



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BOLU GEREDE BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

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

TABLolar LİSTESİ

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

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci Maddesinin (c) Bendi Kapsamına Girmeyen Alımların Bu Bent Hükümlerine Göre Alınması
2. All Risk Sigorta Poliçelerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde Belirtilen Oranların Üzerinde Muafiyet Oranlarına Yer Verilmesi
3. Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinde Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
4. Yeni Birim Fiyat Tespitinde Kullanılan Rayiçler İçin Ticaret ve/veya Sanayi Odasından Onay Alınmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

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

Gerede Belediyesinin teşkilat yapısındaki tüm birimler doğrudan Başkana bağlıdır. Memurlar arasından atanan bir başkan yardımcısı ise Türkiye Büyük Millet Meclisinde görevli bulunmaktadır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	161	40
Sözleşmeli Personel	-	2
Kadrolu İşçi	80	51
Geçici İşçi	-	-
Toplam	241	93
696 sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	108

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam bir adet şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

Gerede 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-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	0	17.815.200,00	20.299.900,00/4.793.702,80	33.321.397,20	30.757.460,66	2.563.936,54	0
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0	2.994.800,00	2.813.002,80/817.000,00	4.990.802,80	4.616.080,39	374.722,41	0
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0	52.050.000,00	49.714.540,00/11.109.100,00	90.655.440,00	89.463.686,63	1.191.753,37	0
4	Faiz Giderleri	0	1.000.000,00	0/104.000,00	896.000,00	895.927,45	72,55	0
5	Cari Transferler	0	1.630.000,00	979.000,00/392.000,00	2.217.000,00	1.966.997,43	250.002,57	0
6	Sermaye Giderleri	0	82.160.000,00	80.330.389,00/54.651.029,00	107.839.360,00	107.609.690,46	229.669,54	0
7	Sermaye Transferleri	0	0	0	0	0		0
8	Borç Verme	0	0	0	0	0		0
9	Yedek Ödenek	0	7.350.000,00	2.370.000,00/9.640.000,00	80.000,00	0	80.000,00	0
Toplam			165.000.000,00	75.000.000,00	240.000.000,00	235.309.843,02	4.690.156,98	0

Gerede Belediyesine 2023 mali yılı bütçesi ile öngörülen ödenek toplamı 240.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 235.309.843,02 TL bütçe gideri yapılmış, 4.690.156,98 TL ödenek iptal edilmiştir.

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	19.780.000,00	18.510.784,39	82,5	18.510.701,89	75
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	21.400.000,00	44.922.002,19	2.083,32	44.919.918,87	80
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	5.000.000,00	9.453.834,06	0	9.453.834,06	100
05- Diğer Gelirler	143.320.000,00	108.015.069,04	0	108.015.069,04	99
06- Sermaye Gelirleri	35.500.000,00	7.935.743,44	0	7.935.743,44	99
08-Alacaklardan Tahsilat	0	0	0	0	0
09- Red ve İadeler	0	0	0	0	0
Toplam	225.000.000,00	188.837.433,12	2.165,82	188.835.267,30	91

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri %91 seviyesinde gerçekleşmiştir. Diğer gelirler %99 oranında gerçekleşirken, diğer tüm gelir türleri tahminlerin altında 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	29.570.200,00	30.757.460,66	92,31
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.100.800,00	4.616.080,39	92,49
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	73.519.000,00	89.463.686,83	98,69
04- Faiz Gideri	1.000.000,00	895.927,45	99,99
05- Cari Transferler	2.330.000,00	1.966.997,43	88,72
06- Sermaye Giderleri	119.860.000,00	107.609.690,46	99,79
07- Sermaye Transferleri	0	0	0
08- Borç Verme	0	0	0
09- Yedek Ödenekler	9.720.000,00	0	0
Toplam	240.000.000,00	235.309.843,02	98,05

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri %98,05 seviyesinde gerçekleşmiştir. Mal ve hizmet alımları %98,69 oranında gerçekleşirken, diğer tüm gider türleri beklenenin altında gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	5.579.028,20	13.590.164,72	18.510.784,39	143	36,21
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	35.360.466,21	39.946.756,78	44.922.002,19	13	12,45
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	1.535.694,15	1.331.943,65	9.453.834,06	-13	609,78
Diğer Gelirler	33.511.543,30	61.437.060,37	108.015.069,04	83	75,81
Sermaye Gelirleri	1.588,60	1.588,60	7.935.743,44	0	499443,21
Toplam	75.988.320,46	116.307.514,12	188.837.433,12	53,06	62,36
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	22.589,44	3.648,13	2.165,82	-83,85	40,63
Net Toplam	75.965.731,02	116.303.865,99	188.835.267,30	53,10	62,36

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 40.338.134,97 TL'lik (%53,10) artış göstermiştir. 2023 yılında ise bir önceki yıla göre 72.531.401,31 TL'lik (%62,36) 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	6.163.988,51	10.240.628,20	30.757.460,66	66,14	200,35
SGK Devlet Prim Giderleri	901.130,76	1.420.000,25	4.616.080,39	57,58	225,08
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	24.439.890,67	52.427.020,96	89.463.686,63	114,51	70,64
Faiz Giderleri	781.357,61	903.544,25	895.927,45	15,64	-0,84
Cari Transferler	475.135,07	1.010.137,28	1.966.997,43	112,60	94,73
Sermaye Giderleri	29.842.392,81	41.088.144,96	107.609.690,46	37,68	161,90
Sermaye Transferleri	0	0	0	0	0
Toplam	62.603.895,43	107.813.279,90	235.309.843,02	71,06	119,73

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 127.496.563,12 TL (%119,73) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde önemli olarak mal ve hizmet alım giderleri bir önceki yıla göre 37.036.665,67 TL'lik (%70,64) artış göstermiştir.

Faaliyet sonuçları tablosuna göre, bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı faaliyet gideri 149.006.364,85 TL, faaliyet geliri 193.281.040,26 TL olup dönem olumlu faaliyet sonucu ise 44.274.675,41 TL olarak

gerçekleşmiştir.

Gerede Belediyesinin hissedarı olduğu şirket aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Gerede Belediyesi Personel Ltd.Şti.	60.000,00	60.000,00	100,00

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu

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

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

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

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

Gerede Belediyesinde iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir:

Kontrol Ortamı Standartları

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

Risk Değerlendirme Standartları

İdare tarafından iç kontrol riski belirlenmemiştir. Stratejik planın zamanında yayımlandığı ve içerik açısından mevzuata uygun olduğu anlaşılmıştır. İdare performans programı, içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

Kurumun iş tanımları ve süreçleri 2023 yılında tüm müdürlükler için hazırlanmış ve mevcuttur. Ancak yeniden belirlenen çalışma yönetmelikleri ve yeni kurulan müdürlüklerle ilgili olarak iş akış şemaları güncellenmemiştir. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuş, ancak uygulamada eksiklikler vardır. Kamu İdaresinin ön mali kontrol yönergesi bulunmamaktadır.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. Faaliyet raporunda, stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu açıklanmış ancak meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmemiştir. 2023 yılını kapsayan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı bulunmamaktadır.

İzleme Standartları

Kurumda üst yönetici tarafından onaylanan bir iç kontrol değerlendirme raporunun olmadığı, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmasına rağmen henüz etkin bir

şekilde faaliyet göstermediği anlaşılmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bolu Gerede Belediyesinin 2023 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: Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci Maddesinin (c) Bendi Kapsamına Girmeyen Alımların Bu Bent Hükümlerine Göre Alınması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (c) bendi kapsamına girmeyen alımın bu bent hükümlerine göre gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin (c) bendinde, "*Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması.*" hükmü,

yer almaktadır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin, "4734 sayılı Kanununun 22 nci maddesinin (c) bendi uyarınca mal ve hizmetlerin ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden temini" başlıklı 22.4. maddesinde,

"22.4.1. 4734 sayılı Kanununun 22 nci maddesinin (c) bendi uyarınca, mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması mümkün bulunmaktadır.

22.4.1.1 Bu kapsamda yapılacak alımlarda, Kanununun 5 inci maddesindeki rekabet, saydamlık, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkeleri ile Kanununun temel alım usullerinin gereği olarak; daha önce sözleşmeye bağlanmış asıl işin kapsam ve miktarının, idarenin ihtiyacını karşılayacak şekilde tespit edilmesi; toplam süreleri üç yılı geçmemek üzere asıl sözleşmeye dayalı olarak yapılacak alımların ise, ihtiyaca ilişkin asıl sözleşmeye bağlanan mal ve hizmet alımıyla ilgili olarak önceden öngörülmemekle birlikte ihtiyacın gereği olarak ortaya çıkmasına ve tamamlayıcı nitelikte bir alım olmasına dikkat edilmesi gerekmektedir. Temine konu olacak mal ve hizmet alımları arasında kabul edilebilir doğal bir bağlantı bulunmalıdır.

22.4.1.2 Bu saptamaların idarelerin teknik birimlerince yapılması esas olmakla birlikte konu ile ilgili kuruluşlardan teknik yardım alınması da mümkün bulunmaktadır. İdareler ihtiyaçlarının temin edilmesinde saydamlığı, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kamu kaynaklarının verimli kullanılmasını sağlamakla yükümlüdür. Bu zorunlulukların idarece saptanması durumunda, yapılacak alımlarda; ihale komisyonu kurma ve 4734 sayılı Kanununun 10 uncu maddesinde sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilebilecektir. İdare ile yüklenici (ilk alım yapılan gerçek ve tüzel kişi) arasında asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek sözleşmelerin süreleri 3 yılı geçmeyecektir.

22.4.1.3. İhtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması, kamu kaynaklarının verimli şekilde kullanılması için 4734 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak ihale usulünün belirlenmesine ve ihale dokümanında yapılacak düzenlemelere ilişkin yetki ve sorumluluk idarelerin takdirinde bulunduğundan; ihtiyaçların 4734 sayılı Kanununun 22 nci maddesinin (c) bendi kapsamında temini için, alımı gerçekleştirilecek mal ve hizmetin, mevcut mal, ekipman,

teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanmasının zorunlu olduğunun idarelerin teknik birimlerince ya da ilgili kuruluşlardan teknik yardım alınarak saptanması gerekmektedir.

22.4.1.4. Yukarıdaki esaslar çerçevesinde; alınacak mal veya hizmetin mevcut ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyum ve standardizasyonunun sağlanmasının zorunlu olduğu idarelerin teknik birimlerince ya da ilgili kuruluşlardan teknik yardım alınarak saptanması halinde, bu mal ve hizmetler ilk alım yapılan gerçek ya da tüzel kişiden 4734 sayılı Kanunun 22 nci maddesinin (c) bendi kapsamında alınabilir. İdareler 4734 sayılı Kanunun 22 nci maddesinin (c) bendinin uygulamasında, 4734 Sayılı Kanun'un 22 nci maddesinin (a), (b), (c) Bentleri Kapsamında Tek Kaynaktan Temin Edilen Mallara/Hizmetlere İlişkin Formu (KİK022.0/M ve KİK021.0/H) kullanacaklardır.” açıklaması,

bulunmaktadır.

İdarece hazırlanan Tek Kaynaktan Temin Edilen İhtiyaçlara İlişkin Standart Form'da (KİK021.0/H) yer alan gerekçe ile ihtiyacın kapsam ve içeriği yukarıda belirtilen düzenlemelere göre incelendiğinde, alınan hizmetin ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden temini zorunlu olmamasına rağmen bu kapsamda alım yapıldığı görülmüştür.

Bu itibarla, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (c) bendi kapsamına girmeyen alımların, ihtiyacın niteliği ile tutarına bağlı olarak Kanun'un 22'nci maddesinin (a), (b) ve (d) bendine hükümlerine veya ihale usullerine göre yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: All Risk Sigorta Poliçelerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde Belirtilen Oranların Üzerinde Muafiyet Oranlarına Yer Verilmesi

Kamu idaresi tarafından ihalesi yapılan yapım işlerine ilişkin olarak yükleniciler tarafından verilen inşaat sigortalarında (bütün riskler/all risk) bazı risk kalemlerine %2'den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

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

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve İşyerlerinin Korunması ve Sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesine göre; sigorta poliçesinde tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami %2 ve deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranı azami %20'dir. Bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmaz. Muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanması yüklenicinin sorumluluğundadır.

Yukarıda belirtilen hükümlerinden anlaşılacağı üzere; yapım işlerinde yüklenici tarafından yaptırılan inşaat sigortası (bütün riskler/all risk) poliçelerindeki risk unsurlarına azami %2 muafiyet uygulanması gerekmektedir. Sigorta poliçelerindeki muafiyet oranlarının %2'lik orandan fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, hem yüklenicinin hem de İdarenin karşılaşılabileceği riski artırması bakımından belirlenen oran önem arz etmektedir. Bu nedenle yapım işlerinde yüklenici tarafından yaptırılan ve idareye verilen inşaat sigortası (bütün riskler/all risk) poliçelerindeki tüm riskler için uygulanan muafiyet oranının azami %2'yi aşıp aşmadığının İdarece kontrol edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından 4735 sayılı Kanun'a göre sözleşmeye bağlanan yapım işlerinde yükleniciler tarafından yaptırılan inşaat sigortası poliçelerinin incelenmesinde; bazı risk unsurlarına mevzuatta belirtilen %2 sınırından daha fazla muafiyet uygulandığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, yapım işlerinde meydana gelecek hasarları karşılamak için yükleniciler tarafından yaptırılan inşaat sigortası poliçelerinde öngörülen risk unsurlarına yasal sınır olan %2'den fazla muafiyet uygulanmaması gerekmektedir.

BULGU 3: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinde Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

Kamu idaresi tarafından doğrudan temin yöntemi ve pazarlık usulü uyarınca parasal limitler dâhilinde yapılan bazı mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine ilişkin harcamaların toplam tutarının, Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmadan bu amaçla bütçeye konulan ödeneklerin %10'unu aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde; bu Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların

yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı ifade edilmiştir.

Öte yandan, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci Maddesinin (I) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ'in "Genel Esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinde; Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranını hesaplayacakları belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapılan mal alımlarında %10 sınırının 3.752.880,00 TL olmasına rağmen harcamanın 4.373.598,20 TL olduğu, hizmet alımlarında %10 sınırının 4.766.630,00 TL olmasına rağmen harcamanın 5.257.049,96 TL olduğu, yapım işlerinde ise %10 sınırının 10.615.710,00 TL olmasına rağmen harcamanın 12.218.200,68 TL olduğu görülmüştür. Bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unun aşıldığı ve söz konusu durum için Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, ihtiyaçların kamu ihale mevzuatına uygun karşılanabilmesi için doğrudan temin ve pazarlık usulü kapsamında parasal limitler dahilinde mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine ilişkin yapılacak harcamalarda %10 sınırının aşılp aşılmadığının İdarece takip edilmesi; bu sınırın aşılabacağı durumlarda ise, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınması gerekmektedir.

BULGU 4: Yeni Birim Fiyat Tespitinde Kullanılan Rayiçler İçin Ticaret ve/veya Sanayi Odasından Onay Alınmaması

Yapım işi sözleşmelerinde yer almayan ve sonradan yapılmasına gerek duyulan imalat kalemlerine ait yeni birim fiyatların belirlenmesi sırasında kullanılan yerel rayiçlerin ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede Bulunmayan İşlerin Fiyatının Tespiti" başlıklı 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasında,

"İş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabilir:

a) Varsa yüklenicinin teklifinin ekinde idareye verdiği teklif rayiçler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar.

ç) İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri.” denilmektedir.

Ayrıca 12.09.2005 tarihli ve 25934 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Oda Muameleat Yönetmeliği’nin “Faturaların Rayice Uygunluğunun Onayı” başlıklı 38’inci maddesinde,

“Faturaların rayice uygunluğunun onayı; faturaya konu mal veya hizmetle iştigal eden en az üç işletmeden belgelendirilmek suretiyle alınacak fiyatların ortalaması veya alınan fiyatlardan birbirine en yakın olanlar dikkate alınarak yapılır. Bu sayıda işletmenin bulunmaması halinde, ilgili meslek komitesinin görüşü veya gerekli durumlarda meclis tarafından onaylanan eksper listeleri arasından yönetim kurulu kararı ile görevlendirilecek eksper heyetinin raporu üzerine işlem yapılır. Ancak, özel imalata ilişkin faturaların, görevlendirilecek eksper heyeti tarafından düzenlenecek rapora göre onaylanması zorunludur. Onay işlemi, fatura asılları üzerine yapılır.

Faturaların tasdiki, satış yapan ve faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer odası veya şubesi tarafından yapılır. Projeye müstenit özel imalatlara ilişkin fatura tasdikleri ise, bu maddede belirtilen usul ve esaslara göre satışı yapan ve faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer sanayi odasınca veya ticaret ve sanayi odasınca, bu odalarca yapılamaması ve bu hususun tevsik edilmesi durumunda ise en yakın sanayi odası veya ticaret ve sanayi odasınca yapılır.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki belirtilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, yeni birim fiyatların belirlenmesinde, konuya ilişkin mal veya hizmetle iştigal eden en az üç işletmeden alınacak fiyatların faturalarının güncel rayice uygun olup olmadığının onayının faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer odasınca faturaların asılları üzerine yapılacağı belirtilmiştir. Ticaret ve/veya sanayi odasınca rayicin onay işlemi, yeni birim fiyatın bir geçerlilik şartı olup ticaret veya sanayi odasınca onaylanmamış rayiçlerin kullanılma imkânı bulunmamaktadır. Zira ilgili odalarca yapılacak onay işlemi, rayicin yer ve zaman itibarıyla piyasa değerlerini yansıttığını vurgulayan bir işlem olduğu gibi belirlenen rayicin yeni birim fiyata dayanak teşkil etmesi açısından geçerlilik şartı olarak düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, yapım işlerinde yeni birim fiyat olarak kullanılan rayicin, piyasa fiyat araştırması yöntemiyle üç işletmeden alınan fiyatların ortalaması bulunarak belirlendiği, ancak piyasadan teklif alınarak belirlenen rayiçlerin ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, yeni birim fiyatların belirlenmesi sırasında kullanılan yerel rayiçlerin ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılması 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>