



T.C.
SAYIŞTAY BAŐKANLIĐI

ZONGULDAK ÇAYCUMA BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

| | |
|---|----|
| 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ..... | 1 |
| 2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU..... | 9 |
| 3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU | 9 |
| 4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI..... | 9 |
| 5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ | 10 |
| 6. DENETİM GÖRÜŞÜ..... | 12 |
| 7. DENETİM BULGULARI..... | 12 |
| 8. EKLER..... | 24 |

TABLÖLAR LİSTESİ

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

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Haklar Hesabında Takip Edilmemesi
2. Taşınmazların Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması

B. Diğer Bulgular

1. Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Taşınmazlara İlişkin Mevzuatında Öngörülen Form ve Cetvellerin Düzenlenmemesi
2. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması
3. Mevzuata Aykırı Olarak Sözleşme Süresi Ertesi Yıla Geçen Yüklenme Yapılması
4. İfası Belirli Bir Süreyi Gerektiren Muhtelif Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme Yapılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

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

Çaycuma Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı birim bulunmamaktadır. Başkana bağlı memurlar arasından atanan iki başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin müdürlük ve şefliklerden oluşan on dokuz (19) hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlı olarak hizmet vermektedir.

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

Tablo 1: Personel Durumu

| Personel İstihdam Türü | İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı | Dolu Kadro Sayısı |
|---|---------------------------------|-------------------|
| Memur | 119 | 58 |
| Sözleşmeli Personel | - | 4 |
| Kadrolu İşçi | 92 | 10 |
| Geçici İşçi | - | - |
| Toplam | 211 | 72 |
| 696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel | - | 220 |

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 Çaycuma Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

| E-Kod | Giderin Türü | Bütçe İle Verilen Ödenek (TL) | Eklenen / Düşülen Ödenek (TL) | Ödenek Toplamı (TL) | Bütçe Gideri Toplamı (TL) | İptal Edilen Ödenek (TL) |
|---------------|--|-------------------------------|-------------------------------|-----------------------|---------------------------|--------------------------|
| 01 | Personel Giderleri | 20.966.000,00 | 16.240.000,00 | 37.206.000,00 | 34.935.344,56 | 47.208,27 |
| 02 | Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 2.931.000,00 | 860.000,00 | 3.791.000,00 | 3.270.935,14 | 2.412,13 |
| 03 | Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 119.341.000,00 | 36.200.000,00 | 155.541.000,00 | 163.658.836,66 | 182.133,38 |
| 04 | Faiz Giderleri | 3.200.000,00 | 0,00 | 3.200.000,00 | 5.486.604,11 | 0,00 |
| 05 | Cari Transferler | 1.985.000,00 | 0,00 | 1.985.000,00 | 3.564.371,29 | 0,00 |
| 06 | Sermaye Giderleri | 3.567.000,00 | 13.200.000,00 | 16.767.000,00 | 18.851.891,41 | 263,05 |
| 07 | Sermaye Transferleri | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 08 | Borç Verme | 10.000,00 | 0,00 | 10.000,00 | 0,00 | 0,00 |
| 09 | Yedek Ödenek | 8.000.000,00 | 3.500.000,00 | 11.500.000,00 | 0,00 | 0,00 |
| Toplam | | 160.000.000,00 | 70.000.000,00 | 230.000.000,00 | 229.767.983,17 | 232.016,83 |

Çaycuma Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 160.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yapılan ek bütçe ile eklenen 70.000.000,00 TL ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 230.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 229.767.983,17 TL bütçe gideri yapılmış, kalan 232.016,83 TL ödenek ise iptal edilmiştir.

Çaycuma Belediyesinin 2023 yılı Bütçesi'nde "(A) Ödenek Cetvelinde" 160.000.000,00 TL ödenek, "(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması" cetvelinde ise 160.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup bütçe denklığı sağlanmıştır. Yılın ikinci yarısında ek bütçe ile sağlanan 70.000.000,00 TL ödenekle gelir ve gider bütçeleri 230.000.000,00 TL'ye çıkarılmış ve bütçe denklığı korunmuştur.

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 | 22.427.000,00 | 27.708.547,75 | 0,00 | 27.708.547,75 | 123,54 |
| 03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 39.086.000,00 | 44.440.931,07 | 0,00 | 44.440.931,07 | 113,70 |
| 04- Alman Bağış ve Yardımlar | 1.000.000,00 | 2.667.501,95 | 0,00 | 2.667.501,95 | 266,75 |
| 05- Diğer Gelirler | 147.375.000,00 | 154.852.356,74 | 0,00 | 154.852.356,74 | 105,07 |
| 06- Sermaye Gelirleri | 20.112.000,00 | 167.549,92 | 0,00 | 167.549,92 | 0,83 |
| 08-Alacaklardan | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 09- Red ve İadeler | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Toplam | 230.000.000,00 | 229.836.887,43 | 0,00 | 229.836.887,43 | 99,92 |

Buna göre, 2023 yılında net bütçe geliri (%99,92) seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%123,54) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%113,70), alınan bağış ve yardımlar (%266,75) ve merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payları da içeren diğer gelirler (%105,07) seviyesinde beklenenin üstünde gerçekleşmiştir. Bununla birlikte, sermaye gelirleri (%0,83) seviyesiyle beklenenin çok altında gerçekleşmiş olup gelir tahsilat oranı bütçe gelir tahminine göre normal sınırlar içindedir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

| Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu | Bütçe Ödeneği (Başlangıç Bütçesi+Ek Bütçe) (TL) | Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL) | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|--|---|---------------------------------------|-------------------------|
| 01- Personel Giderleri | 37.206.000,00 | 34.935.344,56 | 93,89 |
| 02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 3.791.000,00 | 3.270.935,14 | 86,28 |
| 03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 155.541.000,00 | 163.658.836,66 | 105,21 |
| 04- Faiz Gideri | 3.200.000,00 | 5.486.604,11 | 171,45 |
| 05- Cari Transferler | 1.985.000,00 | 3.564.371,29 | 179,56 |
| 06- Sermaye Giderleri | 16.767.000,00 | 18.851.891,41 | 112,43 |
| 07- Sermaye Transferleri | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 08- Borç Verme | 10.000,00 | 0,00 | 0,00 |
| 09- Yedek Ödenekler | 11.500.000,00 | 0,00 | 0,00 |
| Toplam | 230.000.000,00 | 229.767.983,17 | 99,89 |

Kurumun 2023 yılı başlangıç bütçe ödeneği 160.000.000,00 TL olup yılın ikinci yarısında yapılan ek bütçe ile verilen 70.000.000,00 TL ek ödenekle toplam bütçe ödeneği 230.000.000,00 TL olarak öngörülmüştür.

Buna göre, 2023 yılında bütçe giderleri yapılan ek bütçe dahil (%99,89) seviyesinde gerçekleşmiştir. Belediyenin en önemli gider kalemleri olan personel giderleri (%93,89); mal ve hizmet alım giderleri (%105,21); sermaye giderleri ise (%112,43) seviyesinde gerçekleşmiştir. 2023 yılının ikinci yarısında yapılan ek bütçe ile 160.000.000,00 TL olan bütçe başlangıç ödeneği 70.000.000,00 TL ödenek artışıyla toplam 230.000.000,00 TL'ye çıkarıldığından, bütçe gider gerçekleştirmeleri bir kısmı bütçe ödeneklerinin altında; bir kısmı ise üstünde olmakla birlikte, toplamda (%99,89) gerçekleşme oranıyla makul sınırlar içinde kalmıştır.

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

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

| Bütçe Gelirinin Çeşidi | 2021 Yılı (TL) (A) | 2022 Yılı (TL) (B) | 2023 Yılı (TL) (C) | 2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B- A)/A] | 2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B] |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--|--|
| Vergi Gelirleri | 9.495.174,17 | 15.817.144,04 | 27.708.547,75 | 66,58 | 75,18 |
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 11.901.321,26 | 19.957.783,49 | 44.440.931,07 | 67,69 | 122,67 |
| Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler | 286.759,61 | 614.845,74 | 2.667.501,95 | 114,41 | 333,84 |
| Diğer Gelirler | 40.428.830,80 | 66.956.653,28 | 154.852.356,74 | 65,61 | 131,27 |
| Sermaye Gelirleri | 1.697.279,73 | 644.679,02 | 167.549,92 | - 62,01 | -74,01 |
| Toplam | 63.809.365,57 | 103.991.105,57 | 229.836.887,43 | 62,97 | 121,01 |
| Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-) | --- | --- | --- | | |
| Net Toplam | 63.809.365,57 | 103.991.105,57 | 229.836.887,43 | 62,97 | 121,01 |

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 125.845,781,86 TL'lik (%121,01) artış göstermiştir. Bu çerçevede; sermaye gelirlerinde düşüş olmasına (%74,10) rağmen; vergi gelirlerinde 11.891.403,71 TL (%75,18), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 24.483.147,58 TL (%122,67) ve diğer gelirlerde 87.895.703,46 TL (%131,27) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile aynı şekilde merkezi idare vergi gelirlerinden alınan

payların eklenmesi sonucu oluştuğu anlaşılmakla birlikte, vergi gelirlerinde sağlanan artış da bu sonucun elde edilmesinde etkili olmuştur.

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

| Bütçe Giderinin Çeşidi | 2021 Yılı (TL) (A) | 2022 Yılı (TL) (B) | 2023 Yılı (TL) (C) | 2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A] | 2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B] |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---|---|
| Personel Giderleri | 8.370.894,57 | 12.582.450,84 | 34.935.344,56 | 50,31 | 177,65 |
| SGK Devlet Prim Giderleri | 1.177.710,51 | 2.009.299,85 | 3.270.935,14 | 70,61 | 62,78 |
| Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 33.936.665,75 | 73.027.163,10 | 163.658.836,66 | 115,18 | 124,10 |
| Faiz Giderleri | 3.659.090,31 | 2.964.888,82 | 5.486.604,11 | -18,97 | 85,05 |
| Cari Transferler | 444.952,84 | 631.916,15 | 3.564.371,29 | 42,01 | 464,05 |
| Sermaye Giderleri | 6.990.973,39 | 204.713,77 | 18.851.891,41 | -97,07 | 9108,93 |
| Borç Verme | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Sermaye Transferleri | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Toplam | 54.580.287,37 | 91.420.432,53 | 229.767.983,17 | 67,49 | 151,33 |

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında bir önceki yıla göre 138.347.550,64 TL (%151,33) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinin 22.352.893,72 TL (%177,65), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 1.261.635,29 TL (%62,78) arttığı görülmektedir. Mal ve hizmet alımı giderlerinde 90.631.673,56 TL'lik (%124,10), faiz giderlerinde 2.521.715,29 TL'lik (%85,05), cari transferlerde 2.932.455,14 TL'lik (%464,05) ve sermaye giderlerinde ise 18.647.177,64 TL'lik (%9108,93) artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 244.435.399,14 TL; Faaliyet Geliri 229.639.495,06 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 14.795.904,08 TL olarak gerçekleşmiştir.

Çaycuma Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

| Sıra No | Şirketin Adı | Toplam Sermaye Tutarı (TL) | Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL) | Hisse Oranı (%) |
|---------|---|----------------------------|--|-----------------|
| 1 | ÇAYBEL İmar İnş. Kültür Tur. Gıda San ve Tic. Ltd. Şti. | 6.000.000,00 | 6.000.000,00 | 100 |
| 2 | AKMERCAN-BATIKAR Doğalgaz Dağıtım San. ve Tic. A.Ş | 5.000.000,00 | 50.000,00 | 1 |

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

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Çaycuma 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.

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

Kontrol Ortamı Standartları

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

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı mevzuata uygun şekilde hazırlanarak yayımlanmamıştır. İdare, iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yapılan yetki devirleri, yetki devirleri ve sınırları yazılı olarak belirlenmemiş olması durumu hariç mevzuata uygundur. İdarede yapılan görevlendirmelerde, görevler farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuş, ancak mali karar ve işlemlerin ön mali kontrole tabi tutulması açısından iyileştirilmesi gerekmektedir. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

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

İzleme Standartları

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

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çaycuma 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: Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Haklar Hesabında Takip Edilmemesi

Kamu İdaresinin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan yazılım lisansları, harita, etüt, proje ve benzeri nitelikteki varlıkların 260 Haklar hesabında izlenmediği, doğrudan gider kaydedildiği görülmüştür.

27.05.2016 tarihli ve 29724 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 26 Maddi Olmayan Duran Varlıklara ilişkin düzenlemelerinin “Hesap grubuna ilişkin işlemler” başlıklı 209’uncu maddesinde, edinilen maddi olmayan duran varlıkların maliyet bedeli ile hesaplara alınacağı; 260 Haklar hesabının niteliğini açıklayan 210’uncu maddesinde, bu hesabın bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan Yönetmelik’in 260 Haklar hesabının işleyişini açıklayan 211’inci maddesinde; bütçeye gider kaydıyla edinilen hakların bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaba, ödenecek tutar 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilmesi gerektiği; 214’üncü maddesinde ise; hakların maliyet bedellerinin,

kullanılabilecekleri süre içerisinde yok edilmesini izlemek için 268 Birikmiş Amortismanlar hesabının kullanılması gerektiği ifade edilmiştir.

04.11.2015 tarihli ve 29522 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nin 6’ncı maddesinde; Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranının %100 olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, Belediyenin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen, herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan belli ölçüde yararlanılan ya da yararlanılması planlanan ve yararlanma süresi bir yıldan fazla olan yazılım lisansları, etüt, proje ve benzeri nitelikteki varlıklara ilişkin harcamalar ile bunların güncellenmesine ilişkin değerler edinme tarihindeki maliyet bedelleri ile 260 Haklar hesabına kaydedilmeli ve hesaplara alındığı yılsonunda tamamen amorti edilmelidir.

Yapılan inceleme neticesinde; toplam 2.667.718,64.-TL tutarındaki herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan yazılım lisansları ve bunlara ilişkin bakım onarım güncelleme alımlarının 260 Haklar hesabında izlenmeyip doğrudan 630 Giderler hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Ayrıca, 260 Haklar hesabında takip edilmeyen bu varlıkların yıl sonunda amortisman kayıtlarının yapılamaması sonucu 268 Birikmiş Amortismanlar hesabının da eksik görünmesine sebebiyet verilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu tespit kabul edilerek Belediyede kullanılmak üzere edinilen ve herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan yazılım lisansları, harita, etüt, proje ve benzeri nitelikteki varlıkların 260 Haklar hesabına ilgili kayıtların yapılarak, müteakiben mali yılsonunda %100 amortisman uygulanmak suretiyle 268 Birikmiş Amortisman hesabı ile tamamen amorti edilmesinin sağlanacağı ve 630 Giderler hesabına gider kaydının yapılmayacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, ilgili yıl kayıtları düzeltilmediğinden, maddi olmayan duran varlıkların anılan Yönetmelik ve Tebliğ hükümlerine aykırı olarak 630 Giderler hesabı ile doğrudan giderleştirilmesi sonucunda 2023 yılı Bilançosunda 260 Haklar hesabı ile 268 Birikmiş Amortismanlar hesabında hataya neden olunmuştur.

BULGU 2: Taşınmazların Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması

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

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

Anılan maddenin ikinci fıkrasında ise, taşınmazların hangi değer üzerinden kayda alınacağı belirlenmiş; tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenemiyorsa rayiç değer üzerinden kayda alınması gerektiği ifade edilmiştir.

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

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

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu tespit kabul edilerek Belediye adına tapuda kayıtlı bulunan taşınmazlara ait muhasebe kayıtlarının rayiç değerlerine uygun hale getirilmesi amacıyla 02.05.2024 tarih ve 38 sayılı Encümen Kararı ile ilgili komisyonun teşkil ettirildiği, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'e uygun olarak belirlenen

değerler üzerinden Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği gerçekleştirilecek kayıtlar ile güncel değerlerin mali tablolarda gösterilmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

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

B. DİĞER BULGULAR

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

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

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

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

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

Yine, Aynı Yönetmeliğin "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesi ile "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesi ve devam eden maddelerinde, taşınmaz gruplarına göre hangi tür taşınmazların ne şekilde kayıt altına alınacağı, bu kayıt ve kontrol işlemlerinde hangi Cetvel,

Belge ve Formların kullanılacağı açıklanmış ve Yönetmelik ekinde söz konusu Cetvel, Belge ve Formlara yer verilmiştir.

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

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

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

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu tespit kabul edilerek Belediye taşınmazlarına ait kayıtlara esas olmak üzere tutulan listelerin, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 7'inci maddesinde belirtilen liste ve cetvellere uygun olarak ve gerekli kontrolleri müteakip muhasebe kayıtlarına uygunluğu sağlanarak yeniden düzenleneceği ifade edilmiştir.

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

BULGU 2: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

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

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

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

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

....

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

Yine aynı Kanun’un “Geçiş hakkının kapsamı” başlıklı 22’nci maddesinin birinci fıkrasında;

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

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

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

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

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

Ancak, Kurum tarafından sahip olunan veya ortak kullanılan taşınmazlar üzerinde işletmeciler tarafından geçiş hakkı konusunu teşkil edecek şekilde altyapı tesisi ve çalışmaları yapılmış olmasına rağmen, telekomünikasyon geçiş hakkı ücretlerine yönelik işletmecilerle herhangi bir anlaşma yapılmadığı, bir tarife cetveli belirlenmediği ve söz konusu bu gelire ilişkin herhangi bir tahakkuk veya tahsilat işlemi yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu husus kabul edilerek Belediye tarafından telekomünikasyon altyapı ve şebekeleri için alınması gereken geçiş ücretlerine ilişkin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin takibini teminen, öncelikle ilgili mevzuat kapsamında belirlenen bedelleri aşmamak kaydıyla oluşturulan fiyat tarifesine ilişkin 08.05.2024 tarih ve 56 sayılı Meclis Kararı'nın alındığı, müteakiben haberleşme hizmeti sunan işletmecilerle yapılacak anlaşmalar ile gerekli takip işlemlerine başlanacağı ifade edilmiştir.

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

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

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

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

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

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

... ..

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

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

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

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

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

Düzenlemesi yer almaktadır.

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

Yapılan incelemede, “2022/1191417 İKN’li Kapalı Pazar Yeri Çatı Üzeri Güneş Enerji Santrali, Trafo ve Köşk Binası Montajlı Mal Alımı İşi”, 2023/312548 İKN’li “C25-30 Hazır Beton Alımı”, 2023/445760 İKN’li “Muhtelif Ebatlarda Beton Parke Taşı Mal Alımı İşi” ve 2023/904941 İKN’li “Muhtelif Bakım ve Onarım Malzemeleri Montajlı Mal Alımı” işlerinde sözleşme sürelerinin ertesi mali yıla geçecek şekilde belirlendiği, dolayısıyla mevzuata aykırı şekilde ertesi yıla geçen yüklenme yapıldığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu husus kabul edilerek Belediyenin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine aykırı olarak ertesi yıla geçen ve tespiti yapılan mal alımı ihalelerine ait sözleşmelerin tamamlanmış olduğu, devamı süreçte gerçekleştirilecek ihaleler için ilgili mevzuatla belirlenen istisnalar hariç olmak üzere, yıllara sari alıma çıkılmayacağı ve sözleşme süresinin mali yıl ile sınırlandırılacağı ifade edilmiştir.

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

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

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

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

Bununla birlikte, doğrudan temin yöntemine ilişkin diğer düzenlemeler Kamu İhale Genel Tebliği'nde yapılmıştır. Konuya ilişkin olarak anılan Tebliğin "Doğrudan Temine İlişkin Açıklamalar" başlıklı 22'nci maddesinin 22.1.1.3 numaralı alt bendinde; *"Bu madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunlu olup bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılması idarelerin takdirindedir..."* düzenlemesi yer almaktadır.

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

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

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

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu husus kabul edilerek 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'inci maddesi (d) bendi kapsamında yapılan ve ifası belirli bir süreyi kapsayan almalara ilişkin olarak Kamu İhale Genel Tebliği'nde yer alan düzenlemeler kapsamında 2024 mali yılında yükleniciler ile sözleşme yapılmaya başlandığı ve ilk uygulama olarak mali yıl ihtiyacı için temini yapılan “İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmet Alımı” ile “Asansör Periyodik Bakımı Hizmet Alımı” işlerinde alım konusu işe ait sözleşmelerin imzalandığı ifade edilmiştir.

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

T.C. SAYIşTAY BAřKANLIęI
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 |
| Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahakkukunun Yapılmaması | 2017 | Yerine Getirilmedi | Raporda bulgu konusu yapılmıştır. |
| Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Taşınmazlara İlişkin Mevzuatında Öngörülen Form ve Cetvellerin Düzenlenmemesi | 2017 | Yerine Getirilmedi | Raporda bulgu konusu yapılmıştır. |