



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BİTLİS ADİLCEVAZ BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7. DENETİM BULGULARI	12

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	2
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	5
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8: Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Bilanço Arasındaki Farklar	16
Tablo 9: Toplam Personel Gideri ve Personel Gideri Limiti	21
Tablo 10: Belediye Bünyesinde Bulunan Su Depolarının Depolama ve Şehre Su Verme Kapasiteleri	25
Tablo 11: Sondaj Sayısı, Kapasiteleri ve Elektrik Tüketim Miktarları	25
Tablo 12: Son 5 Yıllık Su Tahakkuk\Tahsilat ve Sarfiyat Çizelgesi	25
Tablo 13: Su Gelirlerinin Kurumun Diğer Gelirleri İçindeki Payı	26
Tablo 14: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Mal Alımlarında Ödenek Sınırı Aşımı	32

KISALTMALAR

DSİ	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
EKAP	Elektronik Kamu Alımları Platformu
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TL	Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması
2. Belediyenin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Envanter Bilgileri ile Muhasebe Kayıtlarının Uyumsuz Olması
3. Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetvelinde Kayıtlı Taşınır Tutarları ile Bilançoda Yer Alan Tutarların Uyumlu Olmaması
4. İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması
5. Amortisman Ayırma İşlemlerinin Hatalı Yapılması ve Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Mevzuata Uygun Tutulmaması

B. Diğer Bulgular

1. Şirket Personeli Dahil Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması
2. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Sözleşme Yapılmaması
3. Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Hakedişlerin Belediye Şirketine Vergi ve Sigorta Primi Tutarı Kadar Eksik Ödenmesi
4. İdarenin Su Yönetiminde Mali Yapıyı Olumsuz Etkileyen Sorunlar Bulunması
5. Belediyenin Hacedilemeyen Gelirlerinin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi
6. Belediye Mülkiyetinde Bulunan Bazı Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
7. Doğrudan Teminle Gerçekleştirilen Alımlarda Hatalar Bulunması
8. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
9. Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi

10. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Gösteren İşyerlerinin Bulunması

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.

Adilcevaz 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, Belediye Başkanı ve 11 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.

Adilcevaz Belediyesinin teşkilat yapısında, bütün birimler doğrudan Başkana bağlı olarak belirlenmiştir. Bunlar; Yazı İşleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü, Muhtarlıklar Müdürlüğü ve Zabıta Amirliği'dir. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 1 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 1 başkan yardımcısı görev yapmaktadır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, işçi ve şirket personeli çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan belediye personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	115	35
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	56	12
Geçici İşçi	-	-
Toplam	171	47
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	82

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 2 şirket bulunmaktadır.

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

Adilcevaz Belediyesinin 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	-	48.967.000,00	+1.805.000,00	50.772.000,00	42.515.559,36	8.256.440,64	-
02	SGK Devlet Primi Giderleri	-	5.174.000,00	+700.000,00	5.874.000,00	4.938.050,50	935.949,50	-
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	14.334.376,22	130.129.000,00	+7.985.000,00	152.448.376,22	118.773.073,77	3.367.302,30	-
04	Faiz Giderleri	-	4.125.000,00	+5.000,00	4.130.000,00	3.908.457,32	221.542,68	-
05	Cari Transferler	8.661.013,48	7.855.000,00	+25.000,00	16.541.013,48	10.132.618,45	6.408.395,03	-
06	Sermaye Giderleri	2.092.441,08	12.610.000,00	-	14.702.441,08	8.848.598,25	5.853.842,00	-
07	Sermaye Transferleri	-	20.000,00	-	20.000,00	-	-	-
08	Borç Verme	-	-	-	-	-	-	-
09	Yedek Ödenek	-	11.120.000,00	-10.520.000,00	600.000,00	-	-	-
Toplam		25.087.830,78	220.000.000,00	+10.520.000,00 -10.520.000,00	245.087.830,78	189.116.357,65	55.971.473,13	-

Adilcevaz Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 220.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 25.087.830,78 TL ödenekle birlikte 2024 yılı ödenek toplamı 245.087.830,78 TL olmuştur. Yıl içinde 189.116.357,65 TL bütçe gideri yapılmış, 55.971.473,13 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2024 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	25.850.000,00	12.404.983,70	-	12.404.983,70	47,99
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	27.035.000,00	6.612.736,04	-	6.612.736,04	24,46
04-Alınan Bağış ve Yardımlar	50.090.000,00	22.454.484,89	-	22.454.484,89	44,83
05-Diğer Gelirler	111.135.000,00	113.137.775,92	-	113.137.775,92	101,80
06-Sermaye Gelirleri	6.320.000,00	580.000,00	-	580.000,00	9,18
08-Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-
09-Red ve İadeler (-)	430.000,00	-	-	-	-
Toplam	220.000.000,00	155.189.980,55	-	155.189.980,55	70,54

Buna göre, 2024 yılında net bütçe geliri %70,54 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%47,99), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%24,46), alınan bağış ve yardımlar (%44,83) ve sermaye gelirleri (%9,18) beklenenin çok altında, diğer gelirler ise beklenenin üstünde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Toplam Bütçe Ödeneği (TL)	Gerçekleşen Bütçe Gideri (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	50.772.000,00	42.515.559,36	83,74
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	5.874.000,00	4.938.050,50	84,07
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	152.448.376,22	118.773.073,77	77,91
04-Faiz Gideri	4.130.000,00	3.908.457,32	94,64
05-Cari Transferler	16.541.013,48	10.132.618,45	61,26
06-Sermaye Giderleri	14.702.441,08	8.848.598,25	60,18
07-Sermaye Transferleri	20.000,00	-	-
08-Borç Verme	-	-	-
09-Yedek Ödenekler	600.000,00	-	-
Toplam	245.087.830,78	189.116.357,65	77,16

Buna göre 2024 yılında bütçe giderleri %77,16 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçede öngörülen tutarlar, hiçbir ödenek kaleminde aşılmamıştır. Personel harcamalarına ilişkin giderler (%83,74), SGK devlet primi giderleri (84,07), mal ve hizmet alım giderleri (%77,91), faiz giderleri (%94,64), cari transferler (%61,26) ve sermaye giderleri (%60,18) beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2023 yılının 2022 yılına, 2024 yılının 2023 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	1.628.118,52	2.124.193,01	12.404.983,70	30,47	483,99
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.659.370,12	6.070.448,37	6.612.736,04	30,29	8,94
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	8.103.337,19	12.371.183,62	22.454.484,89	52,67	81,51
Diğer Gelirler	25.870.775,63	62.432.264,95	113.137.775,92	141,33	81,22
Sermaye Gelirleri	4.000.000,00	-	580.000,00	-	-
Toplam	44.261.601,46	82.998.089,95	155.189.980,55	87,51	86,98
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-	-	-	-	-
Net Toplam	44.261.601,46	82.998.089,95	155.189.980,55	87,51	86,98

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 72.191.890,60 TL'lik (%86,98) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde bir önceki yıla göre 10.280.790,69 TL (%483,99), alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 10.083.301,27 TL (%81,51) ve diğer gelirler kaleminde 50.705.510,97 TL (%81,22) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Söz konusu artışın büyük oranda ilçede yapılmakta olan yatırımlar için merkezi idareden alınan destekler ve merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların beklenenden fazla gerçekleşmesinden kaynaklandığı, bununla birlikte vergi gelirlerinin yönetiminde sağlanan başarının da bu artışlarda etkili olduğu anlaşılmıştır.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	9.930.174,46	18.468.478,08	42.515.559,36	85,99	130,21
SGK Devlet Primi Giderleri	1.328.602,19	2.194.725,94	4.938.050,50	65,19	125,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	37.036.387,39	78.055.552,15	118.773.073,77	110,76	52,17
Faiz Giderleri	1.056.679,55	1.685.686,39	3.908.457,32	59,53	131,87
Cari Transferler	733.964,01	5.632.542,29	10.132.618,45	667,42	79,90
Sermaye Giderleri	678.252,08	4.996.010,35	8.848.598,25	636,60	77,12
Sermaye Transferleri	-	-	-	-	-

Toplam	50.764.059,68	111.032.995,20	189.116.357,65	118,72	70,32
--------	---------------	----------------	----------------	--------	-------

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 78.083.362,45 TL (%70,32) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinin 24.047.081,28 TL (%130,21) ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinin 2.743.324,56 TL (%125) arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki giderlerin artışı memur ve kadrolu işçi ücretlerine yapılan iyileştirmelerden kaynaklanmıştır. Mal ve hizmet alım giderlerinde 40.717.521,62 TL'lik (%52,17), sermaye giderlerinde 3.852.587,90 TL'lik (%77,12), faiz giderlerinde 2.222.770,93 TL'lik (%131,87) ve cari transferlerde 4.500.076,16 TL'lik (%79,89) artış olmuştur. Mal ve hizmet giderlerindeki artışın nedeninin temel olarak maliyet kalemlerinde yaşanan fiyat artışlarından kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 204.445.362,94 TL, Faaliyet Geliri 203.958.791,05 TL, Enflasyon Düzeltmesi 13.863.438,60 TL olup, Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu 13.376.661,49 TL olarak gerçekleşmiştir.

Adilcevaz Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda 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	Adil Bel Enerji Temizlik San. Tic. Ltd. Şti	10.000,00	10.000,00	100
2	Nemrut Jeopark Turizm Ltd.Şti	1.000.000,00	50.000,00	20

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Adilcevaz 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 Mali Yönetim 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 Resmi 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.

Adilcevaz 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 belirlenmemiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmamaktadır. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi,

görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiştir. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

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

Kontrol Faaliyetleri Standartları

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

Bilgi ve İletişim Standartları

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

İzleme Standartları

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

Sonuç olarak yukarıda belirtilen önemli eksikliklerin bulunması nedeniyle iç kontrol sistemi yapılandırma çalışmalarının tamamlanmamış olup İdarede etkin bir iç kontrol sisteminin mevcut olmadığı sonucuna varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bitlis Adilcevaz Belediyesinin 2024 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: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması

Belediye tarafından ortağı olduğu şirkete yatırılan sermaye tutarlarının mali tablolarda gösterilmediği ve bu nedenle şirketlerdeki kayıtlı sermaye tutarları ile muhasebe kayıtlarında yer alan sermaye tutarlarının uyuşmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Meclisin görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddesine göre belediyeler, meclislerinin kararı ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu’na tâbi ortaklıklar kurabilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “241 Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabı” başlıklı 181’inci maddesinde, bu hesabın mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in hesaba ilişkin işlemlerin düzenlendiği 182’nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerektiği; (b) bendinde ise bu hesaba kayıt yapılmasını gerektiren her bir işlemin belgesinin en geç bir ay içinde muhasebe birimine intikal ettirileceği ve söz konusu işlemlerden bütçe gelir ve gider hesaplarını ilgilendirenlerle ilişkin kayıtların mahsup dönemi sonuna kadar, ilgili hesaplara kaydedilmek suretiyle yapılmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediyenin %5 ortaklık payı bulunduğu Nemrut Jeopark Turizm Limited Şirketine yatırılan sermaye tutarının Bilançoda yer almadığı tespit edilmiştir. Yüzde beş ortaklık payına isabet eden 50.000,00 TL sermaye tutarının muhasebe kayıtlarına alınmaması nedeniyle 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı söz edilen tutar kadar eksik görünmektedir.

Yukarıda yer alan açıklamalar çerçevesinde, Belediyenin sermayesinin tamamına veya bir kısmına sahip olduğu tüm şirketlere yatırılan sermaye tutarlarının mali tablolarda gösterilmesi ve şirketlerdeki kayıtlı sermaye tutarları ile 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki tutarların uyumlu olması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Belediyenin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Envanter Bilgileri ile Muhasebe Kayıtlarının Uyumsuz Olması

Belediyenin taşınmaz kayıt ve yönetimine ilişkin, ilgili müdürlükler arasında sistem entegrasyonunun sağlanmadığı ve bu nedenle taşınmaz varlıklara ilişkin hesapların doğru ve sağlıklı bilgi üretmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde, maddi duran varlıklar hakkında 13.9.2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in ilgili hükümleri ile aşağıdaki hükümlere göre işlem yapılacağı belirtilerek maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; bu Yönetmelik'in amacının 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 esasların düzenlenmesi olduğu belirtilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in 5'inci maddesinde, taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerinin, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması; "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı; taşınmazların rayiç değerinin, maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanların ise bu idarelerce tespit edileceği ifade

edilmiştir. Ayrıca, geçici 1'inci maddede, mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler düzenlenmiş ve Yönetmelik'in 5'inci maddesine göre yapılması gereken işlemlerin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği hükmüne yer verilmiştir.

İdarenin taşınmazlarına ilişkin iş ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, taşınmaz kayıt ve yönetimine ilişkin faaliyetlerin Emlak ve İstimlak Müdürlüğü tarafından, taşınmazlara ilişkin işlemlerin muhasebeleştirilmesi çalışmalarının ise Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından yürütüldüğü görülmüştür. Ancak, ilgili müdürlükler arasında taşınmaz kayıt, değerlendirme, yönetim ve muhasebeleştirmeye ilişkin sistem entegrasyonu sağlanamadığı için 250- Arazi ve Arsalar Hesabı, 251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252- Binalar Hesabında yer alan tutarların gerçek durumu yansıtmadığı tespit edilmiştir.

Taşınmaz icmal cetvelinde 379 adet taşınmaz 24.548.157,76 TL bedel ile yer alırken muhasebe kayıtlarında yer alan bedel ise 80.386.636,44 TL'dir. Muhasebede kayıtlı değer 13.675.645,55 TL'si enflasyon düzeltmesi, 66.710.990,89 TL'si taşınmazların kayıtlı değeridir. Taşınmaz icmal cetvelindeki tutarlar ile muhasebe kayıtlarındaki taşınmaz varlıkların tutarları karşılaştırıldığında taşınmaz icmal cetvelinde 55.838.478,70 TL (80.386.636,44–24.548.157,56) tutarında eksik kayıt yer almaktadır. (01.Kamu İdaresinin Mülkiyetindeki Taşınmazlar Hesabı dikkate alınmıştır.)

Yukarıda yer alan açıklamalar doğrultusunda, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde taşınmaz programı ile muhasebe programının uyumlaştırılarak mevcut kayıtların güncellenmesi ve taşınmazların mevzuata uygun olarak izlenmesinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetvelinde Kayıtlı Taşınır Tutarları ile Bilançoda Yer Alan Tutarların Uyumlu Olmaması

Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelindeki kayıtlı tutarlar ile muhasebe kayıtlarında yer alan tutarların uyumsuz olduğu görülmüştür.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun taşınır işlemlerine ilişkin hükümlerine dayanılarak çıkarılan Taşınır Mal Yönetmeliği uyarınca taşınır kayıtlarını tutmak ve mali yıl sonunda Taşınır Yönetim Hesabını düzenlemekle yükümlü kılınmışlardır.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu" başlıklı 13'üncü maddesinde taşınırın, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş yapılacağı; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşınırın ölümü gibi yok olma hallerinde ne şekilde çıkış kaydedileceği ayrıntılı şekilde açıklanmıştır.

Anılan Yönetmelik'in "Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi" başlıklı 30'uncu maddesinde, ilgili stok ve maddi duran varlık hesaplarında izlenen taşınırlara ilişkin işlemlerin muhasebe birimine gönderilmesinin zorunlu olduğu, muhasebe yetkililerinin ise kendilerine gönderilen taşınır işlemlerine uygun olarak muhasebe kayıtlarını tutması gerektiği; "Taşınır mal yönetim hesabı" başlıklı 34'üncü maddesinde, taşınır kayıt ve işlemlerinin usulüne uygun yapılıp yapılmadığının harcama yetkilisi tarafından kontrol edileceği, taşınır mal yönetim hesabının denetime esas olmak üzere taşınır kayıt yetkilisi tarafından harcama birimleri itibarıyla hazırlanacağı, ayrıca taşınır kontrol yetkilisince taşınırın kayıt ve belgeler ile mali tablolara uygunluğunun kontrol edilerek imzalanacağı hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Yönetmelik'in "Muhasebe yetkililerinin taşınır hesabına ilişkin görev ve sorumlulukları" başlıklı 8'inci maddesinde, muhasebe yetkililerinin, harcama birimlerince hazırlanan Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvelinde gösterilen tutarların muhasebe kayıtlarıyla uygunluğunu kontrol ederek onayladıktan sonra, harcama yetkilisine göndermekle görevli ve sorumlu olduğu ifade edilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden, İdare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetvelinde yer alan tutarlar ile muhasebe kayıtlarında görünen tutarların birbiriyle uyumlu olması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Taşınır Kesin Hesap Cetvelinde yer alan devir tutarları ile taşınır işlemlerine ilişkin muhasebe kayıtlarının birbiri ile uyumlu olmadığı tespit edilmiştir. Aşağıdaki tabloda taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli ile bilanço arasındaki farklar gösterilmiştir.

Tablo 8: Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Bilanço Arasındaki Farklar

İlgili Hesap	Bilançoda Yer Alan Tutar(TL)	Taşınır İcmal Cetvelinde Yer Alan Tutar(TL)	Fark(TL)
150 İlk Madde ve Malzeme	161.281,40	6.500,00	154.781,40
253 Tesis, Makina ve Cihazlar	11.109.572,58	10.458.916,14	650.656,44
254 Taşıtlar	19.042.309,22	18.911.909,05	130.400,17
255 Demirbaşlar	623.227,08	523.259,49	99.967,59

Mevcut durumda Bilançoda yer alan 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı 154.781,40 TL, 253-Tesis Makine ve Cihazlar Hesabı 650.656,44 TL, 254-Taşıtlar Hesabı 130.400,17 TL ve 255-Demirbaşlar Hesabı 99.967,59 TL fazla olarak görünmektedir.

Yukarıda yer alan açıklamalar çerçevesinde, taşınırlara yönelik kayıt ve takip işlemlerinin ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde yapılarak Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile muhasebe kayıtları arasındaki uyumsuzluğun giderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması

Belediye tarafından indirim konusu yapılmayacak mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin bazı giderlerin İndirilecek KDV hesabına kaydedilmesi sonucu hatalı işlem yapıldığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1/3-g maddesi uyarınca genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticari, sınaî, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerinin vergiye tabi tutulacağı, "Vergi İndirimi" başlıklı 29/1'inci maddesi gereğince bunların yaptıkları vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden, bu Kanun'da aksine hüküm olmadıkça, faaliyetlerine ilişkin olarak kendilerine yapılan teslim ve hizmetler sırasında hesaplanan katma değer vergisini indirebileceği belirtilmiştir.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin verginin konusuna ilişkin "2. Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi" başlıklı (I/B-2) bölümünde; 3065 sayılı Kanunun (1/3-g) maddesinde sayılan; genel bütçeye dâhil

idareler, özel bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birlikler, üniversiteler, dernek ve vakıflar ile her türlü mesleki kuruluşları tarafından ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerinin vergiye tabi olmadığı, bu kuruluşlara ait veya tabi olan veya bunlar tarafından kurulan ve işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların iktisadi işletme olarak mütalaa edileceği ve bunların ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyetlerinin vergiye tabi olacağı ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 153'üncü maddesinde; mahalli idarelerin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin ödemiş oldukları katma değer vergisini indirim konusu yapabilecekleri, bunun dışında nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın almış oldukları mallar veya hizmetler için ödedikleri katma değer vergisini ise indirim konusu yapamayacakları hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediyelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikte olmayan teslim ve hizmetleri vergiye tabi tutulmamalı ve indirim konusu yapılmamalıdır. İndirim konusu yapılmayacak olan KDV tutarlarının mal ve hizmetin maliyetine eklemeleri gerektiği, sadece vergiye tabi hizmetlerini ya da ticari niteliği bulunan faaliyetlerini ifa etmek için alınan mal ve hizmetler için ödediği KDV tutarlarının indirim konusu yapılabileceği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan düzenlemeler doğrultusunda ilgili hesaplara kaydedilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Belediyenin satışa konu olmayan, kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın almış olduğu, mal veya hizmet için ödenen katma değer vergilerini gider veya ilgili varlık hesabının maliyet bedeline ilave etmek yerine, 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydettiği, ay sonlarında ise bu hesaptaki bakiyeleri 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabına aktardığı tespit edilmiştir. Mevcut uygulama neticesinde, mali tablolarda devreden katma değer vergisi hesabının fazla; giderler hesabının eksik tutarda yer almasına sebebiyet verilmiştir.

Yukarıda yer alan açıklamalar çerçevesinde, belediyelerin görev alanı içindeki hizmetlerine yönelik yaptığı harcamaları ile ticari kapsamdaki harcamalarının birbirinden ayrılarak görev alanlarına giren harcamaları nedeniyle yüklenilen katma değer vergilerinin indirim konusu yapılmaması, bunun bir maliyet unsuru olarak gider ya da ilgili varlık hesabının maliyetine eklenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Amortisman Ayırma İşlemlerinin Hatalı Yapılması ve Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Mevzuata Uygun Tutulmaması

Amortisman tabi bazı maddi duran varlıklar için amortisman ayrılmadığı, bazı maddi duran varlıklar için kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrıldığı ve duran varlıklar amortisman defterinin mevzuatın öngördüğü şekilde tutulmadığı görülmüştür.

A) Maddi Duran Varlıkların Amortisman Ayırma İşlemlerinde Hata Bulunması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi Duran Varlıklar hesap grubu ile ilgili ve "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendinde; amortisman tabi varlıkların neler olduğu, bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranlarına ilişkin esas ve usullerin Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirleneceği, ayrılan amortismanların nasıl muhasebeleştirileceği ve varlıkların amortisman hesaplanmasına esas alınacak değerinin nasıl tespit edileceği ile ilgili konular düzenlenmiştir.

Anılan Yönetmelik'in 202 ve 203'üncü maddelerinde, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının niteliği ve işleyişi düzenlenmiş olup maddi duran varlıklar için ayrılan amortisman tutarlarının yıl sonunda bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

"Amortisman ve Tükenme Payları" başlıklı 47 Sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde ise, kamu idarelerinin duran varlıklarından hangilerinin amortisman ve tükenme payına tabi tutulacağı, buna ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranları düzenlenmiştir.

Amortisman ayırma işlemleri üzerinden yapılan incelemede, toplam değeri 43.777.300,77 TL olan maddi duran varlıklara hiç amortisman ayrılmadığı, toplam değeri 9.252.855,96 TL olan varlıklar için 10.370.876,44 TL yani 1.118.020,48 TL daha fazla amortisman ayrıldığı tespit edilmiştir. Bu durum, Giderler Hesabının ve Birikmiş Amortismanlar Hesabının olması gerekenden farklı bir şekilde mali tablolara yansımaya sebebiyet vermektedir. Dolayısıyla, hem faaliyet sonuçları tablosu hem de varlıkların net değeri hatalı görünmektedir.

Yukarıda yer alan açıklamalar çerçevesinde, mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi sunmasını güvence altına almak amacıyla amortisman ayırma işlemlerinin anılan Yönetmelik ve Genel Tebliğ hükümleri doğrultusunda yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

B) Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Mevzuata Uygun Tutulmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde; bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı belirtilmiştir. Yönetmelik'in 491'inci maddesinde ise, idarelerce tutulacak defterler arasında duran varlıklar amortisman defterinin olduğu ve bu deftere nasıl kayıt yapılacağı ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Amortisman ve Tükenme Paylarını düzenleyen Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 47 Sıra no.lu Genel Tebliği'nin "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinde; amortisman ve tükenme payı süresinin, duran varlıkların aktife girdiği yıldan başlayacağı; "Amortisman tabi duran varlıkların deftere kaydedilmesi" başlıklı 9'uncu maddesinde, amortisman tabi her bir varlığın Tebliğ ekinde yer alan duran varlıklar amortisman defterine kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İdarenin muhasebesinde kayıtlı amortisman tabi her bir varlığın duran varlıklar amortisman defterine girişlerinin yapılmadığı, sadece hizmet binaları ve genel mezarlık alanlarının amortisman defterine kaydedildiği, Maddi Duran Varlıklar Hesaplarında kayıtlı taşınmazların her biri için ayrı ayrı değil, kümülatif tutarlar üzerinden amortisman ayrıldığı, duran varlıklar amortisman defterinde varlıklar için ayrı ayrı kayıt tutulmaması nedeniyle de her bir varlık için ayrılan amortisman tutarının bilinemediği tespit edilmiştir. Belediyenin aktifinde bulunan duran varlık tutarının ve çeşidinin fazla olması, her birinin aktife giriş tarihleri ve amortisman oranlarının farklı olması durumları göz önünde bulundurulduğunda amortisman ayırma işlemlerinde yapılacak hataların önüne geçmek adına duran varlık amortisman defterinin mevzuatta belirtildiği şekilde tutulması gerekmektedir.

Bu durumda, duran varlıkların amortisman hesaplamalarında edinim tarihlerinin göz ardı edilmesi, her ne suretle olursa olsun kayıtlardan çıkarma durumunda ilgili duran varlığa ne kadar amortisman ayrıldığına bilinmemesi veya duran varlığın amortisman ayırma süresinin dolmasına rağmen amortisman ayrılmaya devam edilmesi söz konusu olabilecektir. Dolayısıyla, amortisman tutarları gerçeği yansıtmayacaktır.

Yukarıda yer alan açıklamalar çerçevesinde, sunulan mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliği açısından, amortisman tabi duran varlıklar için faydalı ömürleri süresince yıllar itibarıyla düzenli olarak amortisman ayrılması; ilgili varlığın edinim tarihi, amortisman oranı, birikmiş amortismanı ve net değeri gibi hususların takibi açısından amortisman tabi her bir varlığın Duran Varlıklar Amortisman Defteri'ne girişinin yapılarak takibinin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Şirket Personeli Dahil Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması

İdarenin şirket personeli de dahil olmak üzere, cari yıl toplam personel giderlerinin, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının, bir önceki yılın yeniden değerlendirme oranına göre artırılmasından elde edilen miktarın %40'ını geçtiği görülmüştür.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları İle Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında, İdarelerin, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderlerinin, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak 4.1.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 298'inci maddesi uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamayacağı, bu oranın büyükşehir belediyelerinde yüzde otuz olarak uygulanacağı, yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamayacağı; üçüncü fıkrasında ise, belirlenen oranı aşan idarelerin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin alınmaksızın şirketlerine işçi alımı yapamayacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeye göre, İdarenin şirket personeli dahil yıllık toplam personel giderlerinin, en son yıl gerçekleşen bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranı ile

artırılmış miktarının %40'ını aşmaması gerektiği, bu oranın beklenmedik durumlar nedeniyle yıl içinde aşılması halinde yasal sınırın altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamayacağı, belirlenen oranın aşılmasına rağmen personel ihtiyacı doğduğunda ise personel alımı için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin alınması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, ayrıntıları aşağıdaki tabloda yer aldığı gibi, İdarenin Şirket personeli dahil cari yıl toplam personel giderlerinin 84.241.559,36 TL olduğu ve bu tutarın, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunan 131.518.773,33 TL'nin %64,05'ini oluşturduğu, dolayısıyla toplam personel giderlerinin %40'ın üzerinde olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 9: Toplam Personel Gideri ve Personel Gideri Limiti

2024 Yılı				
En Son Kesinleşmiş Bütçe Geliri (TL)	Yeniden Değerleme Oranı	Yeniden Değerleme Oranı ile Hesaplanan Tutar (TL)	Personel Gider Limiti (TL)	Gerçekleşen Toplam Personel Gideri (TL)
82.998.089,95	%58,46	131.518.773,33	52.607.509,33	84.241.559,36

Yukarıda yer alan açıklamalar çerçevesinde, personel giderlerinin yasal sınırın altına ininceye kadar personel alımı yapılmaması gerekmekte olup ihtiyaç duyulması halinde ise personel alımına ilişkin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Sözleşme Yapılmaması

Belediyenin personel şirketinden yapılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında sözleşme imzalanmadığı görülmüştür.

375 sayılı KHK'nın ek 20'nci maddesine göre; il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen

bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilmektedir.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır" başlıklı 5'inci maddesinde, asgari işçilik maliyetinin, sözleşme giderlerinin, genel giderlerin, işçilikle bağlantılı ayni giderlerin ve kâr oranının kamu ihale mevzuatı esas alınarak belirleneceği; "Hizmetlerin gördürülmesi" başlıklı 6'ncı maddesinde, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin bedelinin tespitinde, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin yaklaşık maliyetin tespitine ilişkin hükümlerine uyulmasının zorunlu olduğu, bu usul ve esaslarda düzenlenmeyen hususlarda Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinin uygulanacağı, bu kapsamdaki hizmet alımlarında taraflar arasında sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Personel çalıştırılmasına dayalı ihalelerde yaklaşık maliyet" başlıklı 10'uncu maddesinde, personel çalıştırılmasına dayalı ihalelerde yaklaşık maliyetin nasıl hesaplanacağına ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında teklif fiyata dahil olacak giderler" başlıklı 78'inci maddesinde ise, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerinin birim fiyat teklif alınmak suretiyle gerçekleştirilmesi ve ihale üzerinde bırakılan istekli ile birim fiyat sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Belediyenin şirketinden yapacağı personel hizmet alımlarında yaklaşık maliyetinin tespitinden, sözleşmenin bitimine kadar 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hükümleri ile Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi hükümlerine uyulması gerektiği açıktır. Hizmetin türü personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olduğundan sözleşme türü de birim fiyat sözleşme olmalıdır. Birim fiyat sözleşmeye esas olmak üzere birim fiyat teklif cetveli oluşturulmuş olmalı ve bu cetveldeki sözleşme kalemlerine (işçilik kalemlerine) teklif edilen birim fiyatlar ile miktarların (ay/gün) çarpımı neticesinde elde edilen tutarlar, toplam sözleşme bedelini oluşturmalıdır.

Personel çalıştırılmasına yönelik alımların incelenmesi sonucunda, taraflar arasında herhangi bir sözleşme imzalanmadığı, yapılan ödemelerin sendika ile personel şirketi arasından imzalanan toplu iş sözleşmesi hükümleri doğrultusunda hesaplandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan açıklamalar çerçevesinde, Belediye tarafından Belediye Şirketinden yapılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında sözleşme türü ve bedeli açıkça belirtilen birim fiyatlı hizmet alım sözleşmesi imzalanması, birim fiyat sözleşmeye esas olmak üzere birim fiyat teklif cetveli oluşturulması ayrıca Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde bulunan hükümler doğrultusunda yaklaşık maliyetin tespit edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Hakedişlerin Belediye Şirketine Vergi ve Sigorta Primi Tutarı Kadar Eksik Ödenmesi

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında Belediyede çalışan işçilere yönelik Belediye Şirketine ödenmesi gereken hakedişlerin, SGK primi ve vergi tutarı kadar eksik ödendiği görülmüştür.

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan düzenleme sonucunda belediyeler tarafından, belediye şirketlerinden 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın personel alımı yapılmaktadır. Söz konusu personel alımı neticesinde belediyeler tarafından kendi şirketlerine sözleşme koşullarına göre tespit edilen hakedişler ödenmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, belediyenin kendi şirketlerinden temin ettikleri personele yönelik olarak yaptığı ödemeler; net ödemeler toplamından oluşmakta, hakedişin gider kalemlerinden olan SGK primleri ve vergi tutarları ise zamanında ödenmemektedir. Söz konusu ödeme usulü nedeniyle Şirket bu personelin SGK primleri ile ücretlerinden kesilen gelir ve damga vergisini alacaklı kurumlara zamanında ödeyememekte, bu nedenle söz konusu borçlara gecikme zammı işlemektedir. Bu borçlar ve gecikme cezaları nihayetinde İdare tarafından ödenmekte ve bu nedenle İdare bütçesine fazladan külfet getirmektedir.

5018 sayılı Kanun ile kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması amaçlanmaktadır. İdare bütçesinin stratejik planlama çerçevesinde hazırlanarak Şirkete ödenmesi gereken personel hizmeti bedellerinin sadece net ücret üzerinden yapılan hesaplama sonucu bulunan tutar üzerinden değil, ilgili kamu idarelerine ödenmesi

gereken ve hakedişin gider kalemlerinden olan SGK primi ve çeşitli vergi tutarlarının dahil edilerek ödenmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan açıklamalar çerçevesinde, Belediye Şirketine ödenen hakedişlerin toplam tutar esas alınarak ödenmesi ve böylelikle İdare bütçesine gecikme zammı/faizi gibi ek mali külfet getirilmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: İdarenin Su Yönetiminde Mali Yapıyı Olumsuz Etkileyen Sorunlar Bulunması

Belediye bünyesinde bulunan su idaresinde, kayıp kaçak oranının çok yüksek olduğu, belediye tarafından şehre ne kadar su verildiğinin bilinmediği ve su yönetiminde mali yapıyı da etkileyen sorunlar bulunduğu tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediye başkanının görev ve yetkileri” başlıklı 38’inci maddesinde belediye başkanına, belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek gibi görevler verilmiş ve bu hususlarda belediye başkanına sorumluluk yüklenmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Mali hizmetler birimi” başlıklı 60’ıncı maddesinin (e) bendinde de ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacakların takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

Yukarıda anılan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, üst yönetici ve muhasebe yetkilisine gelirlerin toplanması konusunda birtakım sorumluluklar yüklenmiştir.

Yapılan incelemelerde, ilçedeki su depolarının ve su iletim hatlarının oldukça eski olduğu, hiçbir su deposunda şehre verilen su miktarını ölçen sayaç bulunmadığı gibi, mahalle ana girişlerinde de ilçenin hangi mahallesine ne kadar su verildiğini ölçen bir sayaç veya sistemin olmadığı görülmüştür. Bu nedenle, şehre verilen su miktarının tam olarak bilinemediği, su sarfiyatının ancak belediye bünyesinde faturalandırılan su miktarı ve toplam su debisi birlikte değerlendirilmek suretiyle tahmini olarak ölçülebildiği, belediyenin gerek su hatlarının eski olmasından gerekse kaçak kullanımdan dolayı oldukça büyük su kaybının olduğu anlaşılmıştır.

Aşağıda yer alan tablo 8 ve 9'da belediye bünyesinde bulunan su depoları ve sondajlarının toplam kapasiteleri yer almaktadır.

Tablo 10: Belediye Bünyesinde Bulunan Su Depolarının Depolama ve Şehre Su Verme Kapasiteleri

Depo Adı	Depo Kapasitesi (Metreküp)	Su Verme Kapasitesi	Cazibeyle veya Elektrik Enerjisi Kullanarak Şehre Su Sağlandığı
Gülçiçek	100 m ³	35 Lt/Sn	Cazibe
Kırbulak	400 m ³	85 Lt/Sn	Cazibe
Günaylar	150 m ³	35 Lt/Sn	Cazibe
800'Lük	800 m ³	160 Lt/Sn	Cazibe
Sapantaşı	200 m ³	50 Lt/Sn	Cazibe
Selçuklu	50 m ³	20 Lt/Sn	Cazibe
Toplam	1.700 m³	385 Lt/Sn	Cazibe

Tablo 11: Sondaj Sayısı, Kapasiteleri ve Elektrik Tüketim Miktarları

Sondaj Adı	Sondaj Kapasitesi (Debisi Lt/Saniye)	Sondajlara Ait Su Deposu Kapasiteleri ve Şehre Su Verme Kapasitesi	Yıllık Tüketilen Elektrik Enerjisi Miktarı
800'Lük	20 Lt/Sn	800 m ³	53.345,64 Kwh
800'Lük	20 Lt/Sn	800 m ³	53.345,64 Kwh
Kumocağı	15 Lt/Sn	m ³ (su şebekesine direk veriliyor)	46.803,00 Kwh
Sapantaşı	20 Lt/Sn	200 m ³	53.345,64 Kwh

Bu verilere göre, ilçe halkının su ihtiyacını karşılamak için belediye bünyesinde toplam 6 su deposu ve 4 sondaj ünitesi bulunmaktadır ve bu su depolarının toplam kapasitesi 1.700 m³'tür. Belediyenin sondajlardan doğrudan su şebekesine verilenler dahil şehre su verme kapasitesi ise 400 Lt/Sn'dir. Bu bilgiler ışığında değerlendirdiğimizde, Belediyenin ilçe nüfusuna göre oldukça zengin su kaynağına sahip olduğu görülmektedir. Ancak yapılan incelemelerde, nüfusa göre zengin sayılabilecek su kaynağı bulunmasına rağmen ilçe bünyesinde bazı aylarda su sıkıntısının çekildiği ve depolardan ilçeye verilen su miktarı ile faturalandırılan su miktarı arasında uyumsuzluk bulunduğu anlaşılmıştır.

Tablo 12: Son 5 Yıllık Su Tahakkuk\Tahsilat ve Sarfiyat Çizelgesi

Yıllar	Abone Sayısı	Tahakkuk Miktarı	Tahsilat Miktarı	Faturalandırılmış Su Tüketim Miktarı (Ton)	Yıllar İtibarıyla Su Tarifesi	Tahakkuk Tahsilat Oranı
2020	4.303	538.598,42	281.720,63	403.951	1,00 TL	%52,31
2021	4.581	557.046,68	243.108,39	281.116	1,40 TL	%43,64
2022	4.730	1.104.265,02	878.593,81	564.554	1,76 TL	%79,56
2023	4.893	2.036.613,56	1.268.659,08	705.227	2,50 TL	%62,29
2024	5.843	3.446.258,77	2.268.965,08	663.371	6,00 TL	%65,84

Yukarıda yer alan ve idarenin yıllar itibarıyla abone sayısı, faturalandırılan su miktarı ve su faturalarına ilişkin tahakkuk/tahsilat oranları verilerini, kurumun su debisi ve depo kapasiteleri ile birlikte analiz ettiğimizde; belediyenin dakikada 24, saate 1.440, günlük 34.560,

yıllık 12.614.400 ton su verme kapasitesine sahip olmasına rağmen, yıllık ancak 663.371 ton su tüketimini faturalandırabildiği görülmektedir. Bu durum, belediye bünyesinde gerek ruhsatsız kaçak kullanım dolayısıyla gerekse de iletim hatlarının eski olması nedeniyle su yönetiminde kayıp kaçak oranının yüksek olduğunu göstermektedir.

Nitekim bu durum, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ) gibi kurumların sunmuş olduğu fizibilite raporlarına da yansımış ve kurum bünyesinde normalin çok üzerinde su kayıp kaçığının olduğu bu raporlarda da dile getirilmiştir. 2024 yılında doğalgaz aboneliği için su aboneliği ve borcu yoktur belgesinin aranması nedeniyle toplam abone sayısına daha önceki yıllara göre yaklaşık 1.000 abonenin ilave olması da iletim hatları dışında ruhsatsız kaçak su kullanımının oldukça yüksek boyutlarda olduğunu gözler önüne sermektedir.

Öte yandan, kurumun su satış fiyatının 6 TL/ton gibi Türkiye ortalamasının oldukça altında olmasına rağmen, yıllar itibarıyla tahakkuk ettirilen su bedellerinin ortalama %60,73'nün tahsil edilebildiği, 2024 yılında ise bu rakamın %65,84 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Su tahakkuk/tahsilat oranının düşük olması, Belediyelerin önemli gelir kalemlerinden biri olan su gelirlerinin payının kurum bünyesinde yıllar itibarıyla düşmesine, kurumun giderek daha fazla merkezi idareden gelen paylara bağımlı bir şekilde işlemlerini yürütmesine neden olmuştur. 2019-2022 yılları arasında idarenin tüm gelirleri içinde su gelirlerinin payı %3 iken bu oran 2024 yılı sonuna gelindiğinde bu rakam yaklaşık %50 oranında azalarak %1,6'ya düşmüştür.

Tablo 13: Su Gelirlerinin Kurumun Diğer Gelirleri İçindeki Payı

Yıllar	Su Gelirleri Miktarı	Merkezi İdareden Gelen Paylar	Diğer Öz Gelirler Toplamı	Toplam Gelir Miktarı
2020	542.703,00	13.478.101,00	4.077.837,00	18.098.641,00
2021	726.970,00	17.809.596,00	9.528.009,00	28.064.575,00
2022	1.332.976,00	25.576.521,00	17.352.104,00	44.261.601,00
2023	1.366.138,00	62.173.116,00	19.458.835,00	82.998.089,00
2024	2.340.395,00	98.815.646,00	41.384.758,00	143.540.799,00

Sonuç olarak, gerek su depolarının ve su iletim hatlarının eski olması gerekse de kaçak kullanım nedeniyle; idarenin su tüketiminde kayıp kaçak oranının çok yüksek olduğu, belediyenin hiçbir deposunda ve ana mahalle girişlerinde sayaç bulunmadığından ilçeye ne kadar su verildiğinin tam olarak bilinemediği, su sarfiyatının ancak faturalandırılan su bedeli ve su debilerinin birlikte değerlendirilmesiyle tahmini olarak ölçülebildiği, su bedelinin Türkiye ortalamasının çok altında olmasına rağmen tahakkuk/tahsilat oranının %65,84'ü geçemediği, su yönetimindeki yaşanan bu sorunlar nedeniyle kurumun mali yapısının olumsuz yönde etkilendiği kanaatine varılmıştır.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevabi yazıda; şehir şebeke (isale) hattındaki kayıp kaçakları önlemek ve şebekeye verilen su miktarını belirlemek için yeni isale hattı ve depoların yıkılıp yeniden yapılması gerektiği, ancak bunu yapmak için Belediyenin bütçesinin yeterli olmadığı, ileriki dönemlerde su hatlarına debimetreler takılacağı, kaçak kullanımdan kaynaklanan su kayıplarını minimum düzeye indirmek için ise sıkı denetimler yapıldığı, su sayacı olmadığı tespit edilen mesken ve ticarethanelerden su sayacı bedeli alınarak su sayacı takıldığı ifade edilmiştir.

İdare tarafından, kurumun mali yapısını doğrudan etkileyen yukarıda bahsedilen hususlarla ilgili olarak, alt yapı başta olmak üzere çalışmaların bir an önce başlatılması ve su yönetimindeki kayıp kaçak oranını düşürmek ve tahakkuk tahsilat oranını artırmak için gerekli önlemlerin alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Belediyenin Hacedilemeyen Gelirlerinin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi

Belediyenin hacedilemeyen gelirlerini teşkil eden vergi, resim ve harçların tahsil edildiği banka hesabında haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerin de bulunduğu, dolayısıyla hacedilemeyen gelirlerin ayrı banka hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun "Haczi caiz olmayan mallar ve haklar" başlıklı 82'nci maddesinde, özel yasalarında haczi caiz olmadığı gösterilen malların hacedilemeyeceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında, belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri hacedilemez denilmek suretiyle belediyenin haczi mümkün olmayan gelirleri sayılmıştır.

Yargıtay 12'nci Hukuk Dairesi 20.03.2012 tarih ve E.2011/22082 K.2012/8629 sayılı Kararında, borçlu belediyece haczi kabil olmayan paralar ile haczi mümkün olan paraların aynı hesapta toplanmasının ve birbirine karıştırılmasının, hacedilemezlik hakkından feragat olarak kabul edileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin vergi, resim ve harç gelirlerinin tahsil edildiği banka hesabında haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerin de bulunduğu tespit edilmiştir. Belediyenin haczedilemeyen gelirlerini ayrı hesapta tutmayarak haczi kabil gelirlerle ortak havuz hesabında birleştirmesi, bu hesaptaki bakiyenin vergi, resim ve harç gelirlerinden mi yoksa haczedilebilir gelirlerden mi oluştuğunun belirlenmesini imkânsız hale getirmektedir.

Yukarıda yer alan açıklamalar çerçevesinde, havuz hesabı uygulamasının sonlandırılması, haczedilemeyen gelirler ile haczi kabil varlıkların ayrı hesaplarda izlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Belediye Mülkiyetinde Bulunan Bazı Taşınmazların Cins Tashiherinin Yapılmaması

Belediye mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların bir kısmının mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbiri ile uyumlu olmadığı ve cins tashihi işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Taşınır ve taşınmaz işlemleri” başlıklı 44’üncü maddesinde genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiş, buna istinaden 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Anılan Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde cins tashihi; binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi şeklinde tanımlanmış; “Cins tashiherinin yapılması” başlıklı 10’uncu maddesinde, kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashiherinin yapılması için gerekli işlemlerin yapılması gerektiği belirtilmiş; “Kayıt değişikliği işlemleri” başlıklı 11’inci maddesinde ise, kadastro, imar, ifraz, tevhid, cins tashihi, yüzölçümü değişikliği, kat mülkiyeti tesisi, kamuya terk gibi nedenlerle taşınmazda meydana gelebilecek değişikliklerde kayıtların kapatılarak yeni kayıt tesis edilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

İdarenin taşınmazlarına ilişkin iş ve işlemlerin incelenmesi neticesinde, taşınmazların bir kısmının cins tashiherinin yapılmadığı, mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının

birbiri ile uyumlu olmadığı tespit edilmiştir. Örnek olarak, Atatürk mahallesi 151 ada 34 parseldeki taşınmazın, orta mahallesi 164 ada 74 parseldeki taşınmazın, alacaatlı mahallesi 431 ada 2 parseldeki taşınmazın ve çayır mahallesi 179 ada 18 parseldeki taşınmazın tapu kaydı ile fiili kullanım hali uyuşmamaktadır.

Yukarıda yer alan açıklamalar çerçevesinde, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tashihlerinin yapılması aynı zamanda mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi sunmasını sağlamak amacıyla ilgili maddi duran varlık hesaplarının mevcut duruma uygun olarak düzeltilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Doğrudan Teminle Gerçekleştirilen Alımlarda Hatalar Bulunması

Doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımlarda, Elektronik Kamu Alımları Platformu Kaydı oluşturulmadığı, parasal limit dâhilindeki alımlarda yasaklılık kontrolünün yapılmadığı ve işin gerçekleştirilmesinin belli bir süreye bağlı olduğu alımlarda sözleşme imzalanmadığı görülmüştür.

A) Yasaklılık Sorgulaması ve EKAP Kaydı İşlemlerinin Yapılmaması

Doğrudan temin yöntemi ile yapılan satın almalarda, isteklilerin yasaklılık sorgusu yapılmadığı, alımlara ilişkin Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) kaydı oluşturulmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53'üncü maddesine dayanılarak, Kamu İhale Kurumu tarafından çıkarılan "Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliğ" 11.07.2023 tarih ve 32245 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış olup 01.02.2024 tarihinde yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.

Söz konusu Tebliğ'in "Alımlara ilişkin uygulama esasları" başlıklı 4'üncü maddesinin sekizinci fıkrasında, Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit dahilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kurumun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda, söz konusu kişiden alım yapılmaması gerektiği belirtilmiştir.

Anılan Tebliğ'in "Doğrudan temin kaydının yapılması" başlıklı 5'inci maddesinde ise, alımların idareler tarafından EKAP'a kaydedilerek doğrudan temin kayıt numarası oluşturulacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, doğrudan temin işlemlerine ilişkin dosyalarda yasaklılık sorgusunun ve EKAP kayıtlarına ilişkin belgelerin olmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda, parasal limit dahilinde yapılan doğrudan teminlerde yasaklılık sorgulamasının yapılması ve aynı zamanda doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen alımların EKAP'a kayıt işlemlerinin yapılarak doğrudan temin kayıt numarası oluşturulması gerektiği değerlendirilmektedir.

B) Belirli Süreyi İhtiva Eden Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme Yapılmaması

Doğrudan temin ile gerçekleştirilen ve teslimi, sunumu veya yapımı belli bir süre ihtiva eden alımlarda, idare ile yüklenici arasında sözleşme düzenlenmediği görülmüştür.

Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliğ'in "Alımlara ilişkin uygulama esasları" başlıklı 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında, alımların ilan/duyuru yapılması, teminat alınması, ihale komisyonu kurulması ve Kanun'un 10'uncu maddesinde sayılan yeterlik kurallarının aranması zorunluluğu bulunmaksızın gerçekleştirilebileceği; beşinci fıkrasında ise, teslimi, sunumu veya yapımı belli bir süreyi gerektiren alımlar ile Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında yapılan alımlarda sözleşme imzalanmasının zorunluluk arz ettiği ifade edilmiştir.

Doğrudan temin uygulamasında şartname ve sözleşme düzenlenmesi idarenin takdirinde bir husus olmakla birlikte; özellikle süreli alımlarda, bir başka ifadeyle işin gerçekleştirilmesinin belli bir süreye bağlı olduğu mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde sözleşme düzenlenmesi zorunludur.

Ayrıca, doğrudan temin ihale usulü olmayıp bir alım yöntemidir. Bu nedenle ihale uygulama yönetmelikleri ekinde yer alan tip sözleşme ve tip şartnamenin kullanılma zorunluluğu bulunmamaktadır. İdare tarafından, işin niteliğine göre sözleşmenin konusunu, bedelini, süresini, tarafların hak ve yükümlülüklerini belirleyen bir sözleşme metni kullanılabilecektir.

Belediyenin doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen alımlarının incelenmesi neticesinde, tamir, tadilat, bakım, onarım vb. işlerin belli bir süre gerektiren işlerden olmasına rağmen yüklenici ile idare arasında tarafların karşılıklı hak ve sorumluluklarını gösteren yazılı sözleşme yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine İdare tarafından, süreli doğrudan teminlerde sözleşme düzenlendiği ifade edilmiştir. Ancak, Fen İşleri Müdürlüğü bünyesinde gerçekleştirilen ve tamamlanması belirli bir süre gerektiren bakım, onarım ve tadilat işlerinde sözleşme düzenlenmediği, yerinde denetim sırasında görülmüştür. Örneğin, 15 Temmuz Şehitler Parkı içerisinde bulunan basketbol ve voleybol sahalarının onarımı işi; 5 cm kalınlığında 450 doz katkılı şap yapımı, kauçuk zeminin sökülmesi ve patlamış betonun kırılıp süpürülmesi ile lama ve profil demirlerden çeşitli demir işlerinin yapılarak yerine konulması olmak üzere üç kalemden oluşan bir yapım işidir. Bu işin yapımı belirli bir sürede tamamlandığı halde, İdare ile yüklenici arasında herhangi bir sözleşme imzalanmamıştır.

Yukarıda yer alan açıklamalar çerçevesinde, yapımı, sunumu veya teslimi belli bir süre gerektiren işlerde, işin idare tarafından belirlenen koşullarda ve özelliklerde yapılmasını güvence altına almak, olası hukuki belirsizliklerin önüne geçmek, işin kontrolünü sağlamak ve tarafların hakları ile sorumluluklarını belirlemek amacıyla sözleşme düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2024 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde; *"Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz."* hükmü yer almaktadır.

Anılan Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 2.076.108,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği; "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 622.756,00 TL'yi, diğer idarelerin 207.453,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlarının ilan

yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Buna göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21’inci maddenin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlar hariç 22’nci maddenin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10’unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanan “4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62’nci maddesinin (ı) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ ”in “Genel esaslar” başlıklı 4’üncü maddesinin 2’nci fıkrasında; Kanun’un 62’nci maddesinin (ı) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanun’un gerek 21’inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlar hariç 22’nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10’unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği,

3’üncü fıkrasında ise Kanun’un 21’inci maddesinin (f) bendi ve 22’nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konulan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı,

İfade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (f) bendi ile 22’nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal alımlarında, aşağıdaki tablodan görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10’unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 14: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Mal Alımlarında Ödenek Sınırı Aşımı

Harcama Kalemi	2024 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (TL) (A)	Toplam Ödenek’in %10’u (Sınır)(TL) (B=A*%10)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı (C/A)
Mal Alımı	48.562.000,00	4.856.200,00	13.552.949,55	8.696.749,55	0,27

Belediye tarafından 2024 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen mal alımlarında, bütçeye bu amaçla konulan ödeneğin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 9: Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi

Yapım İşinin "İnşaat Sigortası (Bütün Riskler/All Risk)" poliçesindeki bazı risk unsurlarına %2 (yüzde iki)'den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "İş ve işyerinin sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesine göre; yapım işlerinde yüklenicinin, ihale dokümanında belirtilen süre ve şartlara uygun olarak işyerlerindeki her türlü aracı, malzemeyi, ihzaratı, iş ve hizmet makinelerini, taşıtları ve tesisleri oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı sigorta yaptırması gerekmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında; sigorta poliçesinde tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olduğu; deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının azami %20 olduğu; bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmayacağı; muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanmasının yüklenicinin sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere, yüklenici işyerinde bulunan mal ve malzemelere inşaat sigortası yaptırmakla yükümlüdür. Diğer taraftan, tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı en çok yüzde iki olmalıdır.

Yapılan incelemede, yapım işinde mevzuata aykırı olarak bütün riskler sigortası kapsamında yer alan kalemlere %2'den fazla muafiyet uygulandığı tespit edilmiştir. Yüklenici tarafından Belediyeye sunulan sigorta poliçesinde "bakım devresi, hırsızlık, yangın" gibi durumlarda %20 oranında; "diğer hasarlar, 3'üncü şahıs mali mesuliyet hasarı, iksa, kazık, ankraj hasarı" gibi durumlarda %10 oranında muafiyet belirlendiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan açıklamalar çerçevesinde, inşaat sigortası poliçesinde muafiyet oranlarının yüksek belirlenmesi yüklenicinin sorumluluğunu ortadan kaldırmamakla birlikte;

karşı karşıya kalabileceği riski artırması bakımından önemlidir. Bu sebeple, inşaat sigortasında tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının en fazla %2 olması konusunda gerekli kontrollerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 10: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Gösteren İşyerlerinin Bulunması

Belediyenin yetki ve görev sınırları içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunan işletmelerin olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde; belediyenin, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermeye, (l) bendinde ise; gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmaya ve denetlemeye yetkili olduğu ifade edilmiştir.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 3'üncü maddesinin (b) bendinde; belediye hudutları ile mücavir alan içinde kalan tüm işyerleri ve işletmelere işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermeye belediyelerin yetkili olduğu; İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre de, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamında faaliyet gösterecek işletmelerin ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatı almış olması gerektiği, usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı, işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı belirtilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81'inci maddesinde ise; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılmasının işyeri açma izni harcına tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinde, Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösterecek tüm işyerleri ve işletmelere belediye tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmesi gerektiği belirtilmiş, işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılıp çalıştırılmayacağı açık bir şekilde ifade edilmiştir. Diğer taraftan, ruhsat verilen işyerlerine ilişkin işyeri açma izin harcı tahsil edilerek gelir elde edilmelidir.

Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren işyerlerine ilişkin yapılan incelemede, 71 işletmenin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyet gösteren işyerleri için bunların ruhsatlandırılmasına yönelik çalışmaların yapılması ve bu kapsamda takip, kontrol ve denetim süreçlerinin etkin bir şekilde yürütülmesi ve buna bağlı olarak da işyeri açma izni harcının zamanında tahsil edilmesi 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>