



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ÇORUM SUNGURLU 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..... | 10 |
| 3. | SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU | 10 |
| 4. | DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI..... | 10 |
| 5. | İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ | 11 |
| 6. | DENETİM GÖRÜŞÜ..... | 12 |
| 7. | DENETİM BULGULARI..... | 13 |

TABLolar LİSTESİ

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

KISALTMALAR

| | |
|------------|---------------------------|
| AYM | Anayasa Mahkemesi |
| KDV | Katma Değer Vergisi |
| KHK | Kanun Hükümünde Kararname |
| KİK | Kamu İhale Kurumu |
| SGK | Sosyal Güvenlik Kurumu |
| TL | Türk lirası |

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

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

B. Diğer Bulgular

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

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

Anayasa'da il, belediye ve köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının neler olduğu belirlenmeyip, bunun tespiti kanuna bırakıldığından; belediyelerin kuruluşu, karar organları, görevleri ve yetkileri 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenmiştir.

İnsan topluluğunun belde düzeyindeki kamu idaresi olan belediyeler, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre genel yönetim kapsamındadır ve bu niteliğinden dolayı bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile mali yönetim ve kontrolleri, 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.

Çorum Sungurlu Belediyesi bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin merkezi ve mücavir alanları ile sınırlıdır.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur. Bu Kanun'da belediyenin organları, teşkilatı, görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları ile bütçe ve denetimi

gibi temel hususlar düzenlenirken; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda ise gelirleri düzenlenmiştir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumluluklarına ilişkin diğer ilgili kanun ve yönetmeliklerde de düzenlemeler yer almaktadır.

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 yaptıracağı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

Sungurlu Belediyesinin 05.01.2017 tarihli ve 7 nolu Meclis Kararı ile "Sungurlu Belediyesi Sosyal ve İktisadi İşletmesi" adıyla kurulmuş bütçe içi iktisadi işletmesi bulunmaktadır. İşletmenin faaliyet alanı, beton santrali ve bordür parke, kilit parke imalatı ile kum satışı ve kafe işletmeciliğidir. İşletmenin personeli bulunmamakta, faaliyetlerini Belediye şirketi olan SUNBETON İnş. San. Tic. Ltd. Şti.'nden yapılan personel hizmet alımı ile yürütmektedir.

Belediyenin, 10.000,00 TL sermayeli ve sermayesinin tamamı Belediyeye ait SUNBETON İnş. San. Tic. Ltd. Şti. ile 12.000,00 TL sermayeli ve sermayesinin 11.640,00 TL (%97)'si Belediyeye ait SUN-AR Tic. Ltd. Şti. adlarında iki ticari şirketi bulunmaktadır. Belediye SUNBETON İnş. San. Tic. Ltd. Şti.'nden personel alımı yapar iken, SUN-AR Tic. Ltd. Şti. ise faaliyetini durdurmuş, vergi kaydı kapatılmış, atıl durumda olan bir şirkettir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'a göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Sungurlu Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye ve Meclis Başkanı olmak üzere 16 üyeden oluşmaktadır.

5393 sayılı Kanun'a göre 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.

Sungurlu Belediyesinin idari teşkilatı; Belediye Başkanı ve ikisi Belediye Meclisi üyeleri arasından, biri memurlar arasından atanmış üç başkan yardımcısı ile Özel Kalem Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü, İşletme ve İştirakler Müdürlüğü, Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü, İtfaiye Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Muhtarlıklar Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü ve İklim Değişikliği ve Sıfır Atık Müdürlüğünden oluşmaktadır.

Bu teşkilat içinde Özel Kalem Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü ve İmar ve Şehircilik Müdürlüğü doğrudan Belediye Başkanına, diğer müdürlükler ise alan ve ilgilerine göre ilgili başkan yardımcılarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Sungurlu Belediyesi Personel İstihdamı

| Personel İstihdam Türü | İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı | Dolu Kadro Sayısı |
|---|---------------------------------|-------------------|
| Memur | 161 | 52 |
| Sözleşmeli Personel | - | 1 |
| Kadrolu İşçi | 80 | 20 |
| Geçici İşçi | - | - |
| Toplam | 241 | 73 |
| 696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel | - | 250 |

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, 27.05.2016 tarihli ve 29724 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

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

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

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

| E-Kod1 | Giderin Türü | Bütçe ile Verilen Ödenek (TL) | Eklenen Ödenek (TL) | Düşülen Ödenek (TL) | Ödenek Toplamı (TL) | Bütçe Gideri Toplamı (TL) | İptal Edilen Ödenek (TL) |
|--------|-------------------------------|-------------------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|---------------------------|--------------------------|
| 01 | Personel Giderleri | 28.191.690,27 | 7.401.000,00 | 7.349.000,00 | 28.243.690,27 | 24.765.802,96 | 3.477.887,31 |
| 02 | SGK'na Devlet Primi Giderleri | 6.731.100,40 | 1.392.000,00 | 2.244.000,00 | 5.879.100,40 | 3.756.134,46 | 2.122.965,94 |
| 03 | Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 177.748.206,00 | 61.295.000,00 | 37.250.000,00 | 201.793.206,00 | 197.253.736,72 | 4.539.469,28 |
| 04 | Faiz Giderleri | 865.755,43 | 0,00 | 500.000,00 | 365.755,43 | 226.874,68 | 138.880,75 |
| 05 | Cari Transferler | 867.142,60 | 600.000,00 | 190.000,00 | 1.277.142,60 | 1.202.000,00 | 75.142,60 |
| 06 | Sermaye Giderleri | 25.119.000,30 | 30.000,00 | 23.185.000,00 | 1.964.000,30 | 1.625.712,60 | 338.287,70 |
| 07 | Sermaye Transferleri | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 08 | Borç Verme | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 09 | Yedek Ödenek | 11.000.000,00 | 0,00 | 0,00 | 11.000.000,00 | 0,00 | 11.000.000,00 |
| | Toplam | 250.522.895,00 | 70.718.000,00 | 70.718.000,00 | 250.522.895,00 | 228.830.261,42 | 21.692.633,58 |

Belediyenin 2023 mali yılı bütçesi ile 250.522.895,00 TL ödenek öngörülmüş, yıl içinde 70.718.000,00 TL eklenen ve 70.718.000,00 TL düşülen ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 250.522.895,00 TL olmuştur. Yıl içinde 228.830.261,42 TL bütçe gideri yapılmış, 21.692.633,58 TL ödenek iptal edilmiştir.

Belediyenin 2023 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 250.522.895,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 250.522.895,00 TL gelir tahmini öngörülerek bütçe denk hazırlanmıştır.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

| Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu | Bütçe Gelir Tahmini | Tahsilat Tutarı (TL) | Red ve İadeler | Net Tahsilat (TL) | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|---|-----------------------|-----------------------|------------------|-----------------------|-------------------------|
| 01- Vergi Gelirleri | 15.812.637,50 | 7.209.005,28 | 7.683,96 | 7.201.321,32 | 45,54 |
| 03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 70.149.171,21 | 67.514.974,52 | 38.642,73 | 67.476.331,79 | 96,19 |
| 04- Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler | 227.160,25 | 1.419.450,98 | 0,00 | 1.419.450,98 | 624,87 |
| 05- Diğer Gelirler | 162.558.101,34 | 136.434.669,47 | 695,29 | 136.433.974,18 | 83,93 |
| 06- Sermaye Gelirleri | 1.775.824,70 | 3.066.892,91 | 0,00 | 3.066.892,91 | 172,70 |
| 08-Alacaklardan Tahsilat | 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 | 250.522.895,00 | 215.644.993,16 | 47.021,98 | 215.597.971,18 | 86,21 |

Tablo 2’de görüldüğü üzere 2023 yılında net bütçe geliri %86,21 oranında gerçekleşirken; vergi gelirleri %45,54; teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %96,19; alınan bağış ve yardımlar %624,87; diğer gelirler %83,93 ve sermaye gelirleri %172,70 oranlarında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

| Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu | Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL) | Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL) | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|----------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|-------------------------|
| 01-Personel Giderleri | 28.191.690,27 | 24.765.802,96 | 87,85 |
| 02-SGK’na Devlet Primi Giderleri | 6.731.100,40 | 3.756.134,46 | 55,80 |
| 03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 177.748.206,00 | 197.253.736,72 | 110,97 |
| 04-Faiz Giderleri | 865.755,43 | 226.874,68 | 26,21 |
| 05-Cari Transferler | 867.142,60 | 1.202.000,00 | 138,62 |
| 06-Sermaye Giderleri | 25.119.000,30 | 1.625.712,60 | 6,47 |
| 07-Sermaye Transferleri | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 08-Borç Verme | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 09-Yedek Ödenek | 11.000.000,00 | 0,00 | 0,00 |
| Toplam | 250.522.895,00 | 228.830.261,42 | 91,34 |

2023 yılında bütçe giderleri %91,34 oranında gerçekleşirken; personel giderleri %87,85; Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet primi giderleri %55,80; mal ve hizmet alım giderleri %110,97; faiz giderleri %26,21; Cari transferler %138,62; sermaye giderleri ise %6,47 oranlarında gerçekleşmiştir.

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

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

| Bütçe Gelirinin Çeşidi | 2021 Yılı (TL) (A) | 2022 Yılı (TL) (B) | 2023 Yılı (TL) (C) | 2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A] | 2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B] |
|--|----------------------|-----------------------|-----------------------|---|---|
| Vergi Gelirleri | 4.313.690,95 | 5.653.252,10 | 7.201.321,32 | 31,05 | 27,38 |
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 17.032.811,94 | 38.872.527,70 | 67.476.331,79 | 128,22 | 73,58 |
| Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler | 41.592,00 | 5.922,30 | 1.419.450,98 | -14,24 | 23,87 |
| Diğer Gelirler | 36.900.780,68 | 68.276.957,50 | 136.433.974,18 | 85,03 | 99,82 |
| Sermaye Gelirleri | 82.911,68 | 201.241,24 | 3.066.892,91 | 142,72 | 1.423,99 |
| Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-) | 0,00 | 0,00 | 47.021,98 | 0,00 | 0,00 |
| Net Toplam | 58.371.787,25 | 113.009.900,84 | 215.644.993,16 | 93,60 | 90,82 |

Tablo 4'e göre, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 102.635.092,32 TL'lik (%90,82) artış göstermiştir. Bu çerçevede 2023 vergi gelirlerinde 1.548.069,22 TL (%27,38); teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 28.603.804,09 TL (%73,58); alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerde 1.413.528,68 TL (%23,87); diğer gelirlerde 68.157.016,68 TL (%99,82) ve sermaye gelirlerinde 2.865.651,67 TL (%1.423,99) tutar (ve oran)'larındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici 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 | 7.076.722,81 | 15.852.829,39 | 24.765.802,96 | 124,01 | 56,22 |
| SGK Devlet Prim Giderleri | 1.269.016,78 | 3.075.565,80 | 3.756.134,46 | 142,00 | 22,13 |
| Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 44.204.469,50 | 103.204.509,83 | 197.253.736,72 | 233,00 | 91,13 |
| Faiz Giderleri | 495.101,08 | 0,00 | 226.874,68 | 0,00 | 0,00 |
| Cari Transferler | 518.500,00 | 520.302,00 | 1.202.000,00 | 0,34 | 135,71 |
| Sermaye Giderleri | 602.269,50 | 394.508,21 | 1.625.712,60 | -34,50 | 312,09 |
| Sermaye Transferi | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Borç Verme | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Toplam | 54.166.079,67 | 123.047.715,23 | 228.830.261,42 | 127,17 | 85,97 |

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 105.782.546,19 TL (%85,97) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde, 2023 yılında personel giderlerinin 8.912.973,57 TL (%56,22); sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 680.568,66 TL (%22,13); mal ve hizmet alım giderlerinin 94.049.226,89 TL (%91,13); cari transferlerin 681.698,00 TL (%135,71); sermaye giderlerinin 1.231.204,39 TL (%312,09) arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 221.623.063,79 TL, Faaliyet Net Geliri 209.686.375,54 TL olup, Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 11.936.688,25 TL olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu Şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 7: Sungurlu Belediyesinin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

| Şirket Adı | Toplam Sermaye Tutarı (TL) | Hisse Oranı (%) |
|---------------------------------------|----------------------------|-----------------|
| SUNBETON İnş. Tic. Ltd. Şti. | 10.000,00 | 100 |
| SUN-AR Gıda Mad.Tan.Sat.Tic.Ltd. Şti. | 12.000,00 | 97 |

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Çerçeve hesap planının genel yapısı” kenar başlıklı 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

07.09.2020 tarihli ve 31247 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğinde hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,

İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

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

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm

faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir.

Personelin işe alınması, yer 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, Sungurlu Belediyesi nüfusunun 50.000'in altında olması nedeniyle stratejik plan hazırlamadığı için stratejik plana dayalı yıllık performans programı hazırlamamıştır.

İdare hiçbir iç kontrol riski belirlemediği için.

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 dağıtarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur.

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi, mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu kurulmadığından değerlendirilmemektedir.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çorum Sungurlu Belediyesi 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Başka İdarelere Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında Muhasebeleştirilerek İzlenmemesi

Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazlardan 2023 yılında; Gölbağları Mahallesi 759 ada 3 parselde bulunan arsanın (cami alanı), 03.11.2023 tarihli ve 72 sayılı Belediye Meclisi Kararı uyarınca 28.11.2023 tarihli ve 221 sayılı Encümen Kararıyla Diyanet İşleri Başkanlığı Sungurlu İlçe Müftülüğüne cami yapılmak üzere bedelsiz olarak 25 yıllığına tahsis edildiği; ancak tahsis edilen bu taşınmazın muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

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

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

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188, 189, 190, 191, 192 ve 193'cü maddelerinde tahsis edilen taşınmazların niteliklerine göre, "250 Arazi ve Arsalar Hesabı", "251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı" veya "252 Binalar Hesabı"nda izleneceği belirtilmiştir. Bu amaçla Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında yardımcı hesaplar belirlenmiş ve tahsise konu olan taşınmazların, "02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar" yardımcı hesabında kamu idaresince takip edileceği hükmüne yer verilmiştir.

Diğer taraftan, 10.10.2006 tarihli ve 26315 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tahsisli taşınmaza ilişkin giderler" başlıklı 7'inci maddesindeki, "(1) Tahsisli taşınmazlarla ilgili olarak harcamalara katılma payı da dâhil olmak üzere her türlü malî yükümlülükler ve diğer giderler,

tahsis yapılan kamu idaresi tarafından ödenir.” hükmü uyarınca tahsisli taşınmazlar ile ilgili her türlü giderin tahsis yapılan idare tarafından karşılanması ve muhasebe kayıtlarının, tesis edilen bu işlemleri de içerecek şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Böylece, tahsisli taşınmazların, muhasebe hesapları ile yardımcı hesaplarda kaydının yapılarak mali tablolarda yer alması, Belediyenin tahsise konu taşınmazları üzerindeki mali yükümlülükler ile değer farklarının izlenebilmesini de mümkün hale getirecektir.

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

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

Buna göre, tahsis işlemi sonucunda, taşınmaz tahsis eden idarenin de taşınmaz tahsis edilen idarenin de “500 Net Değer Hesabı” ile “257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı”ndaki değerler ve dolayısıyla mali tablolar değişecektir.

Yapılan incelemede, Sungurlu Belediyesinin mülkiyetindeki Gölbağları Mahallesi 759 ada 3 parselde bulunan arsanın “250 Arazi ve Arsalar Hesabının 02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar” yardımcı hesap kodunda muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, İdare tarafından söz konusu hatanın düzeltildiği bildirilmiş olsa da 2024 yılında yapılan işlemin 2023 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ile yapılan açıklamalar doğrultusunda, Sungurlu Belediyesi 2023 yılı mali tablolarının, “250.02 Arazi ve Arsalar Hesabı”, “257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı”, “500.11/13 Net Değer Hesabı”na ilişkin doğru bilgi sunmadığı ve kayıtlı değeri kadar hatalı olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Bütçe İçi İşletmenin Ticari İşlerine İlişkin Gider ve Gelirlerinin Özel Hesaplarda Takip Edilmemesi

İdarenin Bütçe İçi İşletmesinin ticari işlerine ilişkin gelir ve giderlerinin özel hesapta takip edilmesi gerekirken Belediye hesapları içinde muhasebeleştirildiği görülmüştür.

İdarenin Belediye Meclisinin, 02.12.2016 tarihli ve 117 sayılı Kararı ile “Belediye İktisadi ve Sosyal Tesisleri İşletmesi” adıyla kurulmuş bütçe içi iktisadi işletmesi bulunmaktadır. İşletmenin faaliyet alanı, Belediyeye ait çay bahçesi, kafeterya, beton santrali, bordur parke ve kum eleme tesislerinin işletilmesidir.

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

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

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

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

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

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

şeklinde kurallaştırılmıştır.

Bu kurallara göre, Bütçe İçi İşletmenin;

- (i) Hesabı, muhasebe yetkilisi tarafından Sungurlu Belediyesi muhasebesinden ayrı olarak tutulacak ve ilgili mercilere Sungurlu Belediyesi kesin hesabına dahil edilerek verilecek;
- (ii) Belediye bütçesinin kurumsal sınıflandırmasında, bağlı olduğu İşletme ve İştirakler Müdürlüğü altında kodlanacak;
- (iii) İktisadi ticari işlerine ilişkin giderler dışında kalan personel giderleri, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderleri, mal ve hizmet alımı giderleri ve sermaye giderleri ile transferleri için ayrılan ödenekler, fonksiyonel sınıflandırmada ekonomik işler ve hizmetler kodunda gösterilecek ve bunlara ilişkin giderleri Sungurlu Belediyesi bütçesinden yapılacaktır;
- (iv) İktisadi ve ticari işler için nakit sermaye olarak kullanacağı kısmı ise Sungurlu Belediyesi bütçesinin ekonomik sınıflandırmasında “Borç Verme” kodunda gösterilecek; bu ödenek İşletme adına açılmış bir özel hesaba aktarılacak ve İşletmenin iktisadi ve ticari işlerinde bu özel hesaptaki ödenek kullanılacaktır;
- (v) Özel hesaptaki ödeneğinden kullanılmayan kısmı yıl sonunda iptal edilecek ve İşletme faaliyetlerinden elde edilen gelir fazlası veya kâr ise Belediye bütçesine gelir kaydedilecektir.

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

Başka bir anlatımla, İşletmenin sabit maliyetleri, işçilik maliyetleri, mefruşat ve demirbaş maliyetleri ve değişken maliyetleri ile iktisadi ve ticari işlerine ilişkin işletme

maliyetlerine ilişkin ödeneğin tamamının 04.01.01.00 fonksiyonel koduna kaydedilip, buradan harcama yapılmak yerine; sabit maliyetleri, işçilik maliyetleri, mefruşat ve demirbaş maliyetleri ile değişken maliyetlerinin 04.01.01.00 fonksiyonel koduna kaydedilip, bunlara ilişkin giderlerin bu ödenekten harcanıp, gider ve gelirlerinin muhasebeleştirilmesi; İşletmenin bunlar dışında kalan iktisadi ve ticari işlerine ilişkin ödeneğin ise Ekonomik Sınıflandırmanın 08.1.9.00- Diğer Yurtiçi Borç Verme kodunda gösterilip, İşletme adına açılacak özel hesaba aktarılması; İşletmenin iktisadi ve ticari işlerinde bu özel hesaptaki ödeneğin kullanılıp, İşletmenin iktisadi ve ticari işlerine ilişkin gider ve gelirlerinin bu özel hesap altında muhasebeleştirilmesi ve ödenekten kullanılmayan kısmın yıl sonunda iptal edilerek yıl içinde elde edilen gelir fazlası veya kârın Belediye bütçesine aktarılması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, Belediye İktisadi ve Sosyal Tesisleri İşletmesinin tüm gelir ve giderlerinin Sungurlu Belediyesi 2023 yılı hesapları içinde muhasebeleştirildiği, İşletmenin iktisadi ticari işlerine ilişkin gider ve gelirlerinin, Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği hükümlerine göre özel hesapta kaydedilip izlenmediği görülmüştür.

Sungurlu Belediyesi Belediye İktisadi ve Sosyal Tesisleri İşletmesinin ödenek ayrılması ile gider ve gelirlerinin muhasebeleştirilmesi işlemlerinin, Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülerek, İşletmenin hesap verebilirliğinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

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

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

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

altına alınmış; ikinci fıkrasında ise belediye personelinin, belediye başkanı tarafından atanacağı kuralına yer verilmiştir.

Belediye Meclisi, 22.02.2007 tarihli ve 26442 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” hükümleri uyarınca, Sungurlu Belediyesi teşkilatı için 161 memur kadrosu belirlemiştir.

Belediye Meclisince onaylı Norm Kadro Cetvellerinde yer alan 161 memur kadrosunun 2023 yılı itibarıyla 52’si (%32,3) dolu, 109’u (%67,7) ise boş bulunmaktadır. Memur kadrolarına atama yapılmaması nedeniyle, Sungurlu Belediyesinin müdürlüklerden oluşan idari teşkilatının tamamında, hukuken kamu gücü ve yetkisi kullanma ve kamu sorumluluğu taşıma görevi bulunmayan ve statü hukuku yerine iş hukukuna tabi olan kadrolu işçiler ile ihale ile çalıştırılan işçiler görevlendirilmek durumunda kalmış ve böylece 5393 sayılı Kanun’daki genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken, asli ve sürekli kamu hizmetleri işçiler eliyle yürütülmeye çalışılmıştır.

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

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

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda, Belediye Meclisince onaylı Norm Kadro Cetvellerine göre boş bulunan 109 memur kadrosuna, Sungurlu Belediye Başkanı tarafından 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Mahalli İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav ve Atama Yönetmeliği hükümlerine göre atama yapılması ve Belediyenin asli ve sürekli görevlerinin memurlar eliyle gördürülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

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

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

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" kenar başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında, idarelerin, ihalelerde saydamlığın, rekabetin, eşit muamelenin, ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanması ile kaynakların verimli kullanılmasının sağlanmasından sorumlu olduğu; üçüncü fıkrasında, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği; dördüncü fıkrasında ihalelerde açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu belirtilmiş; 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, idarelerin yaklaşık maliyeti 1.439.543,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarının "Pazarlık usulü" ile, (22/1-d) maddesinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin 431.810,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlarını "Doğrudan temin" yoluyla karşılayabilecekleri kurallaştırılmış; 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde, *"Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz."* denilmiş; 60'uncü maddesinde ise, bu ilkelere aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında, ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanacağı; fiil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturması da yapılacağı ve hükmolunacak ceza ile birlikte sebebiyet verdikleri zararın genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirileceği hükme bağlanmıştır.

Öte yandan Kamu İhale Kurumunun 31.12.2020 tarihli ve 31351 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci Maddesinin (1) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ" in 4'üncü maddesinin altıncı fıkrası;

“İdarelerin bütçelerinde;

a) Mal veya hizmet alımları için öngörülen ödenek tutarının % 10’unun, Kanununun 21 inci maddesinin (f) bendi ve 22 nci maddesinin (d) bendinde yer alan parasal limitlerin toplamını geçmemesi halinde, anılan maddelerde belirtilen parasal limitlerin toplamı kadar olan harcamalar için,

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

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

şeklinde hüküm altına alınmıştır.

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

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

Diğer taraftan yapılan incelemede, aşağıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere İdarenin “Mal alımları” için 2023 Bütçesine koyduğu 86.821.672,02 TL ödeneğin %10’u olan 8.682.167,20 TL kadar “Pazarlık usulü” ve “Doğrudan temin” yoluyla mal alabilecekken; başlangıç ödeneğinin %33,82’si oranında ve $(5.530.123,80 + 23.836.047,00 =) 29.366.170,80$ TL tutarında malı “Pazarlık usulü” ve “Doğrudan temin” yöntemiyle aldığı ve %10 sınırını aşan alımları yaparken KİK’den uygun görüş almadığı tespit edilmiştir.

Tablo 8: Sungurlu Belediyesi 2023 Yılı Alım ve Yapımları

| Harcama Kalemleri | (A) 2023 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (TL) | (B) Toplam Ödeneğin %10'u (TL) (B-Ax%10) | (C) 22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) | (D) Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B) | 22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı (C/A)x100 |
|--------------------------|--|---|--|---|--|
| Mal Alımları | 86.821.672,02 | 8.682.167,20 | 29.366.170,80 | 20.684.003,78 | 33,82 |

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

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