



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MARMARA BELEDİYELER BİRLİĞİ

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.....	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	26

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Genel Personel Durumu	3
Tablo 2: 2020-2021-2022 Yıllarına Ait Bütçe Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri	4
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	5
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 5: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	6
Tablo 6: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	7
Tablo 7: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	7
Tablo 8: Birliğin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	8

KISALTMALAR

EPDK Enerji Piyasaları Düzenleme Kurulu

KHK Kanun Hükmünde Kararname

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. İdare Tarafından Döviz Hesaplarına İlişkin Olarak Kambiyo Değerlemesi İşlemlerinin Yapılmaması ve Gönderme Emirlerinin Düzenlenmemesi
2. İvedi ve Acele Olmayan İhtiyaçların Avans/Kredi Şeklinde Ödeme ile Gerçekleştirilmesi ve Bu İhtiyaçlar Karşılanırken İhale Mevzuatı Hükümlerine Uyulmaması
3. İhaleler Kapsamında Alınan Nakit Teminatların İşin Sonunda İlgilisine İade Edilmemesi veya Gelir Kaydedilmemesi
4. Ödeme Emri Belgelerinin Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği Hükümlerine Uygun Olarak Düzenlenmemesi
5. Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilen ve Sözleşmeye Bağlanan İşlerde Taahhüt Hesaplarının Kullanılmaması
6. Aralarında Doğal Bir Bağlantı Bulunmadığı Halde Mal ve Hizmet Alımlarının Bir Arada İhale Edilmesi
7. Elektrik Alımlarında Serbest Tüketici Sıfatıyla İhale Yapılmaması
8. Üye Belediyelerin Gelir Kesin Hesaplarını İdareye Göndermemeleri Nedeniyle Alacak ve Gelir Hesaplarının Olması Gerekenden Düşük Olması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'nci maddesinde, mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenleneceği ayrıca bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı hüküm altına alınmıştır.

Mahallî idare birliklerinin hukukî statüsünü, kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usûl ve esaslarını düzenlemek amacıyla 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu yayımlanmıştır.

Marmara Belediyeler Birliği 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5355 Mahallî İdare Birlikleri Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve Birlik Tüzüğü'nün verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

Ayrıca, Birliğin faaliyetlerini yürütürken tabi olduğu bazı kanunlar şunlardır:

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun.

Birliğin faaliyetlerini yürütürken tabi olduğu bazı kararnameler şunlardır:

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 666 Sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlemesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname,

Birliğin faaliyetlerini yürütürken tabi olduğu bazı yönetmelikler şunlardır:

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile

Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği, Taşınır Mal Yönetmeliği, Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği, Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik.

Birliğin faaliyetlerini yürütürken tabi olduğu bazı tebliğ ile usul ve esaslar şunlardır:

Kamu İhale Genel Tebliği, Tahsilat Genel Tebliği, Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği, Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Sürekli İşçi Kadrolarına veya Mahalli İdare Şirketlerinde İşçi Statüsüne Geçirilmesine İlişkin 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23 ve Geçici 24'üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslar, İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'na göre birliğin organları birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanıdır.

Marmara Belediyeler Birliğinin karar organı olan Birlik Meclisi, biri Birlik Başkanı olmak üzere 316 üyeden oluşmaktadır.

Birlik teşkilâtı; norm kadroya uygun olarak birlik müdürü, yazı işleri, malî işler birimleriyle birliğin faaliyet alanına göre kurulacak teknik işler birimlerinden oluşmaktadır. Ülke düzeyinde kurulan birliklerle üye sayısı yüzden fazla olan birliklerde teşkilât, norm kadroya uygun olarak genel sekreter, yazı işleri ve malî işler birimleriyle birliğin faaliyet alanında olmak ve sayısı üçü geçmemek üzere birlik meclisinin kararıyla kurulacak diğer birimlerden oluşur. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi birlik meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Birlikteki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak birlik başkanı tarafından yapılmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar, Belediye Kanununda belirtilen esas ve usûllere göre birlik genel sekreteri veya diğer üst yönetici kadrolarında görevlendirilebilir. Birlik bütçesinin harcama yetkilisi birlik başkanıdır. Birlik başkanı bu yetkisini birlik genel sekreterine veya birlik müdürüne devredebilir.

Marmara Belediyeler Birliğinin teşkilat yapısındaki idari birimleri; Genel Sekreterlik, Bilgi Teknolojileri Koordinatörlüğü, Çevre Yönetimi Koordinatörlüğü, Dış İlişkiler

Müdürlüğü, Eğitim ve Projeler Müdürlüğü, Hukuk İşleri Koordinatörlüğü, Kurumsal İletişim Koordinatörlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Strateji Geliştirme Müdürlüğü, Şehir Planlama Koordinatörlüğü, Yazı İşleri ve Destek Hizmetleri Müdürlüğüdür.

Marmara Belediyeler Birliği, memur, sözleşmeli personel ve 696 sayılı KHK kapsamında çalışan olmak üzere üç farklı statüde personel çalışmaktadır.

Çalıştırılan birlik personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Genel Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	35	5
Sözleşmeli Personel	33	33
Kadrolu İşçi	0	0
Geçici işçi	-	-
Toplam	68	38
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	18

İdarenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 2 adet şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Marmara Belediyeler Birliği 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olup bütçesi mahalli idare bütçesidir. Birliklerin mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesi Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre yapılmaktadır. Birliğin kullanmış olduğu muhasebe sistemi tahakkuk esaslı muhasebe sistemidir.

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

Birlik gider ve harcamalarını gerçekleştirirken Marmara Belediyeler Birliği Tüzüğü'nün 28. Maddesinde belirtilmiş olan aşağıdaki kaynakları kullanmaktadır:

- a) Birlik üyelerinin ödeyecekleri katılma payları.
- b) Birlik tarafından sunulan hizmetler için alınan ücretler.
- c) Diğer kamu kurum ve kuruluşlarından aktarılacak ödenekler.
- d) Yerel Yönetimlere ayrılan fonlardan Birliklere tahsis edilen gelirler.
- e) Eğitim, yayın ve danışmanlık hizmetleri karşılığında elde edilen gelirler.
- f) Birliğin ortaklık ve işletmelerinden elde edilen gelirler.
- g) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilen gelirler.
- h) Faiz gelirleri.
- i) Üyeler adına yapılan hizmetlerin gelirleri.
- j) Her türlü yardımlar ve bağışlar.
- k) Üyeler ve diğer kurum ve kuruluşlarla birlikte yapılan ortak hizmet ve organizasyonlara ilişkin gelirler.
- l) Diğer çeşitli gelirler.

Birliğin 2020, 2021 ve 2022 yıllarına ait bütçe ödenekleri ile 2021 ve 2022 yıllarına ait bütçe giderleri/bütçe gelirleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır:

Tablo 2: 2020-2021-2022 Yıllarına Ait Bütçe Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri

Yıllar	2020	2021	2022
Bütçe ile Verilen Ödenek	19.000.000,00	26.000.000,00	30.000.000,00
Önceki Yılda Devreden Ödenek	0,00	0,00	0,00
Net Ödenek	19.000.000,00	26.000.000,00	30.000.000,00
Gerçekleşen Harcama	14.041.165,23	18.993.050,57	29.807.432,55
Gerçekleşme Oranı (%)	73,9	73,1	99,4

Yukarıda yer alan tablo incelendiğinde, Marmara Belediyeler Birliğinin bütçe gerçekleşme oranlarının 2020 yılında %73,9; 2021 yılında %73,1 ve 2022 yılında %99,4 olduğu

görölmüştür.

Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıdan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene / Düşülen Ödenek (TL)	Net Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	0,00	7.054.000,00	258.739,31/ 0,00	7.312.739,31	7.277.739,31	35.000,00	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	1.020.000,00	83.644,96/ 0,00	1.103.644,96	1.098.644,96	5.000,00	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	17.658.800,00	5.356.194,94/ 2.494.844,98	20.520.149,96	20.429.617,09	90.532,87	0,00
4	Faiz Giderleri	0,00	0,00	0,00/ 0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
5	Cari Transferler	0,00	417.200,00	91.397,37/ 135.500,00	373.097,37	373.097,37	0,00	0,00
6	Sermaye Giderleri	0,00	1.250.000,00	129.685,82/ 1.002.326,31	377.359,51	328.333,82	49.025,69	0,00
7	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00/ 0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
8	Borç Verme	0,00	0,00	300.000,00/ 0,00	300.000,00	300.000,00	0,00	0,00
9	Yedek Ödenek	0,00	2.600.000,00	0,00/ 2.586.991,11	13.008,89	0,00	13.008,89	0,00
Toplam		0,00	30.000.000,00	6.219.662,40/ 6.219.662,40	30.000.000,00	29.807.432,55	192.567,45	0,00

Marmara Belediyeler Birliğinin 2022 mali yılı bütçesi ile 26.000.000,00 TL ödenek öngörölmüş olup yıl içinde eklene ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 30.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 29.807.432,55 TL bütçe gideri yapılmış, 192.567,45 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0

03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	950.000,00	967.493,39	0,00	967.493,39	102
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	251.500,00	0	0	0	00
05- Diğer Gelirler	28.798.500,00	42.796.739,58	253.962,28	42.542.777,30	148
06- Sermaye Gelirleri	0,00	0	0	0	0,00
09- Red ve İadeler	0,00	0	0	0	0,00
Toplam	30.000.000,00	43.764.232,97	253.962,28	43.510.270,69	145

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri %145 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %102 oranında , diğer gelirler ise %148 oranında gerçekleşmiştir.

Tablo 5: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	7.054.000,00	7.277.739,31	103
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.020.000,00	1.098.644,96	108
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	17.658.800,00	20.429.617,09	116
04- Faiz Gideri	0,00	0,00	0
05- Cari Transferler	417.200,00	373.097,37	89
06- Sermaye Giderleri	1.250.000,00	328.333,82	26
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0
08- Borç Verme	0,00	300.000,00	0
09- Yedek Ödenekler	2.600.000,00	0,00	0
Toplam	30.000.000,00	29.807.432,55	99

Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri %99 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Birliğin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2021 yılının 2020 yılına, 2022 yılının 2021 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 6: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0	0
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	208.282,09	526.072,30	967.493,39	153	84
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	56.384,59	154.811,15	0	175	-100
Diğer Gelirler	27.995.270,44	31.340.111,41	42.796.739,58	12	37
Sermaye Gelirleri	0	0,00	0	0	0
Toplam	28.259.937,12	32.020.994,86	43.764.232,97	13	37
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	0,00	120,00	253.962,28	0	212
Net Toplam	28.259.937,12	32.020.874,86	43.510.270,69	13	36

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 11.489.395,83TL tutarında (%36) artış göstermiştir. Bu çerçevede; diğer gelirlerde 11.456.628,17 TL (%37) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 7: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	2.776.373,85	3.710.705,77	7.277.739,31	34	96
SGK Devlet Prim Giderleri	405.744,57	530.294,99	1.098.644,96	31	107
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	9.777.390,62	14.297.954,33	20.429.617,09	46	43
Faiz Giderleri	0,00	0,00	0,00	0	0
Cari Transferler	437.942,66	157.054,08	373.097,37	-64	138
Sermaye Giderleri	643.713,53	297.041,40	328.333,82	-54	11
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0	0
Borç Verme	0,00	0,00	300.000,00	0	0
Toplam	14.041.165,23	18.993.050,57	29.807.432,55	35	57

Birliğin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 10.814.381,98 TL (%57)

artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 3.567.033,54 TL (%96), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 568.349,97 TL (%107) arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerin artışı; memur ve sözleşmeli personel ücretlerindeki artıştan kaynaklanmıştır. Mal alım ve hizmet giderlerinde 6.131.662,76 TL (%43), sermaye giderlerinde 31.292,42 TL (%11) ve cari transferlerinde 216.043,29 TL (%138) artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Birliğin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 30.639.416,51 TL, Faaliyet Geliri 43.520.904,94 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 12.881.488,43 TL olarak gerçekleşmiştir.

Marmara Belediyeler Birliğinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 8: Birliğin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Birliğin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Marmara Belde Eğitim Kültür Tanıtım Turizm ve Org. Ltd. Şti	2.000.000,00	2.000.000,00	100
2	İSPARK İstanbul Otopark İşletmeleri Ticaret Anonim Şirketi	19.850.000,00	75.858,76	0,38

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Marmara Belediyeler Birliği 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

Marmara Belediyeler Birliğince iç kontrol sistemi ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesi adına çeşitli faaliyetler yürütülmekte ve bu faaliyetlerin yeterliliği konusunda Sayıştay Denetim Raporlarında belirli hususlar yer almaktadır. İdarenin iç kontrol faaliyetlerinin yürütülmesinde şu hususlar göze çarpmaktadır:

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 herhangi bir eğitim ve bilgilendirme çalışması yapılmamıştır. Personelin işe alınması, yer değiştirilmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiştir. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

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

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmeler farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmamıştır. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata kısmen uygun hazırlanmış olup yıllar itibariyle karşılaştırmaya elverişli olmaması ve mali denetim bilgilerine raporda yer verilmemesi yönleriyle eksiklikleri bulunmaktadır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi değerlendirilmemektedir. Ayrıca İdarede İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu da görevlendirilmemiştir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır. Zira İdare için iç denetçi kadrosu öngörülmemiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Marmara Belediyeler Birliği 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İdare Tarafından Döviz Hesaplarına İlişkin Olarak Kambiyo Değerlemesi İşlemlerinin Yapılmaması ve Gönderme Emirlerinin Düzenlenmemesi

İdare tarafından 105-Döviz Hesabında bakiye bulunmasına rağmen kambiyo değerlemelerinin yapılmadığı ve bu hesaptan yapılan çıkışlarda gönderme emri düzenlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 105-Döviz Hesabına ilişkin "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 65'inci maddesinde, tahsil edilen konvertibl yabancı paraların tahsil edildiği veya teslim alındığı günkü Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden bu hesaba alınacağı;

"Hesabın işleyişi" başlıklı 66'ncı maddesinde ise kurumca gün sonlarında bu hesaba ilişkin yardımcı kayıtlardan elde edilen bilgilere göre, konvertibl yabancı paralar mevcudunun TC Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden değerlendirilmesi sonucu lehte meydana gelen farkın bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak; aleyhte meydana gelen farkın 630 Giderler Hesabına borç, bu hesaba alacak kaydedilerek muhasebeleştirileceği;

belirtilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in 106-Döviz Gönderme Emirleri Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 67'nci maddesinde; bu hesabın, muhasebe birimlerinin nezdinde döviz hesabı bulunan bankadaki döviz hesaplarından, döviz cinsinden yapacağı ödeme ve göndermeler için düzenledikleri "döviz gönderme emirleri" ile bunlardan bankaca ödendiği veya gönderildiği bildirilenlerin izlenmesi için kullanılacağı;

“Hesabın ilişkin işlemler” başlıklı 68’inci maddesinde, muhasebe biriminin nezdinde döviz hesabı bulunan bankadaki döviz hesabından ilgililere ödenecek veya mahsuben gönderilecek olan dövizler için “döviz gönderme emri” düzenleneceği;

“Hesabın işleyişi” başlıklı 69’uncu maddesinde ise döviz hesabından yapılacak ödeme ve göndermeler için düzenlenen gönderme emri tutarları gönderme tarihindeki Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden bu hesaba alacak, ilgili hesaplara borç kaydedileceği, düzenlenen gönderme emirlerinden bankaca ödendiği veya ilgili hesaba aktarıldığı bildirilen tutarların ise bu hesaba borç, 105-Döviz Hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, döviz hesabının gün sonlarında Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden değerlemesi yapılarak kambiyo farklarının, oluşacak farka göre 600-Gelirler Hesabı veya 630-Gider Hesabında muhasebeleştirilmediği, aynı şekilde 106-Döviz Gönderme Emirleri Hesabının da kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulgudaki tespit ve öneriler doğrultusunda gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, döviz hesaplarının gün sonlarında Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden değerlemesi yapılarak muhasebeleştirilmesi ve döviz hesabından yapılan çıkışlarda gönderme emirlerinin düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: İvedi ve Acele Olmayan İhtiyaçların Avans/Kredi Şeklinde Ödeme ile Gerçekleştirilmesi ve Bu İhtiyaçlar Karşılarken İhale Mevzuatı Hükümlerine Uyulmaması

İdarenin bazı işlemlerinde avans/kredi verilmesini gerektiren şartlar oluşmadığı halde alımlar için avans/kredi verilerek ödeme gerçekleştirildiği ve bu harcamalarda ihale mevzuatı hükümlerine uyulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Ön Ödeme” başlıklı 35’inci maddesinin birinci fıkrasında; harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabileceği, verilecek avansın üst sınırlarının merkezî yönetim bütçe kanununda gösterileceği hükmü yer almaktadır.

Ayrıca, ön ödeme usul ve esaslarına ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü (55) sıra no.lu Genel Tebliği'nin 3'üncü maddesinde; ön ödemenin, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kesin ödeme öncesi avans veya kredi şeklinde yapılan ödeme olduğu belirtilerek, ön ödeme yapılabilmesi için; ilgili kanununda öngörülmüş olması, ön ödeme yapılacak giderin, gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderlerden olması, ilgili bütçe tertibinde ön ödeme karşılığı yeterli ödeneğin harcama biriminde mevcut olması ve bu ödeneğin, ön ödemenin mahsubu yapılmaya kadar saklı tutulması ve Cumhurbaşkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve ilgili bakanlıklarca yayımlanan tasarruf tedbirleri ve uygulama talimatlarında belirtilen hususlara uyulması gerektiği, ön ödeme uygulamasının bir alım usulü olmaması sebebiyle ön ödeme yapılacak mal veya hizmet alımlarında, alımların idarelerin tabi oldukları ihale mevzuatı hükümlerine göre yapılması, mal alındığının veya hizmetin gerçekleştirildiğinin ihale mevzuatına uygun olarak görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması gerektiği düzenlenmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere, avans şeklinde ödeme istisnai ve belli şartlarda kullanılması gereken bir ödeme yöntemi olup, sürekli bir ödeme yöntemi değildir. Giderin ilgili kanunlarda öngörülmüş olması, gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi ve zorunlu bir gider olması, ilgili bütçe tertibinde yeterli ödeneğin olması durumunda avans şeklinde ödeme gerçekleştirilebilir. Bir giderin ivedi ve zorunlu olarak değerlendirilebilmesi için ihtiyacın giderilmemesi durumunda kamu hizmetinin aksaması gerekmektedir. Bu ödeme yönteminin ivedi ve zorunlu olmayan giderler için de kullanılması harcamaların ön mali kontrol ve diğer kontrollere tabi tutulmadan yapılmasına sebep olacaktır.

Ayrıca, avans/kredi verilmesi için gerekli şartlar oluşmuş olsa bile, ihtiyacın mezkûr maddenin son fıkrasında belirtildiği üzere, idarenin tabi olduğu ihale mevzuatı hükümlerine göre karşılanması gerekmektedir. Gider gerçekleştirildiğinde süresi içerisinde avans mahsubunun yapılması ve alım yöntemine göre kanıtlayıcı evrakların düzenlenmesi gerekmektedir. 2022 yılı avans sınırının doğrudan temin parasal sınırının altında kaldığı düşünüldüğünde, avans/kredi vermek suretiyle ödeme yapılan alımların doğrudan temin usulüne göre yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; çay, kahve, temizlik malzemesi, çalışma masası, temsil ağırlama kapsamında hediyelik eşya vb. alımlarına ilişkin giderlerin gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderlerden olmadığı halde avans/kredi şeklinde ödeme ile karşılandığı ve bu alımlarda ihale mevzuatı hükümlerine uyulmadığı tespit

edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguda yer alan tespit ve öneriler doğrultusunda gerekli iyileştirmelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ön ödeme suretiyle yapılan işlemlerde ilgili mevzuat hükümlerine uyulması gerekmektedir.

BULGU 3: İhaleler Kapsamında Alınan Nakit Teminatların İşin Sonunda İlgilisine İade Edilmemesi veya Gelir Kaydedilmemesi

İdare tarafından mal, hizmet veya yapım işleri ihaleleri kapsamında alınan nakit teminatlardan bazılarının Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nda öngörülen iki yıllık süreyi doldurmuş olmasına rağmen ilgisine iadesine veya bütçeye gelir kaydına yönelik işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 14'üncü maddesine göre nakit olarak alınan teminatların, mal ve hizmet alımlarında kabul tarihinde veya varsa garanti süresinin bitim tarihinde, yapım işlerinde ise kesin hesap ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından itibaren iki yıl içinde, İdarenin ilgilileri uyarmasına rağmen talep edilmeyenlerin, iki yıllık sürenin bitimi ile Hazineye gelir kaydı için gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına ilişkin işlemlerin açıklandığı 258'inci maddesindeki düzenlemeler de benzer şekilde olup idarelerin yazılı bildirimine rağmen süresinde talep edilmeyen nakit teminatların bütçeye gelir kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, bu kapsamda nakit teminatı bulunan idareler söz konusu 2 yıllık sürenin başladığı andan itibaren öncelikle ilgili yükleniciye nakit teminatın geri iadesine dair uyarı yazısı yazması, buna rağmen nakit teminatın alınmaması halinde yine bu 2 yıllık sürenin bitmesi veya herhalde 10 yıllık genel zamanaşımı süresi geçtikten sonra bütçeye gelir kaydetmesi gerekmektedir.

Söz konusu hususa ilişkin olarak yapılan incelemelerde; kabulü yapılan veya garanti süresini dolduran mal alımı/yapım işi/hizmet alımı ihaleleri kapsamında alınan toplam 63.428,56 TL tutarındaki nakit teminatların iadesi için İdarece iade yazılarının yazılmadığı ve bu nedenle de zamanaşımı sürelerinin işletilemediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguda belirtilen tespit ve öneriler doğrultusunda gerekli incelemeler yapılarak düzeltme işlemlerinin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, teminatların iadesine ilişkin prosedürlerin işletilmesi ve söz konusu nakit teminatların iadesinin gerçekleştirilmesi, İdarenin yazılı bildirimine rağmen talep edilmeyen nakit teminatların da bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Ödeme Emri Belgelerinin Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği Hükümlerine Uygun Olarak Düzenlenmemesi

İdare tarafından yapılan harcamalara yönelik olarak düzenlenen ödeme emri belgelerine eklenmesi zorunlu olan bazı belgelerin eklenmediği ve ödeme emri belgelerinin tek nüsha olarak muhasebe birimince düzenlendiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Giderin gerçekleştirilmesi" başlıklı 33'üncü maddesinde; Bütçeden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alınması veya gerçekleştirildiğinin görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerektiği, Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanacağı ifade edilmiştir.

15.08.2007 tarih ve 26614 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin "Ödeme belgeleri ve bağlanacak kanıtlayıcı belgeler" başlıklı 4'üncü maddesinde, ödeme belgesinin en az üç nüsha düzenleneceği ilk nüshası bu Yönetmelik'te belirtilen eki kanıtlayıcı belgeler ile birlikte istendiğinde Sayıştay'a gönderilmek, ikinci nüshası ise saklanmak üzere muhasebe birimine verileceği, üçüncü nüsha da harcama biriminde muhafaza edilmesi gerektiği açıkça ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Yolluklara ilişkin diğer hükümler" başlıklı 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde uçakla yapılan seyahatlerde yolcu biletinin ödeme belgesine eklenmesi gerektiği; "Telif ve tercüme ücretleri" başlıklı 29'uncü maddesinde de 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre yapılacak tercüme ücreti ödemelerinde taahhüt dosyası, fatura ve hizmet işleri hakediş raporunun ödeme emri belgesine eklenmesi gerektiği düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre harcama birimlerince iş, mal ve hizmet

alındığında veya gerçekleştirildiğinde görevli kişilerce gerçekleştirme belgelerinin ve ödeme emri belgelerinin harcama birimince düzenlenmesi gerektiği, harcama birimlerinde ödeme emri belgesinin üç nüsha düzenlenmesi gerektiği, bir nüshasının Sayıştay'a gönderilmek, ikinci nüshasını ise saklamak üzere muhasebe birimine verileceği ve bir nüshasının da harcama biriminde muhafaza edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca işin mahiyetine göre her bir ödeme emri belgesine hangi belgelerin ekleneceği Yönetmelik'in ilgili maddelerinde açıkça ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin harcama birimleri tarafından gerçekleştirilen harcamalara ilişkin olarak ödeme emri belgelerinin ilgili birim tarafından değil de tek nüsha şeklinde muhasebe birimince hazırlandığı, yurtdışı geçici görev yolluklarının verilmesinde ödeme belgelerine uçak biletlerinin eklenmediği, telif ve tercüme giderlerinin ödenmesinde ise hizmet işleri hakediş raporunun düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguda belirtilen öneri ve tespitler konusunda gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, her harcama birimin gerçekleştirmiş olduğu iş, mal veya hizmet alımları kapsamında yapacağı ödemelerde yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun olarak gerekli kanıtlayıcı belgelerin ödeme emri belgelerine eklenmesi ve ödeme emri belgelerinin usulüne uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilen ve Sözleşmeye Bağlanan İşlerde Taahhüt Hesaplarının Kullanılmaması

İdare tarafından doğrudan temin yöntemiyle yapılan ve sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerin muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "92 Taahhüt Hesapları" başlıklı 448'inci maddesinde bu hesap grubunun yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen gider taahhütleri, mevzuatı gereğince bu tutarlara ilave edilen taahhütler ile bunlardan yerine getirilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılacağı düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 920-Gider Taahhütleri Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 450'nci maddesinde yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen ve mevzuatı gereğince bunlara ilave edilen

taahhüt tutarlarıyla bunlardan yerine getirilenler ve feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için 920-Gider Taahhütleri Hesabının kullanılacağı ifade edilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in 920-Gider Taahhütleri Hesabını düzenleyen "Hesabın işleyişi" başlıklı 451'inci maddesinde ise girişilen taahhüt tutarları ile bunlara ilave edilen her türlü taahhüt artışının bu hesaba borç, 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği, girişilen taahhüdün yerine getirilmesi nedeniyle sözleşme fiyatları üzerinden hesaplanan hakediş tutarlarının ise bu hesaba alacak, 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan Yönetmelik hükümleri bir arada değerlendirildiğinde İdare tarafından girişilen taahhütlerin, katma değer vergisi tutarları dâhil edilmeden sözleşme fiyatları ile 92 Taahhüt Hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından doğrudan temin yöntemiyle yapılan ve sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhüt tutarlarının, sözleşme fiyatlarıyla taahhüt hesaplarında izlenmemesi sonucunda kurumun mali tablolarında 920-Gider Taahhütleri Hesabı ile 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının 1.934.442,48 TL eksik tutarlar ile izlendiği tespit edilmiştir.

Öte yandan taahhüt hesapları, gelecek yıl bütçelerinin hazırlanması ve taahhüt edilen ödemelere karşılık olarak ayrılan ödeneklerin saklı tutulması açısından da önem arz etmektedir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguda belirtilen öneri ve tespitler doğrultusunda sözleşmeye bağlanan ve doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen işler için de söz konusu hesaplarının kullanımı konusunda gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliği açısından girişilen taahhütlerin ilgili hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Aralarında Doğal Bir Bağlantı Bulunmadığı Halde Mal ve Hizmet Alımlarının Bir Arada İhale Edilmesi

İdarenin, Eğitim ve Projeler Müdürlüğü tarafından yapılan "2022 Yılı Eğitim Organizasyonu Hizmeti Alım İşi" nde aralarında doğal bir bağlantı olmadığı halde mal ve hizmet alımlarının bir arada ihale edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesine göre 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. Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.

Aynı Kanun'un "Görevlilerin ceza sorumluluğu" başlıklı 60'ıncı maddesinde ise 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde belirtilen ilkelere ve 62'nci maddesinde belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında yaptırımların uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı bulunmadığı sürece mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin bir arada ihale edilmemesi gerektiği, yapılan ihalelerde sorumluların 4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" ve "Temel ilkeleri" başlıklı maddelerine uygun işlem tesis etmeleri (ihale gerçekleştirmeleri), aksi takdirde bazı yaptırımların uygulanabileceği belirtilmektedir.

Bu kapsamda, hizmet işinin hizmet sunucusuna mal alımının mal tedarikçisine yaptırılması gerekmekte olup, ancak arasında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olması halinde bir arada ihale edilebilir. Aksi durumda, yani tüm bu iş kalemlerinin tek bir ihale ile tek bir yüklenici tarafından üstlenilmesi rekabeti engelleyecek ve ihalede oluşacak fiyatların yükselmesine sebebiyet verecektir.

Hangi işlerin aralarında kabul edilebilir bir bağlantı olduğu mevzuat hükümlerinde açıkça belirtilmemekle birlikte sadece ihale edilecek işlerin birbirinin ayrılmaz parçası niteliğinde olduğu hallerde söz konusu işlerin birlikte ihale edilmesi kamu kaynaklarının verimli kullanılması açısından önem arz etmektedir.

İdare tarafından yapılacak bir ihalenin hangi ihale türüne dâhil olduğunun ve buna bağlı olarak uygulanacak ihale mevzuatının tespitinin yapılması gerekmektedir. Nitekim mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinde ihalenin konusu ve buna bağlı olarak mevzuatta yer alan hükümlerin uygulanması farklılık göstermektedir. Mal alımı, hizmet alımı veya yapım işlerinin bir arada ihale edilmesi, bu işlerden yalnız biri hakkında teknik imkâna sahip isteklilerin ihaleye katılımını engellemektedir. Bu nedenle, aralarında kabul edilebilir bir bağlantı olmadıkça mal

alımı, hizmet alımı ve yapım işi ihaleleri bir arada yapılması rekabet ilkesine de aykırılık teşkil etmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından yapılan “2022 Yılı Eğitim Organizasyonu Hizmeti Alım İşİ” kapsamında eğitim hizmetleri, mailing hizmeti, tercüme hizmeti, eğitim salonu kiralama hizmeti, yazılım hizmetleri, araç kiralama hizmetleri ile ajanda, çanta gibi bazı mal alımlarının bir arada ihale edildiği tespit edilmiştir. Söz konusu hizmetlere ilişkin teknik altyapısı ve tecrübesi olan bir şirket teklif verebilecek iken bu hizmetlerle ilgisi bulunmayan araç kiralama hizmetinin başka bir hizmet sunucusundan tedarik edecektir.

Aralarında doğal bağlantı bulunmayan mal ve hizmet alımlarının piyasada mal tedarikçisi tarafından karşılanan bir ihtiyacın hizmet alımı içerisine dâhil edilerek hizmet sunucusundan alınması rasyonel bir işlem değildir. Çünkü hizmet sunucusu söz konusu malı satın alıp üzerine ayrıca yüklenici karı ekleyerek teklif bedelini oluşturacağı için kaynakların verimli kullanılması ilkesine de aykırı olacaktır. İdare ise hem mal satıcısına hem hizmet sunucusuna ayrı ayrı kar ödemiş olacaktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafında; bulguda yer verilen tespit ve öneriler doğrultusunda gerekli çalışmalar yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Kamu İhale Kanunu'nun rekabet ilkesi ile kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ilkeleri çerçevesinde aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı bulunmayan mal ve hizmet alımlarının bir arada ihale edilmemesi gerekmektedir.

BULGU 7: Elektrik Alımlarında Serbest Tüketici Sıfatıyla İhale Yapılmaması

İdare, serbest tüketici olma hakkına sahip olmasına rağmen elektrik ihtiyacını elektrik dağıtım şirketinden ihale yapmaksızın doğrudan alımla karşıladığı görülmüştür.

4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un “Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu ve Kurul Başkanlığı” başlıklı 5'inci maddesinin altıncı fıkrasının (b) bendine göre; her yılın Ocak ayının sonuna kadar serbest tüketici tanımına ilişkin limitlerdeki indirimleri belirlemek ve yeni limitleri yayımlamak Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun görevleri arasındadır.

Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği'nin “Tanımlar ve kısaltmalar” başlıklı 4'üncü maddesinde; serbest tüketicinin, Kurul tarafından belirlenen elektrik enerjisi miktarından daha fazla tüketimde bulunması veya iletim sistemine doğrudan bağlı olması veya

organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini haiz olduğu için tedarikçisini seçme hakkına sahip gerçek veya tüzel kişiyi ifade edeceği;

“Serbest Tüketici Kapsamı ve elektrik tedariki” başlıklı 6’ncı maddesinin (1) numaralı fıkrasının (c) bendinde; bir önceki takvim yılında serbest tüketici limitini aşan miktarda elektrik tüketilen kullanım yerinin kullanım hakkına sahip ya da kullanım hakkını edinen tüketicilerin serbest tüketici kabul edileceği;

“İkili anlaşma kapsamında yer alan tüketicilerin hak ve yükümlülükleri” başlıklı 39’uncu maddesinin (1) numaralı fıkrasında; serbest tüketicilerin, tüketim miktarı serbest tüketici limitini geçen her bir ölçüm noktası için ayrı bir tedarikçi ile ikili anlaşma yapılabileceği;

Belirtilmiştir.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK) tarafından her yıl Ocak ayında belirlenen serbest tüketici limiti 2022 yılı için 1.100 kilovatsaat(kwh)’tir. Bu limit her sene başında EPDK tarafından yeniden değerlendirilmekte ve uygun görüldüğü ölçüde düşürülmektedir. Bu limitten daha fazla elektrik tüketenler, serbest tüketici olarak kabul edilebilecektir.

Diğer yandan, 17.06.2011 tarihli ve 2011/DK. D 105 sayılı Kamu İhale Kurumu Düzenleyici Kurul Kararında serbest tüketici olan idarelerin elektrik ihtiyaçlarını 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde mal alımı ihalesi olarak temin etmeleri gerektiği belirtilmektedir. Elektrik alımlarında belirli bir limitin üzerinde tüketim gerçekleştiğinde serbest tüketici olma ve tedarikçisini seçme hakkı bulunmaktadır. Tedarikçisini seçme hakkı; hizmetin kalitesi, çeşitliliği, maliyeti vb. yönlerden isteklileri değerlendirme ve en uygun olanı tercih etme imkânı vermektedir.

Yukarıda yer verilen yasal düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde; serbest tüketici olmaları halinde, kamu idarelerinin elektrik ihtiyaçlarını ihale yoluyla temin etmelerinin esas olduğu anlaşılmaktadır.

Söz konusu hususa ilişkin olarak yapılan incelemelerde; İdare tarafından 2022 yılında toplam 92.596,00 kilovatsaat elektrik alımı yapıldığı ve bu yönüyle İdarenin serbest tüketici niteliği taşıdığı ancak elektrik ihtiyacının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri kapsamında değil de tedarikçiden doğrudan alım şeklinde karşıladığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; bulguda yer alan

tespit ve öneriler doğrultusunda gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak yukarıda açıklandığı üzere; EPDK tarafından belirlenen limit üzerinde bir elektrik tüketimi olan İdarenin, serbest tüketici konumunda olmasından dolayı elektrik alımlarını 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında ihale usulü ile yapması gerekmektedir.

BULGU 8: Üye Belediyelerin Gelir Kesin Hesaplarını İdareye Göndermemeleri Nedeniyle Alacak ve Gelir Hesaplarının Olması Gerekinden Düşük Olması

İdare tarafından üye belediyelerin tamamından gelir kesin hesapları temin edilerek tahakkuk işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 5'inci maddesinde, birlik tüzüğünde üyelerin birliğin kuruluş ve faaliyet giderlerine katılma payları ve bu payların tespit yönteminin belirtilmesinin zorunlu olduğu hükmü yer almaktadır.

Bu hüküm çerçevesinde Marmara Belediyeler Birliği Tüzüğü'nün 29'uncu maddesinde, üye belediyelerin meclislerince kabul edilmiş gelir kesin hesaplarını, kesinleşmesini müteakip bir ay içerisinde Birlik Başkanlığı'na gönderecekleri ve üye belediyelerin gelir kesin hesaplarının on binde beşini yıllık üyelik aidatı olarak tahakkuk ettirecekleri ve Birliğin hesabına aktaracakları ifade edilmiştir.

Yapılan denetimlerde; 189 üye belediyeden 39'unun, Birliğin 2022 yılı gelirlerine esas alınacak 2021 yılı gelir kesin hesaplarını İdareye göndermedikleri görülmüştür.

23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak 01.01.2015 tarihinde yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde "Dönemsellik" kavramı, kamu idarelerinin faaliyetlerinin, belirli dönemlerde raporlanacağı ve her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanacağı şeklinde ifade edilmiştir. Yönetmelik'in 16'ncı maddesinde ise; kamu hesaplarının mali yıl esasına göre tutulacağı, kamu gelir ve giderlerinin tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterileceği belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik hükümlerinden anlaşıldığı üzere, her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanabilmesi için gelirlerin ilgili olduğu mali yıl içerisinde tahakkuk ettirilmesi ve mali tablolarda izlenmesi gerekmektedir.

Üye belediyelerin gelir kesin hesaplarını İdareye göndermemeleri, 2022 yılı içerisinde tahakkuk ettirilmesi gereken gelir ve alacakların mali tablolarda izlenmemesine neden

olmaktadır.

Yukarıda yer verilen denetim tespitine istinaden, İdare tarafından; üye belediyelerden gelir kesin hesapları resmi yazıyla talep edildiğini ancak tamamından bilgi alınmadığı, bu nedenle üye belediyelerin resmi internet sayfalarında yer alan faaliyet raporlarından ya da şifahen bilgi alma yollarına gidildiğini, hatta üyelerle ilgili sayıştay raporlarında yer alan mali bilgilere de bakılmakta olduğunu ancak tüm bu yöntemler sonucunda da gelir kesin hesap bilgisi alınamayan üye belediyelerin olduğunu belirtmiş ve bulguda yer alan tespit ve öneriler doğrultusunda üye belediyelerin gelir kesin hesap bilgilerinin alınabilmesi amacıyla azami gayret gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin üye belediyelerin gelir kesin hesaplarını zamanında almak üzere gerekli yazışmaların yapılması ve tahakkukları yapılması gerekmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Üye Belediyelerin Gelir Kesin Hesaplarını İdareye Göndermemeleri Nedeniyle Alacak ve Gelir Hesaplarının Olması Gerekenden Düşük Olması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Üye Belediyelerin Gelir Kesin Hesaplarını İdareye Göndermemeleri Nedeniyle Alacak ve Gelir Hesaplarının Olması Gerekenden Düşük Olması” başlığıyla Bulgu 8 olarak yer almaktadır.