belediyenin en önemli gider kalemleri olan personel giderleri (%88,37); mal ve hizmet alım giderleri (%96,57); faiz giderleri ise (%99,99) seviyesinde gerçekleşmiştir. 2023 yılının ikinci yarısında yapılan ek bütçe ile 280.000.000,00 TL olan bütçe gider başlangıç ödeneği, yıl içi gider gerçekleşmesine uygun olarak 140.000.000,00 TL ödenek artışıyla toplam 420.000.000,00 TL'ye çıkarıldığından, bütçe gider gerçekleşmesi toplamda (%95,54) gerçekleşme oranıyla makul sınırlar içinde kalmıştır.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2022 yılının 2021 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B- A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Vergi Gelirleri	11.285.181,16	15.862.492,81	21.942.942,16	40,56	38,33
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	14.278.508,08	15.407.847,41	19.268.369,81	7,90	25,05
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	743.952,08	3.164.000,00	3.826.413,78	325,29	20,93
Diğer Gelirler	33.944.494,24	67.317.771,10	123.683.528,43	98,31	83,73
Sermaye Gelirleri	23.244.418,12	46.908.802,52	3.786.760,74	101,80	-91,92
Toplam	83.496.553,68	148.660.913,84	172.508.014,92	78,04	16,04
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	---	---	---		
Net Toplam	83.496.553,68	148.660.913,84	172.508.014,92	78,04	16,04

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 23.847.101,08 TL'lik (%16,04) artış göstermiştir. Bu çerçevede; sermaye gelirlerinde düşüş olmasına (%91,92) rağmen; vergi gelirlerinde 6.080.449,35 TL (%38,33), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 3.860.522,40 TL (%25,05) ve diğer gelirlerde 56.365.807,33 TL (%83,73) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda vergi gelirleri ile aynı şekilde merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların eklenmesi sonucu oluştuğu anlaşılmakla birlikte, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde sağlanan artış da bu sonucun elde edilmesinde etkili olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	6.408.360,96	11.200.446,80	33.495.081,37	74,77	199,05
SGK Devlet Prim Giderleri	875.181,44	1.466.171,25	4.268.339,76	67,52	191,12
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	92.985.276,43	273.900.273,95	345.605.122,50	194,56	26,17
Faiz Giderleri	5.601.549,24	8.158.080,02	10.782.042,15	45,63	32,16
Cari Transferler	589.565,58	1.685.256,92	1.447.334,81	185,84	-14,11
Sermaye Giderleri	5.848.813,99	3.964.140,11	5.010.192,74	-32,22	26,38
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sermaye Transferleri	0,00	417.457,23	672.388,71	0,00	61,06
Toplam	112.308.747,64	300.791.826,28	401.280.502,04	167,82	33,40

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında bir önceki yıla göre 100.488.675,76 TL (%33,40) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında cari transferlerde azalma olmasına rağmen, personel giderlerinin 22.294.634,57 TL (%199,05), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 2.802.168,51 TL (%191,12) arttığı görülmektedir. Mal ve hizmet alımı giderlerinde 71.704.848,55 TL'lik (%26,17), faiz giderlerinde 2.623.962,13 TL'lik (%32,16%) ve sermaye giderlerinde ise 1.046.052,63 TL'lik (%26,38) artış gözlemlenmiştir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 342.568.378,57 TL; Faaliyet Geliri 176.033.252,00 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 166.535.126,57 TL olarak gerçekleşmiştir.

Yahşihan Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Yahşihan Belediyesi Personel Ltd. Şti.	10.000,00	10.000,00	100
2	KIRGAZ Kırıkkale-Kırşehir Doğalgaz Dağ. Paz. ve Tic. A.Ş.	6.600.000,00	46.530,00	0,705

Yahşihan Belediyesinin çoğunluk hissedarı olduğu şirketin başka bir şirkette ortaklığı bulunmamaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço

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

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi

yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır. Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

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

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç

kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

İç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir.

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları konusunda, yetki devirleri ve sınırlarına ilişkin çalışmalar tamamlanmadığından dolayı eksiklikler bulunmaktadır. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan hazırlanmamıştır. İdare performans programı mevzuata uygun şekilde hazırlanmamış ve zamanında yayımlanmamıştır. İdare hiçbir iç kontrol riski belirlememiştir ve risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır. İdare tarafından yapılan yetki devirleri yetki devirleri ve sınırlarına ilişkin çalışmaların tamamlanmaması hariç mevzuata uygundur. İdarece yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur. Ayrıca, İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri de belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuş ancak taahhüt evraklarının ön mali kontrolü ile Ön Mali Kontrol Yönergesi eksiklikleri açısından iyileştirilmesi gerekmektedir. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

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

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi yıllık olarak değerlendirilmemektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır ve iç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Yahşihan Belediyesi 2023 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: Taşınmazların Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması

Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların değer tespiti işlemlerinin tamamlanmadığı ve ilgili muhasebe hesaplarına rayiç değerleri üzerinden kaydedilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in “Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5’inci maddesinde, “*Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır*” hükmü yer almaktadır.

Anılan maddenin ikinci fıkrasında ise, taşınmazların hangi değer üzerinden kayda

alınacağı belirlenmiş; tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenmiyorsa rayiç değer üzerinden kayda alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Yine, aynı Yönetmelik'in "Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler" başlıklı geçici 1'inci maddesinde; maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınmaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden geçici olarak muhasebe kayıtlarına alınacağı, daha sonra ilgili birimince fiili envanter çalışması yapılan taşınmazların muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimine verileceği ve son olarak muhasebe biriminin, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 31.12.2017 tarihi itibarıyla çıkaracağı ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarının yapılacağı düzenlenmiştir.

Taşınmazlar üzerinde yapılan incelemede, belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların eksik olanların kayıtlarının yıl içinde tamamlandığı, taşınmaz rayiç değerlerinin belirlenmesine yönelik yapılan çalışmalar başlamış olmasına rağmen, bu çalışmaların 2023 yılı sonu itibarıyla henüz tamamlanmadığı, envanter çalışmaları tamamlanmayan taşınmazların emlak vergi değerleri üzerinden kaydedilmeye devam edildiği, bu nedenle, taşınmazlara ilişkin muhasebe hesaplarının da güncel değerleri yansıtmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu tespit kabul edilerek Belediye adına tapuda kayıtlı olan ancak, rayiç değeri hakkında belediye tarafından çalışmaları tamamlanmamış olan taşınmazların Yönetmelik hükümlerine uygun olarak değerlerinin belirlenmesi ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği ilgili duran varlık hesaplarının güncel değerlerinin mali tablolarda gösterilmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, Belediye adına tapuda kayıtlı olan ancak rayiç değeri hakkında belediye tarafından çalışmaları tamamlanmamış olan taşınmazların, Yönetmelik hükümlerine uygun olarak değerlerinin belirlenmesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği ilgili duran varlık hesaplarının güncel değerlerinin mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Taşınmazlara İlişkin Mevzuatında Öngörülen Form ve Cetvellerin Düzenlenmemesi

Belediye taşınmaz kayıtlarının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tutulmadığı görülmüştür.

2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; "*Bu Yönetmeliğin amacı; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir*" denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde; "*Bu Yönetmelik, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları kapsar*" hükmü yer almaktadır. "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde ise; "Kayıt planı", Yönetmeliğin (1) numaralı ekinde yer alan taşınmazların cinslerine göre oluşturulmuş listeler olarak tanımlanmıştır.

Yine, Aynı Yönetmeliğin "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesi ile "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesi ve devam eden maddelerinde, taşınmaz gruplarına göre hangi tür taşınmazların ne şekilde kayıt altına alınacağı, bu kayıt ve kontrol işlemlerinde hangi Cetvel, Belge ve Formların kullanılacağı açıklanmış ve Yönetmelik ekinde söz konusu Cetvel, Belge ve Formlara yer verilmiştir.

Anılan hükümler uyarınca, taşınmaz kayıtlarının söz konusu Yönetmelik ekinde yer alan Form ve Cetveller kullanılarak Yönetmelik hükümlerinde açıklandığı şekilde tutulması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediye taşınmazlarının muhasebe kayıtlarında yer aldığı ve bir takım listelerinin tutulduğunun görüldüğü, ancak, ilgili liste ve cetvellerin Yönetmeliğin 7'nci maddesinde belirtilen "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu", "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu", "Orta Malları Formu", "Genel Hizmet Alanları Formu", "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu" ile "İcmal Cetveli" ne uygun olarak düzenlenmediği görülmüştür.

Söz konusu form ve cetvellerin eksik düzenlenmesi taşınmazların kullanım amaçlarının doğru şekilde tespit edilememesine ve kayıt kontrol işlemlerinin doğru şekilde yürütülememesine sebebiyet verebilecektir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu tespit kabul edilerek, Belediye taşınmaz kayıtlarının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak ve Yönetmelik ekinde yer alan Form ve Cetveller kullanılmak suretiyle tutulmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, Belediye taşınmaz kayıtlarının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak ve Yönetmelik ekinde yer alan Form ve Cetveller kullanılmak suretiyle tutulması gerekmektedir.

BULGU 2: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahsil Edilmemesi

Belediye tarafından alınması gereken telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinden geçiş hakkı bedellerine ilişkin herhangi bir takip veya tahsilat yapılmadığı görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinde;

"... s) Geçiş hakkı: İşletmecilere, elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve alt yapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlar ile kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden, üzerinden geçmeleri için tanınan hakları,

ş) Geçiş hakkı sağlayıcısı: Geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dahil olmak üzere, taşınmaz sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahiplerini,

....

z) İşletmeci: Yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve alt yapısını işleten şirket," şeklinde tanımlanmıştır.

Yine aynı Kanun'un "Geçiş hakkının kapsamı" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasında;

“Geçiş hakkı; elektronik haberleşme hizmeti vermek amacıyla, her türlü elektronik haberleşme alt yapısını ve bunların destekleyici ekipmanlarını, kamu ve/veya özel mülkiyete konu taşınmazların altından, üstünden, üzerinden geçirme ve bu alt yapıyı kurmak, değiştirmek, sökmek, kontrol, bakım ve onarımlarını sağlamak ve benzeri amaçlarla söz konusu mülkiyet alanlarını bu Kanun hükümleri çerçevesinde kullanma hakkını kapsar” hükmü ile,

“Anlaşma serbestisi” başlıklı 25’inci maddesinde; *“İşletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısı, ilgili mevzuata ve Kurum düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapabilirler. İşletmeciler, Kurum tarafından istenmesi halinde yapılan anlaşma ile ekleri ve değişikliklerini, her türlü bilgi, belge ile yazışmaları Kuruma bildirmekle yükümlüdürler”* hükmüne yer verilmiştir.

Geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından 27.12.2012 tarih 28510 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik’in “Geçiş hakkına ilişkin anlaşma” başlıklı 8’inci maddesine göre, işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısı, geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe yapabilirler.

Ayrıca, aynı Yönetmelik’in “Geçiş hakkı ücretleri” başlıklı 9’uncu maddesinde; *“Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için Geçiş Hakkı Sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz”* düzenlemesi bulunmaktadır. Söz konusu düzenlemeye istinaden Yönetmelik ekinde yer alan tabloda geçiş hakkı ücretleri ile ilgili sınırlar belirlenmiş, belirlenen ücretlere her yıl üretici fiyatları endeksi esas alınarak güncelleme yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun ve Yönetmelik hükümlerine göre, Belediye’ye ait veya ortak kullanımda bulunan taşınmazlar üzerinden elektronik haberleşme hizmetini sunmak isteyen işletmecilerin geçiş hakkı için Belediyeye başvuruda bulunarak anlaşma yapması ve bu Yönetmelik’te belirtilen tutarı aşmamak üzere belirlenen geçiş ücretinin anlaşmada gösterilerek işletmecisiden tahsil edilmesi gerekmektedir.

Ancak, Kurum tarafından sahip olunan veya ortak kullanılan taşınmazlar üzerinde işletmeciler tarafından geçiş hakkı konusunu teşkil edecek şekilde altyapı tesisi ve çalışmaları

yapılmış olmasına rağmen, telekomünikasyon geçiş hakkı ücretlerine yönelik işletmecilerle herhangi bir anlaşma yapılmadığı, bir tarife cetveli belirlenmediği ve söz konusu bu gelire ilişkin herhangi bir tahakkuk veya tahsilat işlemi yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu husus kabul edilerek, Belediye tarafından kendi tasarrufunda olan taşınmazlardan geçen telekomünikasyon altyapı ve şebekeleri için geçiş hakkı tarife bedeli belirleneceği ve işletmecilerden bu geçiş haklarıyla ilgili belirlenen ücret tarifesi üzerinden anlaşma yapılmak suretiyle geçiş hakkı bedellerin tahsil edilmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar uyarınca, Belediye tarafından kendi tasarrufunda olan taşınmazlardan geçen telekomünikasyon altyapı ve şebekeleri için geçiş hakkı tarife bedeli belirlenmesi ve işletmecilerden bu geçiş haklarıyla ilgili belirlenen ücret tarifesi üzerinden anlaşma yapılmak suretiyle geçiş hakkı bedellerin tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Mevzuata Aykırı Olarak Sözleşme Süresi Ertesi Yıla Geçen Yüklenme Yapılması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine aykırı olarak mal alımlarının sözleşme süresi ertesi yıla geçen şekilde yüklenime girişilerek ihale edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un "Yüklenmeye girişilmesi" başlıklı 26'ncı maddesinde; *"Yüklenme, usulüne uygun olarak düzenlenmiş sözleşme esaslarına veya kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmüne dayanılarak iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması karşılığında geleceğe yönelik bir ödeme yükümlülüğüne girilmesidir. Bütçede yeterli ödeneği bulunmayan işler için yüklenmeye girişilemez. Yüklenme süresi malî yıla sınırlıdır. Harcama yetkilileri, tahsis edilen ödenekler dahilinde yüklenmeye girebilirler. Yüklenmeye girişilen tutara ait ödenekler saklı tutulur; başka iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması için kullanılamaz"* düzenlemesi yer almaktadır.

Anılan düzenleme uyarınca, yüklenme süresi mali yıla sınırlı olmalıdır. Bir başka ifadeyle bir mali yılı geçecek şekilde yüklenmeye girişilemez. Bu genel hükmün istisnaları ise yine 5018 sayılı Kanun'un 27'nci ve 28'inci maddeleri ile 5393 sayılı Kanun'un 67'nci maddesinde düzenlenmiştir.

5018 sayılı Kanun'un "Ertesi yıla geçen yüklenme" başlıklı 27'nci maddesinde; "Niteliğinden dolayı malî yıla sınırlı tutulamayan ve sürekliliği bulunan aşağıdaki iş ve hizmetler için; her iş itibarıyla, bütçelerinde öngörülen ödeneklerin yüzde ellisini, izleyen yılın Haziran ayını geçmemek ve yüklenme süresi on iki ayı aşmamak üzere, ilgili üst yöneticinin onayıyla ertesi yıla geçen yüklenmelere girişilebilir:

... ..

b) Yiyecek, yakacak, akaryakıt ve madeni yağ ihtiyaçları.

c) Temini ve korunması güç olan ilaç, aşı, serum ve tıbbi sarf malzemeleri.

d) Süreli yayın alımı, taşıma, koruma ve güvenlik, temizlik ve yemek hizmetleri. Taşıtların malî sorumluluk sigortası ile yurt dışından tedariki yapılan silah, silah-teçhizat ve mühimmat sevkinin her türlü riske karşı sigortalanması amacıyla yaptırılan nakliyat sigortası.

f) Makine-teçhizat, yol ve otoyol, bilgisayar ve haberleşme sistemlerinin bakım işleri; her türlü onarım işleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri." düzenlemesi;

5393 sayılı Kanun'un "Gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmeleri" başlıklı 67'nci maddesinde ise; "Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir"

Düzenlemesi yapılmıştır.

Anılan düzenlemeler uyarınca, belirlenen mal alımlarıyla süreklilik arz eden ve ismen zikredilen hizmet alımlarında ertesi yıla veya ertesi yıllara geçecek şekilde yüklenme yapılması mümkündür; ancak, sayılanlar haricinde olan diğer mal ve hizmet alımlarıyla yapım işlerinde ise ertesi yıla veya yıllara geçen şekilde yüklenmeye girişilmesi mümkün değildir.

Yapılan incelemede, “2022/89181 İKN’li Yetişkin Kedi Köpek Mama Alımı”, 2022/1045983 İKN’li “EDS Projesi Malzeme Alımı” ve 2022/1269178 İKN’li “Muhtelif Mal ve Malzeme Alımı” işlerinde sözleşme sürelerinin ertesi mali yıla geçecek şekilde belirlendiği, dolayısıyla mevzuata aykırı şekilde ertesi yıla geçen yüklenme yapıldığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu husus kabul edilerek, “2022/89181 İKN’li Yetişkin Kedi Köpek Mama Alımı”, 2022/1045983 İKN’li “EDS Projesi Malzeme Alımı” ve 2022/1269178 İKN’li “Muhtelif Mal ve Malzeme Alımı” işlerinde sözleşme sürelerinin ertesi mali yıla geçecek şekilde belirlendiği, dolayısıyla mevzuata aykırı şekilde ertesi yıla geçen yüklenme yapıldığının görüldüğü ifade edilmiştir.

Söz konusu mal alımları için süresi ertesi yıla geçen şekilde yüklenime girişilmesi anılan mevzuat hükümlerine aykırıdır. Bu itibarla, bahis konusu işler mevzuatta sayılan istisnaya tabi alımlar arasında sayılmadığından, bu işlerin sözleşme süresi ertesi yıllara geçen şekilde değil, sözleşme süresi ilgili mali yıl içinde bitecek şekilde ihale edilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: İfası Belirli Bir Süreyi Gerektiren Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme Yapılmaması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 22/d maddesine göre doğrudan temin usulü ile yapılmış olan ve sözleşmesinin ifası belirli bir süreyi kapsayan mal ve hizmet alımlarında sözleşme yapılmadığı görülmüştür.

Doğrudan teminle ihtiyaçların karşılanması yöntemi 4734 sayılı Kanun’un 22’nci maddesinde düzenlenmiştir. Anılan düzenlemenin 22/d maddesine göre, Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin (01.01.2023-01.02.2023 tarihleri arası 218.395,00-TL; 01.02.2023 tarihinden sonrası için 431.810,00,-TL); diğer idarelerin (01.01.2023-01.02.2023 tarihleri arası 72.752,00-TL; 01.02.2023 tarihinden sonrası için 143.845,00-TL)’yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaseye ilişkin alımları ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüyle karşılanabilir.

Bununla birlikte, doğrudan temin yöntemine ilişkin diğer düzenlemeler Kamu İhale Genel Tebliği’nde yapılmıştır. Konuya ilişkin olarak anılan Tebliğin “Doğrudan temine ilişkin açıklamalar” başlıklı 22’nci maddesinin 22.1.1.3 numaralı alt bendinde; *“Bu madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunlu olup bir defada yapılacak*

alımlarda sözleşme yapılması idarelerin takdirindedir... ” düzenlemesi yer almaktadır.

Bu düzenlemeye göre, doğrudan temin kapsamında yapılacak alımlarda malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunludur.

Yapılan incelemede, bir defalık olmayıp sözleşmesinin ifası belirli süreyi gerektiren birden çok mal ve hizmet alımının doğrudan temin yöntemiyle tedariki sırasında sözleşme imzalanmadığı tespit edilmiştir.

Doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilen ve ifası belirli bir süreyi gerektiren mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinde, yüklenici ile sözleşme akdedilmemiş olması anılan Tebliğ düzenlemesine uygun değildir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu husus kabul edilerek, doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilen ve belli bir süreyi gerektiren tedariklerde, yüklenicinin işi zamanında idare istek ve talepleri ile işin şartlarına uygun bir şekilde yerine getirmesini sağlamak için mevzuatta öngörülen sözleşme zorunluluğu dikkate alınarak sözleşme yapılacağı ifade edilmiştir.

Bu kapsamda, doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilen ve belli bir süreyi gerektiren tedariklerde, yüklenicinin işi zamanında idare istek ve talepleri ile işin şartlarına uygun bir şekilde yerine getirmesini sağlamak için mevzuatta öngörülen sözleşme yapılması zorunluluğuna uyulması gerekmektedir.

BULGU 5: Doğrudan Temin (22/d) ve Pazarlık Usulü (21/f) ile Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarda Kamu İhale Kurumunun Uygun Görüşü Alınmadan Parasal Limitin Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun doğrudan temin (22/d) maddesi ve pazarlık (21/f) maddesi kapsamında yapılan mal ve hizmet alımlarında Kamu İhale Kurulu'ndan uygun görüş alınmadan Kanun'da öngörülen parasal limitlerin aşıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, idarelerin bent hükümde belirlenen tutarı aşmayan ihtiyaçlarının ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulüyle karşılanabileceği; 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde ise, idarelerin yaklaşık maliyeti aynı bentte belirlenen tutara kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarının pazarlık usulü ile ihale edilebileceği düzenlenmiştir.

Yine, 4734 Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde ise: *"Bu Kanununun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz"* düzenlemesi yapılmıştır.

Anılan düzenlemeler uyarınca, Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerinde belirlenen parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların toplam tutarının, idarelerin ihtiyaç türüne göre bütçelerine bu amaçla koyacakları ödeneklerin %10'unu aşması Kurul'un uygun görüşü alınmadan mümkün değildir.

Yine, 4734 Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'nci maddesinde; *"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur...."*

Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir... Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir..." düzenlemeleri Kanun uygulamasında temel ilkeler olarak benimsenmiştir.

Diğer taraftan, anılan Kanun'un "Görevlilerin ceza sorumluluğu" başlıklı 60'ıncı maddesinde; *"İhale yetkilisi ile ihale komisyonlarının başkan ve üyeleri ile ihale işlemlerinden sözleşme yapılmasına kadar ihale sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin; 17 nci maddede belirtilen fiil veya davranışlarda bulduklarının, görevlerini kanuni gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının, taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulduklarının tespiti halinde, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanır. Ayrıca, fiil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturması da yapılır ve hükmolunacak ceza ile birlikte tarafların uğradıkları zarar ve ziyan genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirilir. Bu Kanuna aykırı fiil veya davranışlardan dolayı hüküm giyen idare görevlileri, bu Kanun kapsamına giren işlerde görevlendirilemezler. Bu Kanun kapsamına giren işlerden dolayı yargı organlarınca herhangi bir ceza verilmiş olanlar, bu Kanun kapsamına giren bütün kamu kurum ve kuruluşlarınca bu Kanunun ve ilgili diğer mevzuatın uygulanması ile görevli ve yetkili kadrolara atanamaz ve görev alamazlar. 5'inci maddede belirtilen ilkelere ve 62'nci maddede belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında da yukarıda belirtilen müeyyideler uygulanır"* denilmektedir.

Yukarıda yer alan madde hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; 4734 sayılı Kanun kapsamında olan idarelerin Kanunun 21 ve 22'nci maddelerinde belirtilen parasal limitler dahilinde yapacakları harcamalarının yıllık toplamının idarenin bütçesine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu aşamayacağı, bu düzenleme ile Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacak mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin harcamaların Kanun'da belirtilen temel ilke ve usullere uygun şekilde ve öncelikle açık ihale usulü ile yapılmasının amaçlandığı, esasen bir ihale usulü olmayan doğrudan temin (22/d) maddesi ile buna benzer bir parasal limitli alım şekli olan (21/f) pazarlık usulü uygulamasına idarelerin daha sınırlı hallerde başvurmalarının istendiği ve söz konusu alımlara üst limit sınırı getirilmesine ilişkin düzenlemelerin de bu amaca uygun olarak yapıldığı anlaşılmaktadır.

Ancak, yapılan incelemede; yukarıdaki mevzuat hükümlerine aykırı hareket edilerek mal ve hizmet alımlarında Kurul'dan uygun görüş alınmadan 2023 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneğin %10'unu aşacak şekilde doğrudan temin (22/d) usulüyle alım yapıldığı görülmüştür. Mal ve hizmet alımları için Belediye 2023 yılı bütçesine konulan ödenek ve ek ödenek toplamı yaklaşık olarak 172.098.600,00 TL; bu ödenek toplamının %10'u ise 17.209.860,00 TL'dir. Belediye'nin 2023 yılı içinde pazarlık usulüyle (21/f) yaptığı harcamalar hariç olmak üzere, sadece doğrudan temin (22/d) kapsamında yaptığı harcama tutarı toplamı ise yaklaşık 64.988.988,00 TL olarak hesap edilmiştir. Bu itibarla, anılan Kanun hükmünde öngörülen yıllık %10'luk harcama sınırı Kurul'un uygun görüşü alınmadan yüksek oranda aşılmıştır.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu husus kabul edilerek, anılan Kanun'da öngörülen yıllık %10'luk azami harcama sınırının Kurul'un uygun görüşü alınmadan aşılmasının açıklanan mevzuat hükümlerine aykırı olduğu ve ilgili kamu görevlilerinin sorumluluğu olduğu ifade edilmiştir.

Bu nedenle, anılan Kanun'da öngörülen yıllık %10'luk azami harcama sınırının Kurul'un uygun görüşü alınmadan aşılması açıklanan mevzuat hükümlerine aykırıdır ve ilgili kamu görevlilerinin sorumluluğunu gerektirmektedir.

BULGU 6: Muayene ve Kabul İşlemleri Yapılmadan Malın ve Yapım İşinin Teslim Alınması ve Bedelinin Ödenmesi

Mal alımı ve yapım işlerinde muayene ve kabul komisyonu kurulmadan, muayene ve kabul işlemleri yapılmadan malın ve yapım işinin kabul edilerek teslim alındığı ve bedelinin bütçeden ödendiği tespit edilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Denetim, muayene ve kabul işlemleri" başlıklı 11'nci maddesinde; "*Teslim edilen mal, hizmet, yapım veya yapılan işin muayene ve kabul işlemleri, idarelerce kurulacak en az üç kişilik muayene ve kabul komisyonları tarafından yapılır. Mal veya yapılan iş yüklenici tarafından idareye teslim edilmedikçe muayene ve kabul işlemleri yapılamaz.*

Ancak sözleşmesinde hüküm bulunması halinde; imalat veya üretim süreci gerektiren işler, muayene ve kabul komisyonlarının yetki ve sorumluluğunu kaldırmaması şartıyla, ihale dokümanında belirtilen kalite ve özelliklere göre yapılıp yapılmadığı hususunda, ilgili idare tarafından belirli aşamalarda ve aralıklarla denetlenebilir.

Taahhüdün tamamlanan ve müstakil kullanıma elverişli bölümleri için kısmî kabul yapılabilir" düzenlemesi yapılmıştır.

Söz konusu düzenleme uyarınca, 4734 sayılı Kanun kapsamında ihale edilerek sözleşmeye bağlanan mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin muayene ve kabul işlemlerinin idarelerce kurulacak en az üç kişilik muayene ve kabul komisyonu tarafından yapılması ve bu komisyonların uygun görüşü üzerine mal, hizmet veya yapım işinin teslim ve kabulünün yapılması ve işin bedelinin sözleşmesinde öngörülen ara ödemeler hariç, bu aşamadan sonra ödenmesi gerekmektedir.

Ayrıca, ihale edilen işlerin sözleşme veya genel şartnamelerinde işlerin teslim etme ve teslim alma şekil ve şartları ile kısmi kabul, geçici ve kesin kabul işlemleri nasıl ve ne şekilde yapılacağı düzenlenmiş; bunun yanında Mal Alımları Denetim, Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik, Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği ve Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği çıkarılmak suretiyle de alım türüne göre muayene ve kabul işlemlerinin uygulamasına ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.

Anılan düzenlemeler uyarınca, mal alımı ve yapım işinin teslim alınmadan, muayene ve kabul komisyonu kurulmadan ve muayene ve kabul komisyonu uygun görüşü alınmadan, bir

başka ifadeyle muayene ve kabul işlemleri tamamlanmadan malın veya yapım işinin teslim ve kabulünün yapılması ve bedelinin ödenmesi mümkün değildir.

Ancak, yapılan incelemede, 9.838.942,99 TL sözleşme bedelli 2022/766214 İKNolu “Hoca Ahmet Yesevi Caddesi Yapım İşi” ve 18.875.000,00 TL sözleşme bedelli 2023/233387 İKNolu “Beton Bordür ve Kilit Parke Alımı” işlerinde muayene ve kabul komisyonlarının kurulmadığı, muayene ve kabul işlemlerinin yapılmadığı ve muayene kabul işlemleri tamamlanmadan söz konusu işlerin bedellerinin bütçeden ödendiği görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu tespit kabul edilerek, bahsi geçen işlerde muayene ve kabul komisyonlarının kurulmadığı, muayene ve kabul işlemlerinin yapılmadığı ve muayene kabul işlemleri tamamlanmadan söz konusu işlerin bedellerinin bütçeden ödendiğinin görüldüğü; muayene ve kabul işlemleri tamamlanmadan bulgu konusu işlerin kabul edilerek teslim alınması ve bedellerinin bütçeden ödenmesinin anılan mevzuat hükümlerine aykırı olduğu; faturayı bütçe emanetine alan evrakı düzenleyenler ile Muhasebe Yetkilisi ve Harcama Yetkilisinin sorumluluğunun bulunduğu ifade edilmiştir.

Açıklandığı üzere, muayene ve kabul işlemleri tamamlanmadan söz konusu işlerin kabul edilerek teslim alınması ve bedellerini bütçeden ödenmesi anılan mevzuat hükümlerine aykırıdır.

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>