



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# BALIKESİR SUSURLUK BELEDİYESİ

## 2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2024**



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto: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.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	23



## TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Susurluk Belediyesi Personel İstihdamı .....	4
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	5
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	5
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	6
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	7
Tablo 7: Susurluk Belediyesinin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirket.....	7
Tablo 8: Susurluk Belediyesi 2023 Yılı Alım ve Yapımları .....	21



## KISALTMALAR

<b>AYM</b>	Anayasa Mahkemesi
<b>KDV</b>	Katma Değer Vergisi
<b>KHK</b>	Kanun Hükümünde Kararname
<b>KİK</b>	Kamu İhale Kurumu
<b>SGK</b>	Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>TL</b>	Türk lirası





## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

1. Başka İdarelere Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında Muhasebeleştirilerek İzlenmemesi
2. Bütçe İçi İşletmenin Ticari İşlerine İlişkin Gelir ve Giderlerinin, Özel Hesaplarda Takip Edilmemesi

### **B. Diğer Bulgular**

1. Memurlar Eliyle Yürütülmesi Gereken Asli ve Sürekli Görevlerin İşçilere Yaptırılması
2. Pazarlık Usulü ve Doğrudan Temin Suretiyle Yapılan Alımlarda Hatalı Uygulamalarda Bulunulması

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sının 127'inci maddesinin birinci fıkrasında, mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmış; ikinci fıkrasında, kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilerek idari ve mali özerklikleri Anayasal güvence altına alınmış; beşinci fıkrasında ise merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu kurallaştırılmıştır.

Anayasa'nın 127'inci maddesinde yerel yönetimlerin görev alanını tayin eden "mahalli müşterek ihtiyaç" kavramı hukukumuzda tanımlanmamış; Anayasa Mahkemesi içtihatlarıyla hukuksal belirlilik kazanmıştır. Anayasa Mahkemesine göre, "*mahalli müşterek ihtiyaç, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayanların, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan somut durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentilerini ifade etmektedir.*" (AYM'nin 18.05.2023 günlü ve E.2020/11, K.2023/98; 13.05.2015 günlü ve E.2015/34, K.2015/48; 11.09.2014 günlü ve E.2014/72, K.2014/141 sayılı kararları).

Anayasa'da il, belediye ve köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının neler olduğu belirlenmeyip, bunun tespiti kanuna bırakıldığından; belediyelerin kuruluşu, karar organları, görevleri ve yetkileri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenmiştir.

Balıkesir Susurluk Belediyesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesindeki sınıflandırma çerçevesinde genel yönetim kapsamında yer almakta ve faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur. Bu kanunlarda idarenin görev, yetki, sorumlulukları ile organları,

teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmiştir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumluluklarına ilişkin diğer ilgili kanun ve yönetmeliklerde de düzenlemeler yer almaktadır.

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri tek tek sayılma suretiyle ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımından ibarettir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması öngörülmüştür. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da 5216 sayılı Kanun'da belirtilmiştir.

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, 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'a göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Susurluk Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 15 meclis üyesinden 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 belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirilebilmektedir.

Susurluk Belediyesinin teşkilatı bir başkan yardımcısı ve ondört müdürlükten oluşmakta ve başkan yardımcısı ve müdürlükler doğrudan Başkana bağlı bulunmaktadır. Bu müdürlükler, Yazı İşleri Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, İşletme ve İştirakler Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Emlak ve İstimlak Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü, Muhtarlık İşleri Müdürlüğü ve Spor İşleri Müdürlüğü'dür.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır.

Susurluk Belediyesinin norm kadro sayısı ve çalışan sayısına ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 1: Susurluk Belediyesi Personel İstihdamı**

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	219	45
Sözleşmeli Personel	0	0
Kadrolu İşçi	109	14
Geçici İşçi	43	8
<b>Toplam</b>	<b>371</b>	<b>67</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	157	94

### 1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Belediyenin bütçe işlemleri 27.05.2016 tarihli ve 29724 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 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 Susurluk Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Susurluk 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-Kodl	Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Bütçe (TL)	Eklenen Ödenek (TL)	Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	27.237.000	0	3.972.000	1.310.000	29.899.000	24.104.664	5.794.335	0
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.044.250	0	556.000	74.000.000	4.526.250	3.164.920	1.361.329	0
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	134.568.750	15.000.000	16.766.000	1.623.000	171.217.528	143.479.899	11.674.125	16.063.504
04	Faiz Giderleri	391.000	0	0	0	391.000	269.336	121.664	0
05	Cari Transferler	2.210.000	0	145.000	0	2.355.000	2.150.064	204.936	0
06	Sermaye Giderleri	16.044.000	0	3.200.000	3.482.000	15.762.000	10.363.674	792.983	4.605.345
07	Sermaye Transferleri	505.000	0	1.750.000	0	2.255.000	2.189.508	65.492	0
08	Borç Verme	0	0	0	0	0	0	0	0
09	Yedek Ödenek	19.900.000	0	0	19.900.000	0	0	0	0
10	Sosyal Güvenlik ve Sos. Yar. Hiz.	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Toplam</b>		<b>204.900.000</b>	<b>15.000.000</b>	<b>26.389.000</b>	<b>26.389.000</b>	<b>226.405.778</b>	<b>185.722.065</b>	<b>20.014.864</b>	<b>20.668.849</b>

Belediyenin 2023 mali yılı bütçesiyle 204.900.000 TL ödenek öngörülmüş; yıl içinde 26.389.000 TL eklenen ve 26.389.000 TL düşülen, 15.000.000 ek bütçe ve 2022 yılından devreden 6.505.778 TL ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 226.405.778 TL olmuştur. Yıl içinde 185.722.065 TL bütçe gideri yapılmış, 20.014.864 TL ödenek iptal edilmiş, 20.668.849 TL ödenek ise 2024 yılına devredilmiştir.

**Tablo 3: 2023 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	16.865.600,00	16.021.632,19	38.614,38	15.983.017,81	95
02-Sosyal Güvenlik Gelirleri	0	0	0	0	0
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	57.788.900,00	50.146.808,55	21.894,65	50.124.913,90	87
04- Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	2.422.000,00	117.630,59	0	117.630,59	5
05- Diğer Gelirler	90.513.000,00	75.572.165,66	646,16	75.571.519,50	83
06- Sermaye Gelirleri	52.403.500,00	46.243.830,85	0	46.243.830,85	88
08-Alacaklardan Tahsilat	0	0	0	0	0
09- Red ve İadeler	-93.000,00	0	0	0	0
<b>Toplam</b>	<b>219.900.000,00</b>	<b>188.102.067,84</b>	<b>61.155,19</b>	<b>188.040.912,65</b>	<b>86</b>

Yukarıdaki Tablo'ya göre, Belediyenin 2023 yılında net bütçe gelirinde %86, vergi gelirlerinde %95, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde %87, alınan bağış ve yardımlarda %5, diğer gelirlerde %83 ve sermaye gelirlerinde ise %88 oranında artış gerçekleşmiştir.

**Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	27.237.000,00	24.104.664,94	88
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.044.250,00	3.164.920,80	78
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	156.074.528,50	143.479.899,07	92
04-Faiz Giderleri	391.000,00	269.336,13	69
05-Cari Transferler	2.210.000,00	2.150.063,64	97
06-Sermaye Giderleri	16.044.000,00	10.363.672,66	65
07-Sermaye Transferleri	505.000,00	2.189.508,31	230
08-Borç Verme	0	0	0
09-Yedek Ödenek	19.900.000,00	0	0
10-Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	0	0	0
<b>Toplam</b>	<b>226.405.778,50</b>	<b>185.722.065,55</b>	<b>82</b>

2023 yılında bütçe giderleri % 82, personel giderleri % 88, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri % 78, mal ve hizmet alım giderleri % 92, faiz giderleri % 69, cari transferler % 97, sermaye giderleri ise % 65 oranında artmıştır.

Susurluk Belediyesi bütçe gelirleri 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	7.562.620,09	13.990.234,61	15.983.017,81	98	14
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	15.112.243,10	24.969.234,24	50.124.913,90	65	101
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	43.343,56	1.043.065,00	117.630,59	2.306	- 887
Diğer Gelirler	23.586.193,07	42.967.779,17	75.571.519,50	82	76
Sermaye Gelirleri	12.166.500,00	2.320.500,00	46.243.830,85	- 809	1.893
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	0	0	0	0	0
<b>Net Toplam</b>	<b>58.470.899,82</b>	<b>85.290.813,02</b>	<b>188.040.912,65</b>	<b>46</b>	<b>120</b>

Yukarıdaki Tablo'ya göre, 2023 yılında vergi gelirleri bir önceki yıla göre % 14, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri % 101, alınan bağış ve yardım ile özel gelirler % -887, diğer gelirler % 76, ve sermaye gelirleri % 1.893 oranlarında artış gösterirken; toplam bütçe gelirleri bir önceki yıla göre 102.750.099,33 TL tutarında ve % 120 oranında artış göstermiştir.

**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	7.244.872,35	12.386.570,16	24.104.664,94	71	95
SGK Devlet Prim Giderleri	1.098.597,24	1.777.814,50	3.164.920,80	62	78
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	28.135.417,48	64.965.626,77	143.479.899,07	131	121
Faiz Giderleri	58.110,13	676,06	269.336,13	- 9.884	39.739
Cari Transferler	510.768,24	11.148.630,88	2.150.063,64	2.083	-807
Sermaye Giderleri	948.573,99	1.924.698,41	10.363.672,66	103	438
Sermaye Transferleri	77.259,09	292.516,74	2.189.508,31	279	649
Borç Verme	0	0	0		
<b>Toplam</b>	<b>38.073.598,52</b>	<b>82.496.533,52</b>	<b>185.722.065,55</b>	<b>117</b>	<b>125</b>

Yukarıdaki Tabloya göre, Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 103.225.532,03 TL tutarında ve % 125 oranında artmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 199.804.391,67 TL, Faaliyet Net Geliri 175.869.136,37 TL ve Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 23.935.255,30 TL olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu şirket aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 7: Susurluk Belediyesinin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirket**

Şirket Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL )	Hisse Oranı (%)
SUBEL Turizm San. ve Tic. Ltd. Şti.	100.000,00	100

#### 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Susurluk Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir.

Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 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.

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.

07.09.2020 tarihli ve 31247 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 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 idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

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

Kanun uyarınca, Belediye başkanları üst yönetici vasfı ile kendi kurumlarının stratejik planlarının ve bütçelerinin makro düzeydeki plan ve programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, yürütülmesi ve izlenmesinden sorumludurlar ve bu sorumluluğun gerekleri harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirilecektir. Yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin

oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, malî yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından üst yöneticiler ile diğer yöneticiler tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemler alınmalıdır.

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

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

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

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

### **Kontrol Ortamı Standartları**

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

---

---

### **Risk Değerlendirme Standartları**

Stratejik plan, hazırlanmamıştır. İdare performans programı, Susurluk Belediyesinin nüfusu 50.000'in altında olduğundan, stratejik plan ve stratejik plana uygun yıllık performans programı hazırlama zorunluluğunun bulunmaması nedenlerinden dolayı mevzuata uygun şekilde hazırlanmamış ve zamanında yayınlanmamıştır. İdare iç kontrol risklerinin tanımlanmasıyla ilgili bazı çalışmalar yapmış olmakla beraber Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğine uygun olarak hazırlanması gereken İç Kontrol Uyum Eylem Planı hazırlanmadığından bu çalışmalar yeterli değildir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır. İdare tarafından yetki devri yapılmasını gerektiren bir husus bulunmamaktadır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi, mevcuttur.

### **Bilgi ve İletişim Standartları**

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

### **İzleme Standartları**

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Balıkesir Susurluk 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: Başka İdarelere Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında Muhasebeleştirilerek İzlenmemesi**

Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazlardan 2023 yılında;

- Balıklıdere Mahallesi 145 ada 23 parseldeki 466.250,00 TL kayıtlı değerli bina ile Okçuğöl Mahallesi 0 ada 437 parseldeki 302.378,68 TL kayıtlı değerli binanın muhtarlık hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelsiz olarak 3 yıllığına anılan Balıklıdere ve Okçuğöl mahalle muhtarlıklarına,

- Yıldız Mahallesi 164 ada 114 parseldeki 1.577.193,20 TL kayıtlı değerli arazinin ise kantar yapımında kullanılmak üzere bedelsiz olarak 10 yıllığına Balıkesir Büyükşehir Belediyesine,

tahsis edildiği; ancak tahsis edilen bu taşınmazların muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca belediyeler kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilecekleri gibi süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir veya kiraya verebilirler.

Bununla birlikte tahsis edilen taşınmazların mali tablolarda görünmesini ve izlenmesini teminen gerekli muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188, 189, 190, 191, 192 ve 193'üncü maddelerinde tahsis edilen taşınmazların niteliklerine göre, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabında izleneceği

belirtilmiştir. Bu amaçla Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında yardımcı hesaplar belirlenmiş ve tahsise konu olan taşınmazların, 02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar yardımcı hesabında kamu idaresince takip edilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, 10.10.2006 tarihli ve 26315 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik’in “Tahsisli taşınmaza ilişkin giderler” başlıklı 7’nci maddesindeki, “(1) Tahsisli taşınmazlarla ilgili olarak harcamalara katılma payı da dâhil olmak üzere her türlü malî yükümlülükler ve diğer giderler, tahsis yapılan kamu idaresi tarafından ödenir.” hükmü uyarınca da tahsisli taşınmazlar ile ilgili her türlü giderin tahsis yapılan idare tarafından karşılanması ve muhasebe kayıtlarının, tesis edilen bu işlemleri de içerecek şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Böylece, tahsisli taşınmazların, muhasebe hesapları ile yardımcı hesaplarda kaydının yapılarak mali tablolarda yer alması, Belediyenin tahsise konu taşınmazları üzerindeki mali yükümlülükler ile değer farklarının izlenebilmesini de mümkün hale getirecektir.

Yine, Muhasebat Genel Müdürlüğünün 27.04.2015 tarihli ve 4167 sayılı yazısında, herhangi bir taşınmazı tahsisli kullanan ve kullandıran idarelerin muhasebe kayıtlarını nasıl yapacaklarına ilişkin açıklamalar yapılmış ve örneklere yer verilmiştir.

Anılan yazıda “1.3.Tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi” başlığı altında; “*Taşınmaz maliki kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; 500-Net Değer Hesabına (11.Tahsis Edilen Taşınmazlar) borç, ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (02.Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazın mülkiyet kayıtlarının bulunduğu muhasebe birimlerince yapılacaktır. (...)*” denilmektedir.

Yapılan incelemede, Susurluk Belediyesinin mülkiyetindeki ikisi bina ve biri arazi olmak üzere üç adet taşınmazın, 252 Binalar Hesabının 02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar yardımcı hesap kodu ile 250 Arazi ve Arsalar Hesabının 02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar yardımcı hesap kodunda muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ile yapılan açıklamalar doğrultusunda, Susurluk Belediyesi 2023 yılı mali tablolarının, 252.02 Binalar Hesabı, 250.02 Arazi ve Arsalar

Hesabı, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 500.11/13 Net Değer Hesabına ilişkin doğru bilgi sunmadığı ve 2.345.821,88 TL kadar hatalı olduğu değerlendirilmektedir.

## **BULGU 2: Bütçe İçi İşletmenin Ticari İşlerine İlişkin Gelir ve Giderlerinin, Özel Hesaplarda Takip Edilmemesi**

İdarenin bütçe İçi İşletmesinin ticari işlerine ilişkin gelir ve giderleri özel hesapta muhasebeleştirilip takip edilmesi gerekirken Belediye hesapları içinde muhasebeleştirildiği görülmüştür.

İdarenin, Belediye Meclisinin 02.07.2010 tarihli ve 2010/52 sayılı Kararı ile “Susurluk Belediyesi Tanzim Satış, Yakacak, Gıda Ticari İşletmesi” adıyla kurulmuş bütçe içi iktisadi işletmesi bulunmaktadır. İşletmenin faaliyet alanında, Belediyeye ait 3 adet düğün salonu, 1 adet Garaj Dinlenme Tesisi, 1 adet Ayran Evi Dinlenme Tesisi, 1 adet Halk Ekmek Fırını, 2 adet çay bahçesi ve 1 adet yüzme havuzu ve fitness salonu bulunmaktadır.

08.03.2011 tarihli ve 27868 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği”nin 7’nci maddesinin birinci fıkrasında, “*Mahalli idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe yetkilisi işletmenin de muhasebe yetkilisidir. İşletmenin hesabı, muhasebe yetkilisi tarafından, mahalli idare kesin hesabına dahil edilerek ilgili mercilere verilir.*” denilirken; 8’inci maddesinin ilk beş fıkrası;

*“(1) Bütçe içinde kurumsal sınıflandırmada; işletme mahalli idare teşkilat şemasında ana hizmet birimi olarak yer alıyorsa kendi kodunda, herhangi bir hizmet birimi içinde yer alıyorsa o hizmet birimi altında kodlanır.*

*(2) İşletme adına ayrılan ödenekler, fonksiyonel sınıflandırılmada ekonomik işler ve hizmetler kodunda gösterilir.*

*(3) İşletmenin iktisadi ticari işlerine ilişkin giderler dışında kalan personel giderleri, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderleri, mal ve hizmet alımı giderleri ve sermaye giderleri ile transferleri mahalli idare bütçesinden yapılır.*

*(4) İşletme ödeneğinin iktisadi ve ticari işler için nakit sermaye olarak kullanılacak kısmı ise ekonomik sınıflandırmada borç verme kodunda gösterilir. Bu ödenek işletme adına açılmış bir özel hesaba aktarılmak suretiyle kullanılır.*



*(5) İşletme ödeneğinden kullanılmayan kısmı yıl sonunda iptal edilir. İşletme faaliyetlerinden sağlanan gelir fazlası veya kâr mahalli idare bütçesine gelir kaydedilir.”*

şeklinde kurallaştırılmıştır.

Bu kurallara göre, Bütçe İçi İşletmenin;

(i) Hesabı, muhasebe yetkilisi tarafından Susurluk Belediyesi muhasebesinden ayrı olarak tutulacak ve ilgili mercilere Susurluk Belediyesi kesin hesabına dahil edilerek verilecek;

(ii) Belediye bütçesinin kurumsal sınıflandırmasında, bağlı olduğu İşletme ve İştirakler Müdürlüğü altında kodlanacak;

(iii) İktisadi ticari işlerine ilişkin giderler dışında kalan personel giderleri, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderleri, mal ve hizmet alımı giderleri ve sermaye giderleri ile transferleri için ayrılan ödenekler, fonksiyonel sınıflandırmada ekonomik işler ve hizmetler kodunda gösterilecek ve bunlara ilişkin giderleri Susurluk Belediyesi bütçesinden yapılacaktır;

(iv) İktisadi ve ticari işler için nakit sermaye olarak kullanacağı kısmı ise Susurluk Belediyesi bütçesinin ekonomik sınıflandırmasında “Borç Verme” kodunda gösterilecek; bu ödenek İşletme adına açılmış bir özel hesaba aktarılacak ve İşletmenin iktisadi ve ticari işlerinde bu özel hesaptaki ödenek kullanılacaktır;

(v) Özel hesaptaki ödeneğinden kullanılmayan kısmı yıl sonunda iptal edilecek ve İşletme faaliyetlerinden elde edilen gelir fazlası veya kâr ise Belediye bütçesine gelir kaydedilecektir.

Böylece; Bütçe İçi İşletmenin sabit maliyetleri (işletme binalarının yapım, bakım ve onarımları), işçilik maliyetleri (işçi ücretleri ve Sosyal Güvenlik Kurumu primleri), mefruşat ile demirbaş maliyetleri (perde, masa, sandalye, tencere, bardak, tabak, çatal, kaşık vb.), değişken maliyetleri (elektrik, su, yakacak vb.) Belediye bütçesinden ödenirken; işletmenin iktisadi ticari işlerine ilişkin işletme maliyetleri (üretimde veya ticarete kullanılan hammadde, yarı mamul ve mamul malların alımı) Belediye bütçesine nakit sermaye olarak konulan ve İşletme adına açılan özel hesaba aktarılan ödenekten karşılanacaktır; İşletmenin iktisadi ticari işlerine ilişkin gider ve gelirleri bu özel hesaba kaydedilip, izlenebilir hale getirilerek İşletmenin verimliliğini, karlılığını ve hesap verebilirliğini sağlamanın mali altyapısı kurulmuş olacaktır. Mali yılın sonunda ise özel hesaptaki ödenekten kullanılmayan kısmı iptal edilecek, İşletme faaliyetlerinden elde edilen gelir fazlası veya kâr Susurluk Belediyesi bütçesine gelir kaydedilecek ve bu döngü her yıl yinlenecektir.

Ancak yapılan incelemede, “Susurluk Belediyesi Tanzim Satış, Yakacak, Gıda Ticari İşletmesi”nin tüm gelir ve giderlerinin Susurluk Belediyesi 2023 yılı hesapları içinde muhasebeleştirildiği, İşletmenin iktisadi ticari işlerine ilişkin gider ve gelirlerinin, Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği hükümlerine göre özel hesapta kaydedilip izlenmediği görülmüştür.

Susurluk Belediyesi Tanzim Satış, Yakacak, Gıda Ticari İşletmesinin, ödenek ayrılması ile gider ve gelirlerinin muhasebeleştirilmesi işlemlerinin, Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülerek, İşletmenin hesap verebilirliğinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Memurlar Eliyle Yürütülmesi Gereken Asli ve Sürekli Görevlerin İşçilere Yaptırılması**

İdarenin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar yerine işçiler eliyle yürütüldüğü görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 48'inci maddesinin birinci fıkrasında, belediye teşkilatının norm kadroya uygun olarak oluşturulacağı belirtilmiş; 49'uncu maddesinin birinci fıkrasında, norm kadro ilke ve standartlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirleneceği ve belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadrolarının, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisince kararlaştırılacağı hüküm altına alınmış; ikinci fıkrasında ise belediye personelinin, belediye başkanı tarafından atanacağı kuralına yer verilmiştir.

Belediye Meclisi, 22.02.2007 tarihli ve 26442 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” hükümleri uyarınca, Susurluk Belediyesi teşkilatı için 219 memur kadrosu belirlemiştir.

Belediye Meclisince onaylı Norm Kadro Cetvellerinde yer alan 219 memur kadrosunun 2023 yılı itibarıyla 45'i (%20,54) dolu, 174'ü (%79,46) ise boş bulunmaktadır. Memur

kadrolarına atama yapılmaması nedeniyle, Susurluk Belediyesinin müdürlüklerden oluşan idari teşkilatının tamamında, hukuken kamu gücü ve yetkisi kullanma ve kamu sorumluluğu taşıma görevi bulunmayan ve statü hukuku yerine iş hukukuna tabi olan kadrolu işçiler ile ihale ile çalıştırılan işçiler görevlendirilmek durumunda kalınmış ve böylece 5393 sayılı Kanun'daki genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken, asli ve sürekli kamu hizmetleri işçiler eliyle yürütülmeye çalışılmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128'inci maddesinin birinci fıkrasında, Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği genel bir ilke olarak belirlenmiş; aynı ilke 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "İstihdam şekilleri" kenar başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (A) bendinin birinci alt bendinde yinelenmiştir.

İdarenin, 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü ve 15'inci maddeleriyle belediyelere verilen genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu asli ve sürekli görev ve sorumluluklar ile yetki ve imtiyazları, memurlar eliyle gördürmesi Anayasal ve yasal bir zorunluluk olmasına rağmen bu zorunluluğa uyulmayıp, işçiler eliyle gördürüldüğü tespit edilmiştir.

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda, Belediye Meclisince onaylı Norm Kadro Cetvellerine göre boş bulunan 174 memur kadrosuna, Susurluk Belediye Başkanı tarafından 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Mahalli İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav ve Atama Yönetmeliği hükümlerine göre atama yapılması ve Belediyenin asli ve sürekli görevlerinin memurlar eliyle gördürülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

## **BULGU 2: Pazarlık Usulü ve Doğrudan Temin Suretiyle Yapılan Alımlarda Hatalı Uygulamalarda Bulunulması**

Belediyenin süreklilik taşıyan ve temel ihale usulleriyle temin edilmesi gereken ihtiyaçlarını parçalara bölerek, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi kapsamında "Pazarlık usulü" ve 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında "Doğrudan temin" yöntemiyle karşıladığı, ayrıca yılı içinde "Pazarlık" ve "Doğrudan temin" suretiyle yaptığı mal ve hizmet alımına ilişkin harcamalarının yıllık toplamının bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu, Kamu İhale Kurulundan (KİK) uygun görüş alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun;

“Temel ilkeler” kenar başlıklı 5’inci maddesinin birinci fıkrasında, idarelerin, ihalelerde saydamlığın, rekabetin, eşit muamelenin, ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanması ile kaynakların verimli kullanılmasının sağlanmasından sorumlu olduğu; üçüncü fıkrasında, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği; dördüncü fıkrasında ihalelerde açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu belirtilmiştir;

21’inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, idarelerin yaklaşık maliyeti 1.439.543,00 TL’ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarının “Pazarlık usulü” ile, (22/1-d) maddesinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin 431.810,00 TL’yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlarını “Doğrudan temin” yoluyla karşılayabilecekleri kurallaştırılmış;

62’inci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde, *“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.”* denilmiştir;

60’uncü maddesinde ise, bu ilkelere aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında, ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanacağı; fiil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturması da yapılacağı ve hükmolunacak ceza ile birlikte sebebiyet verdikleri zararın genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirileceği hükme bağlanmıştır.

Öte yandan Kamu İhale Kurumu’nun 31.12.2020 tarihli ve 31351 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan “4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci Maddesinin (1) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ” inin 4’üncü maddesinin (6) numaralı fıkrası;

*“İdarelerin bütçelerinde;*

*a) Mal veya hizmet alımları için öngörülen ödenek tutarının % 10’unun, Kanunun 21 inci maddesinin (f) bendi ve 22 nci maddesinin (d) bendinde yer alan parasal limitlerin*

---

*toplamını geçmemesi halinde, anılan maddelerde belirtilen parasal limitlerin toplamı kadar olan harcamalar için,*

*b) Yapım işleri için öngörülen ödenek tutarının % 10'unun, 22 nci maddenin (d) bendinde yer alan parasal limiti geçmemesi halinde bu parasal limite kadar olan harcamalar için,*

*Kuruldan uygun görüş alma şartı aranmaz. (a) ve (b) bentlerinde belirtilen haller dışında Kuruldan uygun görüş alınması zorunludur.”*

Şeklinde hüküm altına alınmıştır.

Ancak yapılan incelemede, Belediyenin, aynı ihale kapsamında değerlendirilmesi gereken bazı mal ve hizmet alımlarını parasal limitlerin altında kalmak amacıyla parçalara bölerek pazarlık usulü ve doğrudan temin yöntemiyle yaptığı görülmüştür.

Açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyaçların parçalara bölünmek suretiyle pazarlık usulü ve doğrudan temin yöntemiyle satın alınması, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine aykırıdır. İhalenin temel ilkeleri olan rekabet ve saydamlığın ve aynı zamanda kamu yararının en iyi şekilde sağlanması için, yasa ile de zorunlu tutulan açık ihale usulünün uygulanması; diğer yöntemlerin ise istisnai olarak başvurulması gerektiği ve bu ilkelere aykırı davranan ilgililerin mevzuatta yer aldığı üzere çeşitli cezai müeyyidelerle muhatap olabilecekleri değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan yapılan incelemede, aşağıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere İdarenin “Mal alımları” için 2023 Bütçesine koyduğu 62.105.650 TL ödeneğin %10'u olan 6.210.565 TL kadar “Pazarlık usulü” ve “Doğrudan temin” yoluyla mal alabilecekken; başlangıç ödeneğinin %92,13'ü oranında ve (519.259 + 56.696.864 =) 57.216.123 TL tutarında malı “Pazarlık usulü” ve “Doğrudan temin” yöntemiyle aldığı ve %10 sınırını aşan alımları yaparken KİK'den uygun görüş almadığı tespit edilmiştir.

**Tablo 8: Susurluk Belediyesi 2023 Yılı Alım ve Yapımları**

<b>Harcama Kalemleri</b>	<b>2023 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (TL) (A)</b>	<b>Toplam Ödenegin %10'u (Sınır) (TL) (B=A*%10)</b>	<b>22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)</b>	<b>Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)</b>	<b>22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı (C/A) *100</b>
<b>Mal Alımları</b>	62.105.650	6.210.565	57.216.123	51.005.558	92,13

İdarenin 4734 sayılı Kanun ve ilgili ikincil mevzuat uyarınca pazarlık usulü ve doğrudan temin yöntemi ile yapılan alımlarda, bütçelerine konulan ödeneklerinin %10'unu aşan kısmı için Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünü alması gerektiği değerlendirilmektedir.

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

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

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	2023 SDR'de Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında “Başka İdarelere Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında Muhasebeleştirilerek İzlenmemesi” başlığıyla yer almaktadır.