T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BALIKESİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

www.balioglu.net

Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 7
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 7
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 7
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 8
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 11
7. DENETİM BULGULARI 11
8. EKLER 36

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu 4
Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu..... 4
Tablo 3: 2019 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu 5
Tablo 4: Büyükşehir Belediyesinin Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler Tablosu 5

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Banka Kredilerine İlişkin Hesapların Dönem Sonu İşleminin Hatalı Yapılması

2. Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Maddi Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi

2. İlçe Belediyelerince Tahsil Olunan ve Büyükşehir Belediyesi Hesaplarına Aktarılması Gereken Otopark Bedellerinin Takibinin Yapılmaması

3. İlçe Belediyelerince Tahsil Olunan ve Büyükşehir Belediyesi Hesaplarına Aktarılması Gereken İşyerlerine İlişkin Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Takibinin Yapılmaması

4. BASKİ Tarafından Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Takibinin Yapılmaması

5. Yol Üstü Araç Park Yeri İşletilmesinden Kaynaklanan Gelirlerin Tahsilinin Sağlanmaması ve İlçe Paylarının Gönderilmemesi

6. Belediye Taşınmazlarının İşgaliye Sözleşmesi ile Kullandırılması

7. Mal ve Hizmet Alımlarının Doğrudan Temin Limitlerinin Altında Kalmak Maksadıyla Kısımlara Bölünerek Yapılması

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

9. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

10. Dernek ve Vakıflarla Gerçekleştirilen Ortak Hizmet Projeleri İçin Meclis Tarafından Proje Düzeyinde Karar Alınmaması, Projelerin Genel Bir Protokol Yapma Yetkisi Kapsamında Yürütülmesi

11. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinin, Konusu Dışında Hükümler İçermesi

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Mahalli idareler" başlıklı 127'nci maddesinde; Belediyeler, belde halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzelkişileri olarak tanımlanmış; kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup, faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

www.balioglu.net

Büyükşehir Belediyesinin temel mevzuatı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu olup bu Kanun'da belediyenin görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu ile diğer ilgili kanun ve yönetmeliklerde de düzenlenmiştir.

5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde, gerek büyükşehir belediyelerinin gerekse büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımından ibarettir. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmakta ve bu konu Kanun'da açıkça ifade edilmektedir. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahallî 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 amacıyla adımlar atabileceği ve gıda bankacılığı

yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin yetki, görev ve sorumluluk alanları genişletilerek büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasındaki ilişkiler ve hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında düzenleyici ve bağlayıcı karar alma yetkisi verilmiştir.

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 Anayasada hüküm altına alınmıştır. Bu idari vesayet yetkisi denetim ve soruşturma konularında İçişleri Bakanlığı tarafından, yönetsel konularda ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

1.2.Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyesinin organları Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 94 üyeden oluşmaktadır.

www.balioglu.net

Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Büyükşehir belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur. Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanır.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan başkana bağlı 5 birim belirlenmiştir. Bunlar; Teftiş Kurulu Başkanlığı, 1. Hukuk Müşavirliği, İç Denetim Birim Başkanlığı, Özel Kalem Müdürlüğü ve Danışmanlardır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır. Bağlı kuruluş olan Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi Başkanlığı (BASKİ) da Başkana bağlı olarak görev yürütmektedir.

Genel Sekretere bağlı 3 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 21 hizmet birimi daire başkanlığı olarak yapılanmış olup, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi verdiği hizmetleri; memur (657-4/A) statüsünde 659 personel, sözleşmeli personel (657-4/B) statüsünde 200 personel, işçi (657-4/D) statüsünde ise 360 personel ile gerçekleştirmektedir. Ayrıca belediye şirketinden hizmet alımı yoluyla çalıştırılan 2460 işçi bulunmaktadır.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının, bağlı kuruluşu olan Balıkesir Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlüğü (BASKİ) 31.03.2014 tarih ve 2014/6072 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu maksatla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek, 2560 sayılı Kanun'da sayılan görevleri yerine getirmek üzere kurulmuştur. Balıkesir Büyükşehir Belediye Başkanının aynı zamanda Yönetim Kurulu Başkanı olduğu BASKİ'de Büyükşehir Belediye Meclisi Kurumun Genel Kurulu'nu oluşturmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahallî idareler bütçeleri de sayılmış, mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır.

www.balioglu.net

Belediyeler bütçe işlemlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer alan bütçe ilkeleri doğrultusunda, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirmektedir.

Belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe, belediyenin malî 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 Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin 2019 mali yılı bütçesi ile 895.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup, 34.586.353,57 TL ek ödenekle birlikte 2019 yılı ödenek toplamı 929.586.353,57 TL olmuştur. Yıl içinde 782.331.009,66 TL bütçe gideri yapılmış, 137.104.015,86 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 10.151.328,05 TL ödenek ise 2020 yılına devretmiştir. 2019 yılı gider bütçesi 895.000.000,00 TL olmakla beraber, gelir bütçesi 845.000.000,00 TL olarak belirlendiğinden gelir ve gider dengesinin borçlanma yoluyla sağlanması öngörülmüştür.

Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle 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	0,00	119.141.986,00	20.262.332,85	139.404.318,85	129.280.138,10	10.124.180,75	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	18.829.933,00	2.605.403,07	21.435.336,07	19.067.178,51	2.368.157,56	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	394.269.920,00	15.240.466,91	409.510.386,91	330.468.073,88	72.622.952,89	6.419.360,14
04	Faiz Giderleri	0,00	71.500.000,00	25.478.988,18	96.978.988,18	96.978.988,18	0,00	0,00
05	Cari Transferler	0,00	8.500.000,00	9.798.889,07	18.298.889,07	12.930.036,74	2.136.884,42	3.231.967,91
06	Sermaye Giderleri	0,00	183.258.161,00	15.400.273,49	198.658.434,49	161.110.333,20	37.048.101,29	500.000,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	15.000.000,00	30.300.000,00	45.300.000,00	32.496.261,05	12.803.738,95	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	84.500.000,00	-84.500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Genel Toplam		**0,00**	**895.000.000,00**	**34.586.353,57**	**929.586.353,57**	**782.331.009,66**	**137.104.015,86**	**10.151.328,05**

www.balioglu.net

Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	119.141.986,00	129.280.138,10	108,51
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	18.829.933,00	19.067.178,51	101,26
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	394.269.920,00	330.468.073,88	83,82
04- Faiz Giderleri	71.500.000,00	96.978.988,18	135,63
05- Cari Transferler	8.500.000,00	12.930.036,74	152,12
06- Sermaye Giderleri	183.258.161,00	161.110.333,20	87,91
07- Sermaye Transferleri	15.000.000,00	32.496.261,05	216,64
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	84.500.000,00	0,00	0,00
Toplam	**895.000.000,00**	**782.331.009,66**	**87,41**

Tablo 3: 2019 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	13.730.000,00	12.554.314,04	1.576.155,19	10.978.158,85	79,96
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	39.782.000,00	42.301.835,33	1.354.584,42	40.947.250,91	102,93
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	4.000.000,00	36.578.368,51	142.700,00	36.435.668,51	910,89
05- Diğer Gelirler	738.288.000,00	637.207.585,59	369.800,62	636.837.784,97	86,26
06- Sermaye Gelirleri	50.000.000,00	28.413.138,01	0,00	28.413.138,01	56,83
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-800.000	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	**845.000.000,00**	**757.055.241,48**	**3.443.240,23**	**753.612.001,25**	**89,18**

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2019 yılı Faaliyet Gideri 668.677.536,48 TL, Faaliyet Geliri 745.141.518,66 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 76.463.982,18 TL olarak gerçekleşmiştir.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin sermaye ortağı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 4: Büyükşehir Belediyesinin Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler Tablosu

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Pamukçu Termal Turizm ve Ticaret A.Ş (BALPAŞ)	5.334.800,00	4.311.051,88	80,81
2	Balıkesir Gayrimenkul Yatırım ve Gıda Anonim Şirketi (BAGYAŞ)	72.900.000,00	72.755.368,52	99,80
3	Balıkesir Otopark İşletmeleri Tic. Ltd. Şti. (BALPARK)	650.000,00		% 100 BAGYAŞ
4	Balıkesir Toplu Taşıma A.Ş (B.T.T)	4.000.000,00		% 100 BAGYAŞ
5	Balıkesir Toplu Konut A.Ş. (BALTOK)	12.648.709,00		% 100 BAGYAŞ
6	Aksa Balgaz	21.035.592,20	2.103.559,22	10,00
7	Tarım Kredi Yem ve Sanayi A.Ş.	111.000.000,00	442.764,00	0,40
8	Mutlular Enerji Tic. Ltd. Şti	12.000.000,00	600.000,00	5,00
9	Balıkesir Tarım Ürünleri A.Ş. (BATAŞ)	4.000.000,00	4.000.000,00	100,00
10	Balıkesir Üniversitesi Teknoloji Geliştirme Bölgesi Yönetici A.Ş.	2.250.000,00	621.000,00	27,60
11	Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Personel A.Ş	150.000,00	150.000,00	100,00
12	Balıkesir Gaz Dağıtım Sanayi Ve Ticaret A.Ş.	50.000,00	12.160,00	24,32

www.balioglu.net

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Belediyenin muhasebe kayıt sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup, kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

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 sunulmuş olup denetim bu defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu ve
- Faaliyet sonuçları tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosuna verilmiştir.

www.balioglu.net

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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

www.balioglu.net

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 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 prosedürünün belirlenmesine 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 Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında 55 ila 67'inci maddeler arasında düzenlenmiştir. 55'inci maddede iç 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, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü"* olarak tanımlanmıştır.

Aynı maddenin devamında *"Görev ve yetkileri çerçevesinde, mali yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standart ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standart ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bu kurumlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir."* denilmektedir.

31.12.2005 tarih ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, mali ve mali 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 Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

İç kontrolün temeli risk yönetimi esasına dayalı olduğundan ve iç kontroller ile iç kontrol sistemi riske karşı verilen kurumsal tepkiyi ifade ettiğinden Balıkesir Büyükşehir

www.balioglu.net

Belediyesinin kurumsal risklerini minimum seviyeye çekmeye yönelik faaliyetleri şu şekilde değerlendirilmiştir.

5018 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Balıkesir Büyükşehir Belediyesince Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları kapsamında 2018-2019 İç Kontrol Eylem Planı hazırlanmış ve Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderilmiştir. Bu çerçevede; Belediyede, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve kurumlara gönderilen Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi de dikkate alınarak etkin bir iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanmasının sağlanması çalışmaları devam etmektedir. İç kontrol sistem ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesi sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu bağlamda İç Denetim Birimi oluşturulmuş olup iç denetçi kadrolarına 1 denetçi ataması yapılmıştır.

Ayrıca kurumdaki tüm personel, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in ekinde yer alan "Etik Sözleşmesi"ni imzalamış olup özlük dosyalarında yer almaktadır. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmaktadır. Yine kurum organizasyon yapısı içerisinde personelin ve müdürlüklerin görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmiş olup personel görev tanımları yapılmıştır.

www.balioglu.net

Stratejik plan, idarenin paydaş görüşleri alınarak birimlerinin ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun bir şekilde hazırlanmış ve yine bu plan esas alınarak idarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı oluşturulmuştur. Yine kurumsal risk yönetim çalışmaları yapılmış olup her yıl güncellenmektedir. Amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri azaltmak için gerekli önlemler belirlenmiştir. En nihayetinde faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler, idare faaliyet raporunda gösterilmekte ve Belediye web sitesinden duyurulmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, Balıkesir Büyükşehir Belediyesinde 5018 sayılı Kanun'un 57'inci maddesinde belirtilen iç kontrolün yapısı ve işleyişine ilişkin esaslara uyum sağlamaya yönelik faaliyetler bulunduğu, bu faaliyetlerin yine 5018 sayılı Kanun'un 56'ncı maddesinde açıklanan iç kontrolün amacına yönelik olduğu, dolayısıyla iç kontrol sistemi kapsamında değerlendirilebileceği sonucuna ulaşılmıştır.

İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Kontrol usulü" başlıklı 13'üncü maddesinde;

"Harcama birimlerinde ve malî hizmetler biriminde yapılan kontrol sonucunda, malî

karar ve işlemin uygun görülmesi halinde, dayanak belgenin üzerine "Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür" şerhi düşülür veya yazılı görüş düzenlenir.

Malî karar ve işlemin uygun görülmemesi halinde ise nedenleri açıkça belirtilen bir görüş yazısı yazılarak kontrole tâbi karar ve işlem belgeleri eklenmek suretiyle ilgili birimine gönderilir.

Malî hizmetler birimince, Usul ve Esasların 17 ve 26 ncı maddeleri uyarınca yapılan kontrollerde yazılı görüş düzenlenmesi zorunludur. Bu yazıda, yapılan kontrol sonucunda malî karar ve işlemin uygun görülüp görülmediği, uygun görülmemişse nedenleri açıkça belirtilir. Mevzuatına uygun olarak giderilebilecek nitelikte eksiklikleri bulunan malî karar ve işlemlerde, bu eksiklikler ve nasıl düzeltilebileceği hususları belirtilmek ve bunların düzeltilmesi kaydıyla işlemin uygun görüldüğü şeklinde yazılı görüş düzenlenebilir.",

"Taahhüt evrakı ve sözleşme tasarıları" başlıklı 17'nci maddesinde;

"İdarelerin, ihale kanunlarına tâbi olsun veya olmasın, harcamayı gerektirecek taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarından tutarı mal ve hizmet alımları için bir milyon Yeni Türk Lirasını, yapım işleri için iki milyon Yeni Türk Lirasını aşanlar kontrole tâbidir. Bu tutarlara katma değer vergisi dahil değildir…

Kontrole tâbi taahhüt evrakı ve sözleşme tasarıları, bunlara ilişkin tüm bilgi ve belgeleri içerecek şekilde bir işlem dosyası olarak harcama yetkilisi tarafından malî hizmetler birimine gönderilir.

Taahhüt evrakı ve sözleşme tasarıları, en geç on işgünü içinde kontrol edilir. Yapılan kontrol sonucunda düzenlenen görüş yazısı, işlem dosyası ile birlikte ilgili harcama yetkilisine gönderilir."

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, idarelerce yapılan harcamalara ilişkin taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarında; mal ve hizmet alımları için bir milyon Türk Lirasını, yapım işleri için iki milyon Türk Lirasını aşanlar ön mali kontrole tabidir. Mali hizmetler birimince yapılan ön mali kontrol sonucunda yazılı görüş verilmesi gerekmektedir.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesinde Ön Mali Kontrol Yönerge'si düzenlenmiş olup İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'da belirtilen parasal sınırları aşan işlemler bu esaslara uygun olarak ön mali kontrole tabi tutulmaktadır. Bununla birlikte, ön mali kontrole ilişkin idari bir yapılanma mevcut değildir.

www.balioglu.net

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" 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 DAYANAKLARI

BULGU 1: Banka Kredilerine İlişkin Hesapların Dönem Sonu İşleminin Hatalı Yapılması

www.balioglu.net

Büyükşehir Belediyesinin, kısa vadeli duruma dönüşen banka kredilerine ilişkin anapara tutarlarının, dönem sonunda uzun vadeli banka kredilerine ilişkin hesaptan, kısa vadeli banka kredilerine ilişkin hesaba aktarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 300 Banka Kredileri Hesabını açıklayan ve "Hesabın niteliği" başlığını taşıyan 232'nci maddesinde bu hesabın, banka ve diğer finans kuruluşlarından sağlanan kısa vadeli kredilere ilişkin tutarların ve 400 Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi için kullanılacağı; 233'üncü maddesinin 1/a/1 bendinde de 400 Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin bu hesaba alacak kaydedilmek suretiyle muhasebe hesaplarında kısa vadeli krediler olarak izlenmesinin sağlanacağı açıklanmıştır. Yönetmelik'in 400 Banka Kredileri Hesabını açıklayan 302'nci maddesinin 1/b/1 bendinde de 233'üncü maddenin söz konusu bendinde açıklanan işlemin 400 Banka Kredileri Hesabı yönünden işleyişine açıklık getirilmiştir.

Yönetmelik'in bu hükümleri gereğince kurumun banka kredisi olarak kullandığı yabancı kaynak tutarlarından vadesi 1 yılın altında olanların 300 Banka Kredileri Hesabında, vadesi 1 yıldan uzun olanların 400 Banka Kredileri Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yine Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Dönem sonu işlemleri"

başlıklı 480'inci maddesinin (b) bendinde bütçe ve ödenek hesapları dışındaki dönem sonu işlemleri ile ilgili olarak;

"5) Uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içerisinde yer alan, tahviller hesabı, uzun vadeli diğer iç mali borçlar hesabı, dış mali borçlar hesabı, gelecek yıllara ait gelirler ve gider tahakkukları hesabında kayıtlı tutarlardan vadeleri bir yılın altına inmesi nedeniyle, kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubundaki ilgili hesaplara aktarılması gerekenler bu hesaplara borç, kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubundaki ilgili hesaplara alacak kaydedilerek aktarma işlemleri tamamlanır."

denildiğinden uzun vadeli yabancı kaynaklar içinde yer alan 400 Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadeleri bir yılın altına inenlerin kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubundaki 300 Banka Kredileri hesabına aktarılma işleminin dönem sonunda gerçekleştirilmesi Yönetmelik'in bu hükmü gereğidir. Diğer taraftan, mali tablolar üzerinden, idarelerin varlıkları ve yükümlülüklerini kısa ya da uzun vadeli olarak değerlendirmek, finansal yönetim açısından önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin İller Bankası, kamu bankaları ve özel bankalardan kullanmış olduğu uzun ve kısa vadeli banka kredileri toplamından, 2019 yılı sonunda kalan anapara borç stoku 761.539.409,53 TL tutarında olup bu tutar bankalardan sağlanan ödeme planlarındaki rakamlar ile uyumludur. Bununla birlikte; Belediyenin kullandığı banka kredilerinden kalan anapara borç stoku ile ilgili olarak aşağıdaki tespitlerde bulunulmuştur:

a) 2019 yılı sonu itibariyle, Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin kullandığı banka kredilerinden kalan anapara borç stoku, 2020 yılında ödeneceğinden kısa vadeli, 2020 yılından sonra ödeneceğinden uzun vadeli olarak izlenmesi gereken kredi borçlarından oluşmaktadır. Bunlardan;

a-1) İller Bankasından temin edilen ve 2020 yılında ödeneceğinden kısa vadeli duruma dönüşen 22 kalem kredinin anapara tutarı, bankanın ödeme planlarına göre 112.631.879,14 TL tutarındadır. 2019 yılı dönem sonu muhasebe kayıtlarında 300 Banka Kredileri Hesabının İller Bankasına ait kredilere ilişkin tutarı ise 3.066.681,13 TL eksiği ile 109.565.198,01 TL tutarındadır. Kısa vadeli olarak izlenmesi gereken 3.066.681,13 TL tutarındaki borç stoku, uzun vadeli olarak 400 Banka Kredileri Hesabında izlenmektedir.

a-2) Özel bankalardan ve Ziraat Bankasından temin edilen 14 kalem kredinin, 2020 yılında ödeneceğinden kısa vadeli duruma dönüşen 51.806.330,30 TL tutarındaki kısmı, kısa vadeli banka kredileri hesabı olan 300 Banka Kredileri Hesabına 2020 yılı başında aktarılmıştır.

Bu nedenle 2019 yılı dönem sonu muhasebe kayıtlarında özel bankalar ve Ziraat Bankasına ait kredilere ilişkin 51.806.330,30 TL tutarındaki kredi borç stoku 300 Banka Kredileri Hesabında görülmesi gerekirken 400 Banka Kredileri Hesabında uzun vadeli olarak yer almıştır.

a-3) Vakıfbanktan kullanılan 10 kalem kredi müteaddit defalar yapılandırmaya uğramış, 2019 yılında en son mayıs ayında bu krediler için yapılandırmaya gidilmiş ve 1 yıl geri ödemesiz dönem öngörülmüştür. Yine 2020 yılının şubat ayında bu krediler üzerinde yeniden yapılandırma sağlanmıştır. Söz konusu yapılandırmalar nedeniyle Vakıfbanktan kullanılan kredilere ilişkin ödeme planları sürekli değişime uğramış, ödeme vadesi kesinliğini kaybettiğinden hangi vadede ne kadar ödemede bulunulacağı belirsizleşmiştir. Bu nedenle 273.364.803,68 TL tutarında kalan anapara borç stokunun ne kadarının kısa vadeli olarak değerlendirilmesi gerektiğini belirleyebilme imkânı kalmamıştır. Ödeme planlarında yer alan, kalan anapara borç tutarı ile muhasebe kayıtları birbirleri ile tam uyumlu olduğundan söz konusu kredilerin tamamının uzun vadeli olarak 400 Banka Kredileri Hesabında kayıtlı bulunmasının aykırı olmadığı değerlendirilmiştir.

b) Özel bankalardan alınan kredilere ilişkin olarak; …. Bankasından kullanılan kredinin 2019 yılı ocak ayı ödemesinde anapara ve faiz tutarları, mart ayı ödemesinde yer alacak tutarlar ile karıştırıldığından anapara ödeme tutarı 7.121,63 TL fazla, faiz ödeme tutarı 7.121,63 TL eksik olarak muhasebe işlemi görmüştür. Bu nedenle 2019 yılı dönem sonu muhasebe kayıtlarında, söz konusu bankanın 300 Banka Kredileri Hesabında izlenmesi gereken ve 2019 yılının son taksit ödemesi gelen kredisinin ödenmesinde, çıkış kaydı gerçekleştirilmesi gereken bakiye tutarı eksik kaldığından, bu tutar 400 Banka Kredileri Hesabından 300 Banka Kredileri Hesabına aktarılmış, dolayısıyla 400 Banka Kredileri Hesabında izlenmesi gereken anapara borç tutarı 7.121,63 TL eksik çıkmıştır. Ancak 2020 yılı şubat ayında, söz konusu hatanın muhasebe düzeltme kaydı gerçekleştirilerek kayıtların gerçek duruma dönüşmesi sağlanmıştır.

c) a-1 ve a-2 bentlerinde açıklandığı üzere kısa vadeli olarak 300 Banka Kredileri Hesabına aktarılmayan kredi borç stoku nedeniyle, 2019 yılı dönem sonu muhasebe kayıtlarında 300 Banka Kredileri Hesabı (3.066.681,13 + 51.806.330,30)= 54.873.011,43 TL eksik tutarda yer almıştır.

d) a-1 ve a-2 bentlerinde açıklandığı üzere kısa vadeli olarak 300 Banka Kredileri Hesabına aktarılmayan kredi borç stoku ve b bendinde açıklandığı üzere hatalı muhasebe kaydı görmüş kredi tutarı nedeniyle 2019 yılı dönem sonu muhasebe kayıtlarında 400 Banka Kredileri Hesabı (3.066.681,13 + 51.806.330,30 - 7.121,63)= 54.865.889,80 TL fazla tutarda yer almıştır.

Bu itibarla dönemsellik ilkesi gereği banka kredileri hesaplarının dönem sonu

www.balioglu.net

işlemlerinin anılan mevzuat doğrultusunda yapılmaması sonucunda 2019 yılı Bilançosunda 300 Banka Kredileri Hesabı 54.873.011,43 TL eksik 400 Banka Kredileri Hesabı 54.865.889,80 TL fazla gösterilmek suretiyle hataya neden olunmuştur.

BULGU 2: Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

Büyükşehir Belediyesine diğer kamu idarelerince tahsisli kullandırılan taşınmazların muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrası (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 devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilirler. Diğer taraftan kamu kurum ve kuruluşları tarafından görev alanına giren işlerde kullanılmak üzere belediyelere de taşınmaz tahsisi yapılabilmektedir. Bu meyanda tahsis edilen veya tahsisli kullanılan taşınmazların mali tablolarda görünmesini teminen gerekli muhasebe kayıtların yapılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Nitekim Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 130 ve 132'nci maddeleri ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188, 189, 190, 191 ve 192'nci maddelerinde tahsis edilen taşınmazların niteliklerine göre, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabında izleneceği belirtilmiştir. Bu amaçla Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında yardımcı hesaplar belirlenmiş ve tesis edilen 02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar, 03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar yardımcı hesaplarında kamu idaresince takip edileceği hükmüne yer verilmiştir.

Diğer taraftan 10.10.2006 tarih ve 26315 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tahsisli taşınmaza ilişkin giderler" başlıklı 7'nci maddesinin;

"(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."

hükmünce de tahsisli taşınmazlar ile ilgili her türden giderin tahsis yapılan kurum tarafından karşılanması, dolayısıyla da muhasebe kayıtlarının, tesis edilen bu işlemlere göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu haliyle de tahsisli taşınmazların tahsis bilgisinin muhasebe kayıtlarında ilgili yardımcı hesaplarda belli edilmesi, idarenin tahsise konu taşınmazları üzerindeki malî yükümlülükleri açısından anlam kazanmaktadır.

Yine 27.04.2015 tarih ve 4167 sayılı Muhasebat Genel Müdürlüğü yazısında, herhangi

bir taşınmazı tahsisli kullanan ve kullandıran kurumların muhasebe kayıtlarını nasıl gerçekleştireceğine dair açıklamalar yapılmış ve örneklere yer verilmiştir. Aynı 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.

Taşınmazın tahsis edildiği kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (03.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) borç, 500-Net Değer Hesabına (12.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 500-Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazı tahsisli olarak kullanan idarenin taşınmaza ilişkin harcamalarını muhasebeleştiren ilgili muhasebe birimlerince yapılacaktır."

denildiğinden, taşınmaz tahsis eden ya da taşınmaz tahsisi sağlanan her iki taraftaki idarelerin muhasebe kayıtları açısından, 500 Net Değer Hesabı ve 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının tahsis işleminin sonuçlarından etkilendiği açıktır.

Yapılan incelemede diğer kamu idarelerinin mülkiyetinde olan ve Büyükşehir Belediyesine tahsisli kullanılan 102 adet taşınmazın, yukarıda açıklanan esaslara göre ilgili hesapların 03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar yardımcı hesap kodlarında muhasebe kayıtlarının gerçekleştirilmesi gerekirken bu işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Her ne kadar idare tarafından bulgu üzerine söz konusu kayıtların yapıldığı bildirilmişse de 2020 yılında yapılan işlemlerin 2019 yılı Bilançosunda oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmadığından değerlendirmemiz devam etmektedir.

Tahsisli kullanılan taşınmazların muhasebeleştirilmemesi sonucunda Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı Bilançosunda, 250.03 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251.03 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252.03 Binalar Hesabı, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 500.12/13 Net Değer Hesabı itibariyle varlıkların belediyece belirlenmesi gereken gerçeğe

www.balioglu.net

uygun değerleri (rayiç bedeli) toplamı kadar hataya neden olunmuştur.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Maddi Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi

Büyükşehir Belediyesinin taşınmaz hesaplarında kayıtlı maddi duran varlıkları için yapılan değer artırıcı harcamaların ilgili maddi duran varlıkların maliyet bedeline eklenmediği, doğrudan gider olarak muhasebe hesaplarına alındığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 186'ncı maddesinin birinci fıkrasında yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunlara ilişkin birikmiş amortismanların "25 Maddi Duran Varlıklar" hesap grubu içinde takip edileceği, 187'nci maddesinin ikinci fıkrasının (a/1) alt bendinde de maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyetin ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edileceği ve amortisman hesaplamasında dikkate alınacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan 47 Sıra No'lu Amortisman ve Tükenme Payları Tebliği'nde duran varlıklardan hangilerinin amortisman ve tükenme payına tabi tutulacağı belirtilmiş olup, Tebliğ'in 4'üncü maddesinde duran varlıkların amortisman ve tükenme payına tabi değerlerinin maliyet bedeli olacağı, maliyet bedelinin ise, bir varlığın satın alınması, üretilmesi veya değerinin artırılması için yapılan harcamalar veya verilen kıymetlerin toplamı olacağı, bir varlık için yapılan harcamaların, kayıtlı değerine ilave edilmesi halinde, amortisman hesaplamasının varlığın yeni değeri üzerinden yapılacağı belirtilmiştir. Aynı Tebliğ'in "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinde, taşınmaz hesaplarında kayıtlı duran varlıklar için yapılan harcamalardan 34.000 TL'lik limiti aşanların değer artırıcı harcama olarak kabul edileceği ve henüz amortisman ayırma süresini tamamlamamış olan duran varlıklar için yapılan değer artırıcı harcamaların, varlığın maliyet bedeline eklenerek kalan amortisman süresince eşit olarak amortisman ayrılacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu itibarla, taşınmaz hesaplarında kayıtlı maddi duran varlıkların değerini artıran ve tutarı 34.000,00 TL'nı aşan harcamaların ilgili maddi duran varlıkların maliyet bedeline

eklenmesi ve bu duran varlıklar için ayrılan amortisman tutarlarının, söz konusu duran varlığın yenilenen değeri üzerinden hesaplanması Yönetmelik ve Tebliğ hükümleri gereğidir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı işlemlerinde, 300.809,00 TL tutarındaki ve taşınmaz hesaplarında kayıtlı maddi duran varlıkların değerini artıran harcamaların, söz konusu varlıkların maliyet bedeline eklenmek suretiyle aktifleştirilmediği, doğrudan gider hesapları ile muhasebe kayıtlarına alındığı, dolayısıyla duran varlıklara ilişkin amortismanların da, bu varlıkların yeniden belirlenmesi gereken değerleri dikkate alınmadan hesaplandığı tespit edilmiştir.

Maddi duran varlıkların maliyet bedeline eklenmeyerek doğrudan gider kaydı yapılan harcamalar nedeniyle yılsonunda oluşan faaliyet sonucu olumsuz etkilenmektedir. Zira yıl içinde gerçekleşen giderler faaliyet sonuçlarına yansımaktadır. Öte yandan maddi duran varlığın yeniden belirlenmesi gereken değeri üzerinden ayrılması gereken amortisman tutarları da faaliyet giderlerini artıracağından, faaliyet sonucu, maddi duran varlıkların yeni değerleri üzerinden ayrılması gereken ancak ayrılmayan amortisman giderlerindeki fark kadar olumlu etkiye maruz kalmaktadır.

Mali tablolarda oluşacak önemli hataların önlemesini teminen, yapılan değer artırıcı harcamaların anılan tebliğe uygun olarak ilgili varlık hesapları ile aktifleştirilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 2: İlçe Belediyelerince Tahsil Olunan ve Büyükşehir Belediyesi Hesaplarına Aktarılması Gereken Otopark Bedellerinin Takibinin Yapılmaması

İlçe belediyelerince, parselinde otopark ihtiyacı karşılanmayan yapıların sahiplerinden Otopark Yönetmeliği hükümlerine göre tahsil olunan otopark bedellerinin, Büyükşehir Belediyesine aktarılmadığı görülmüştür.

Yapı ruhsatı düzenlenecek binalarda, araçların yol açtığı parklanma ve trafik sorunlarının çözümü için otopark ihtiyacının giderilmesine yönelik esasları düzenleyen Otopark Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinin (3) numaralı alt bendinde;

"3) Otopark ihtiyacı, (1) ve (2) numaralı alt bentlere göre karşılanamayan parsellerde, tevhit yolu ile de çözüm sağlanamaması halinde, ilgili idarelerce, 12 nci maddede yer alan esaslar dâhilinde bedel alınmak suretiyle otopark yeri tahsis edilerek karşılanır."

denilmektedir.

Yönetmelik'in "Otopark bedelinin tespit, tahakkuk ve tahsili" başlıklı 12'inci

maddesinde de 4'üncü maddenin yukarıda belirtilen hükmü uyarınca alınacak otopark bedelinin tespiti, tahakkuku ve tahsilinde uyulacak esaslara açıklık getirilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddesine eklenen son fıkrasında ise; imar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirleri tahsil tarihinden itibaren kırkbeş gün içinde büyükşehir belediyesine aktaracakları, büyükşehir belediyeleri bu gelirleri otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanacağı ve bu gelirlerin belirtilen amaç dışında kullanılamayacağı kesin hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemeler ve ilçelerden bildirilen kayıtlara göre, Balıkesir il sınırları içindeki ilçe belediyelerince yapı ruhsatı düzenlenebilmesi şartı olarak tahsil olunan ve büyükşehir belediyesi hesabına aktarılması gereken otopark bedellerinin bir kısmının tahsil tarihleri uzun dönemlere yayılmakla birlikte, halen Büyükşehir Belediyesi hesaplarına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

6360 sayılı Kanun ile 2014 yılında büyükşehir statüsü kazanan Balıkesir ilinde, 2014-2019 döneminde, ilçe belediyelerince, 4.105.697,67 TL tutarındaki kısmı 2019 yılına ilişkin olmak üzere toplam 18.381.224,33 TL tutarında otopark bedeli tahsil edilmiş olmasına rağmen, bu tutardan ancak 5.378.682,92 TL tutarındaki kısmı Büyükşehir Belediyesine aktarılmıştır. Kalan 13.002.541,41 TL tutarındaki otopark bedeli Büyükşehir Belediyesi hesaplarına aktarılmamış olup, bu tutarın ilçe belediyelerinden tahsiline ilişkin gerekli takip ve başvuru yollarını kullanma sorumluluğu Büyükşehir Belediyesine aittir.

www.balioglu.net

Otopark Yönetmeliği ve 5216 sayılı Kanun hükümlerinin yerine getirilmesini teminen, tahsil olunan otopark bedellerinin ilçe belediyelerince süresi içinde Büyükşehir Belediyesi hesaplarına aktarılması, Büyükşehir Belediyesinin bahsi geçen gelirlerine ilişkin tahakkuk ve tahsil süreçlerini yasal yetkileri çerçevesinde takip etmesi ve elde edilen gelirleri de yalnızca otopark ihtiyacının karşılanması maksadıyla harcaması gerekmektedir.

BULGU 3: İlçe Belediyelerince Tahsil Olunan ve Büyükşehir Belediyesi Hesaplarına Aktarılması Gereken İşyerlerine İlişkin Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Takibinin Yapılmaması

İlçe belediyeleri tarafından tahsil olunan, konutlar dışındaki binalar ile işyerlerine ilişkin çevre temizlik vergisi tutarlarından büyükşehir belediyesine aktarılması gereken yüzde yirmi oranındaki payın büyükşehir belediyesine aktarılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre temizlik vergisi" başlıklı Mükerrer

44'üncü maddesinde; çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, konutlara ait çevre temizlik vergisinin su tüketim miktarı esas alınarak su tüketim bedeli ile birlikte, su idareleri tarafından tahsil olunacağı; işyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin ise Kanun'da öngörülen tarifeler üzerinden hesaplanmak suretiyle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

2464 sayılı Kanun'un söz konusu maddesinin 8'inci fıkrasında;İş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin her yılın Ocak ayında yıllık tutar olarak tahakkuk etmiş sayılacağı, tahakkuk eden bu vergi, her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği, 9'uncu fıkrasında büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisinin aynı esaslar çerçevesinde büyükşehir belediyelerine aktarılacağı, 10'uncu fıkrasında da tahsil ettiği vergiyi veya gecikme zammını yukarıda belirtilen süre içinde ilgili belediyeye yatırmayan idarelerden bu tutarların 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

2464 sayılı Kanun'un söz konusu hükümlerinden anlaşılacağı üzere, Balıkesir il sınırları içindeki işyerleri ile konutlar dışındaki diğer şekillerde kullanılan binalara ilişkin çevre temizlik vergisinin, Balıkesir ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmesi ve tahsilat tutarının yüzde yirmisinin tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar Büyükşehir Belediyesine aktarılması gerekmektedir. Süresi içinde Büyükşehir Belediyesi hesaplarına aktarılmayan çevre temizlik vergisi payları için, ilçe belediyelerine yönelik olarak 6183 sayılı Kanun hükümleri uygulanmak durumundadır.

Yapılan incelemeler ve ilçelerden bildirilen kayıtlara göre, Balıkesir il sınırları içindeki ilçe belediyelerince tahsil olunan ve büyükşehir belediyesi hesabına aktarılması gereken çevre temizlik vergisi paylarının bir kısmının tahsil tarihleri uzun dönemlere yayılmakla birlikte, halen Büyükşehir Belediyesi hesaplarına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

6360 sayılı Kanun ile 2014 yılında büyükşehir statüsü kazanan Balıkesir ilinde, 2014-2019 döneminde, ilçe belediyelerince tahsil olunan çevre temizlik vergilerinden, 1.656.159,68 TL tutarındaki kısmı 2019 yılına ilişkin olmak üzere toplam 7.348.699,85 TL tutarında çevre temizlik vergisi büyükşehir belediye payı gerçekleşmiş, bu tutarın da, ancak 1.275.018,37 TL tutarındaki kısmı Büyükşehir Belediyesine aktarılmış ya da Büyükşehir Belediyesinden alacaklara karşılık mahsuplaşılmıştır. Kalan 6.073.681,45 TL tutarındaki çevre temizlik vergisi payı Büyükşehir Belediyesi hesaplarına aktarılmamış olup, bu tutarın ilçe belediyelerinden

tahsiline ilişkin gerekli takip ve başvuru yollarını kullanma sorumluluğu Büyükşehir Belediyesine aittir.

Bu itibarla 2464 sayılı Kanun hükümlerinin yerine getirilmesini teminen, çevre temizlik vergisi paylarının ilçe belediyelerince süresi içinde Büyükşehir Belediyesi hesaplarına aktarılması ve Büyükşehir Belediyesinin de bahsi geçen paylara ilişkin tahakkuk ve tahsil süreçlerini yasal yetkileri çerçevesinde takip etmesi; süresi içinde Büyükşehir Belediyesi hesaplarına aktarılmayan çevre temizlik vergisi payları için de, ilçe belediyelerine yönelik olarak 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 4: BASKİ Tarafından Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Takibinin Yapılmaması

Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresince (BASKİ) tahsil olunan çevre temizlik vergilerinin Büyükşehir Belediyesi hesaplarına aktarılmadığı, tahsil olunan ancak büyükşehir belediyesine aktarılmayan vergi tutarlarına ilişkin olarak muhasebe kayıtlarında da herhangi bir alacak kaydı bulunmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre temizlik vergisi" başlıklı Mükerrer 44'üncü maddesinde; çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, konutlara ait çevre temizlik vergisinin su tüketim miktarı esas alınarak hesaplanacağı, su faturalarında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk edecek olan çevre temizlik vergisinin su tüketim bedeli ile birlikte belediyelerce veya su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyük şehir belediyelerinde su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edileceği belirtilmiştir.

2464 sayılı Kanun'un söz konusu maddesinin 9 ve 10'uncu fıkralarında ise;

"Su ve kanalizasyon idareleri büyük şehir dahilindeki her ilçe veya ilk kademe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde seksenini tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içinde öder. Tahsil edilen vergi ve gecikme zammının yüzde yirmisini ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyük şehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarır. Büyük şehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı esaslar çerçevesinde büyük şehir

belediyelerine aktarılır.

Tahsil ettiği vergiyi veya gecikme zammını yukarıda belirtilen süre içinde ilgili belediyeye yatırmayan idarelerden, bu tutarlar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir."

hükümlerine yer verilerek, çevre temizlik vergisi tahsilatı ile yetkili kılınan su ve kanalizasyon idarelerinin, tahsil ettikleri çevre temizlik vergisi tutarlarını büyükşehir belediyesine aktarmalarına ilişkin esaslar düzenlenmiştir.

2464 sayılı Kanun'un söz konusu hükümlerinden anlaşılacağı üzere, Balıkesir il sınırları içindeki konutlara ilişkin çevre temizlik vergisi, Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin su ve kanalizasyon idaresi olan BASKİ tarafından tahsil edilmek ve tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar Büyükşehir Belediyesine aktarılmak durumundadır. Süresi içinde Büyükşehir Belediyesi hesaplarına aktarılmayan çevre temizlik vergisi için BASKİ'ye yönelik olarak 6183 sayılı Kanun hükümleri uygulanması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemeler ve BASKİ tarafından bildirilen kayıtlara göre, konutlardan su bedelleri ile birlikte tahsil olunan ve büyükşehir belediyesi hesabına aktarılması gereken çevre temizlik vergisi tutarının, 2014-2019 döneminde, 2.968.994,75 TL tutarındaki kısmı 2019 yılına ilişkin olmak üzere toplam 10.555.565,08 TL olduğu, ancak bu tutardan 5.779.762,50 TL'si nakden 33.545,93 TL'si mahsuben olmak üzere toplam 5.813.308,43 TL tutarındaki kısmının Büyükşehir Belediyesine aktarıldığı, bu nedenle Büyükşehir Belediyesinin çevre temizlik vergisi payları ile ilgili olarak BASKİ'den halen 4.742.256,65 TL tutarında alacaklı olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla 2464 sayılı Kanun hükümlerinin yerine getirilmesini teminen, BASKİ tarafından tahsil olunan çevre temizlik vergisinden hesaplanacak Büyükşehir Belediyesi payının süresi içinde Büyükşehir Belediyesi hesabına aktarılması ve Büyükşehir Belediyesinin de bahsi geçen paylara ilişkin tahakkuk ve tahsil süreçlerini yasal yetkileri çerçevesinde takip etmesi; süresi içinde Büyükşehir Belediyesi hesaplarına aktarılmayan çevre temizlik vergisi payı için BASKİ'ye yönelik olarak 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 5: Yol Üstü Araç Park Yeri İşletilmesinden Kaynaklanan Gelirlerin Tahsilinin Sağlanmaması ve İlçe Paylarının Gönderilmemesi

Balıkesir il genelinde muhtelif cadde ve sokaklar üzerindeki alanların yol üstü araç park yeri olarak işlettirilmesinden kaynaklanan gelirlerin, Büyükşehir Belediyesinin ortaklığının bulunduğu işletmeci Balıkesir Otopark İşletmeleri Tic. Ltd. Şti.'den (BALPARK) tahsilinin sağlanmadığı, bu gelirlerden ilçe belediyelerine aktarılması gereken payların da gönderilmediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin (f) bendinde Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak, karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukların biri olarak belirlenmiş, 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde 7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si Büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında sayılmış, aynı maddenin üçüncü fıkrasında Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe belediyelerinin tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken tutarları zamanında yatırmadıkları takdirde, söz konusu tutarın, ilgili belediye ve kuruluşun talebi ile İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılacağı, gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanların sorumlu olacağı hükme bağlanmıştır.

Aynı Kanun'un "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde de Büyükşehir belediyesinin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabileceği, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini bizatihi işletebileceği ya da bu yerlerin işletme hakkını bu maddede belirtilen şartları taşıyan ortaklığı olan şirketlere belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle devredebileceği belirtilmiştir.

Otopark Yönetmeliği'nin 'Tanımlar' başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (l) bendinde yol üstü araç park yeri; *"cadde ve sokak üzerinde, yaya kaldırımından ayrılmış cepte, yolun sağ tarafında veya refüjde yol standartlarına uygun şekilde yatay ve düşey işaretlemeler ile ayrılmış, kullanım süresi görülebilecek şekilde belirtilen, kullanım şartlarına ilişkin diğer hususlar idaresince belirlenen, motorlu veya motorsuz araçların park edebileceği alan"* olarak tanımlanmıştır.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, Büyükşehir Belediye Meclisinin farklı tarihlerde alınmış kararları doğrultusunda, Balıkesir il genelindeki muhtelif cadde ve sokaklar üzerindeki alanların, yol üzeri araç park yeri olarak belirlenmesi ve bu alanların Belediyenin sermayesine ortaklığının bulunduğu Balıkesir Otopark İşletmeleri Tic. Ltd. Şti. (BALPARK) ne işlettirilmesi imkânı sağlanmıştır.

5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi hükümleri doğrultusunda, söz konusu alanların yol üzeri otopark olarak işletilme hakkının, belirlenen güzergâhlarda, belirlenen sürelerde ve elde edilecek gelirin %4'ü + KDV tutarının işletme bedeli olarak büyükşehir belediyesine ödenmesi koşuluyla gerçekleşeceği meclis kararlarında belirtilmiştir.

Bu itibarla işletmeci şirket tarafından yol üstü araç park yeri olarak, vatandaşlara belli bir bedel karşılığı kullandırılan yerlerden elde edilen gelirlerin % 4 ü tutarındaki kısmı ve bu tutara ilişkin KDV her yıl gelir payı olarak Büyükşehir Belediyesine ödenmek, büyükşehir belediyesine gelir olarak kaydolunan bu tutarın % 50 si de nüfuslarına göre ilçe ve ilk kademe belediyelerine dağıtılmak durumundadır.

www.balioglu.net

Yapılan incelemeler ve elde edilen bilgiler doğrultusunda, 2015 yılından itibaren işletmeci şirket tarafından yol üstü araç park yeri işletme hakkı kullanıldığı, 2015 ve 2016 yıllarına ilişkin işletme bedelinin 2017 yılında ödendiği, bununla birlikte 2017, 2018 ve 2019 yıllarında yol üstü araç park yeri işletilmesinden elde edilen gelirlerden % 4 işletme bedelinin ve bu bedele ilişkin KDV tutarının Büyükşehir Belediyesine aktarılmadığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesinin birinci fıkrası (f) bendinde öngörülen park yerlerinin işlettirilmesinden elde edilen ve Büyükşehir Belediyesine aktarılması gereken gelir 2017-2019 yılları için 573.554,00 TL olup bunun % 50 sine tekabül eden 286.777,00 TL tutarındaki kısmı büyükşehir belediyesinin, 286.777,00 TL tutarındaki kısmı da nüfuslarına göre dağıtılmak üzere ilçe belediyelerinin payıdır. Ancak 2017 yılından beri büyükşehir belediyesine ödenmeyen yol üstü araç park yeri işletme bedeli, nakden tahsil edilmediğinden gelir olarak muhasebe kayıtlarına alınamamış, tahakkuk olarak muhasebe kayıtlarında izlenememiş ve ilçelere ilişkin paylar da gönderilmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, Büyükşehir Belediyesinin, yol üstü araç park yeri işletme bedellerinin, işletmeciden tahsili için gerekli takip ve başvuru yollarını kullanmaması ve ilçe belediyelerine ait payları göndermemesi 5216 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 6: Belediye Taşınmazlarının İşgaliye Sözleşmesi ile Kullandırılması

Büyükşehir Belediyesine ait 95 adet taşınmazın, ihale suretiyle kiralanması usulü yerine mevzuatta yeri olmayan "işgaliye sözleşmesi" ile kullandırıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği hükme bağlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (e) bendinde;

"Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek."

Aynı Kanun'un "Encümeninin Görev ve Yetkileri" başlıklı 34'üncü maddesinin (g) bendinde ise;

"Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek."

görev ve yetkileri tanımlanmıştır.

Anılan mevzuat hükümlerine göre, taşınmazların 3 yıla kadar belediye encümeni kararıyla ihale edilerek kiraya verilmesi mümkündür. 3 yılı aşan kiralamalarda ise belediye meclisinin kararı gereklidir. 2886 sayılı Kanun hükümleri uyarınca da kiralama işlemlerinin ihale usulleri ile gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Kira süresi biten taşınmazlar için yeniden kiralama ihalesine çıkılması ise 2886 sayılı Kanun'un özü gereğidir. Zira kamu taşınmazlarının kiralama dışında başkaca bir şekilde kullandırılmasına ilişkin herhangi bir düzenleme 2886 sayılı Kanun'da yer almamaktadır.

Yapılan incelemede; Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan 95 adet taşınmazın (dükkân, kafeterya, büfe vs.) ihale yapılmaksızın mevzuatta herhangi bir karşılığı olmayan işgaliye sözleşmesi ile kullandırıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu husus kabul edilirken işgaliye yoluyla kullandırılan alanların zorunluluktan kaynaklanan nedenlerle ihale yoluyla kiralanmasının sağlanamadığı, bu alanların bir kısmının üst yapılarının işgalcilerce yapılmasından bir kısmının ise ATM cihazı kurulan yerler, taksi durakları, ekmek satış büfeleri, bilet satış büfeleri, demonte yapılar gibi ihaleye konu edilemeyecek yerlerden olduğu da bildirilmişse de bu husus

www.balioglu.net

bulgumuza alınan tespitte değerlendirilmiş ve idarenin işgaliye yoluyla kullandırdığı 132 adet yeri / taşınmazından bahsi geçen yerler değerlendirme dışı bırakılmak suretiyle 95 adedi için bulgu konusu yapılmıştır.

Bu itibarla ihale usulleri kullanılmadan işgaliye sözleşmesi ile taşınmazların kullandırılması 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 7: Mal ve Hizmet Alımlarının Doğrudan Temin Limitlerinin Altında Kalmak Maksadıyla Kısımlara Bölünerek Yapılması

Büyükşehir Belediyesi tarafından gerçekleştirilen bazı mal ve malzeme alımlarının, parasal limitlerin altında kalmak amacıyla, kısımlara bölünerek, açık ihale usulü yerine doğrudan temin (22-d) yöntemiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, idarelerin bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu belirtilmiş olup diğer usullerin kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Temel İlkeler" başlıklı 4'üncü maddesinin 3'üncü fıkrasında;

"Eşik değerlerin veya parasal limitlerin altında kalmak ya da bu Yönetmelikte yer alan diğer hükümlerin uygulanmasından kaçınmak amacıyla mal alımları kısımlara bölünemez."

denilmekte, yine aynı maddenin 4'üncü fıkrasında;

"İhalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Pazarlık usulü ile ihale yapılması ve doğrudan temin yoluyla ihtiyaçların karşılanması ise ancak Kanunda belirtilen özel hallerde mümkündür."

hükmü yer almaktadır.

25.01.2019 tarih ve 30666 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2019/1 numaralı Kamu İhale Tebliği'nin "Güncellenen hususlar" başlıklı 3'üncü maddesinde, büyükşehir belediyesi sınırları dahilindeki mal alımlarında doğrudan temin sınırı 90.358,00 TL olarak belirlenmiştir.

Yapılan incelemede Büyükşehir Belediyesinin farklı birimleri tarafından 2019 yılı içerisinde gerçekleştirilmiş olan "bordür boyası alımı", "toner alımı", "bilgisayar alımı",

www.balioglu.net

"temizlik malzemesi alımı", "kırtasiye malzemesi alımı" ve "tohum/gübre alımı" gibi örnek olarak gösterilen mal ve malzeme alımlarının toplam tutarının belirlenen 90.358,00 TL lik eşik değerin çok üstünde olduğu, ihale yoluyla temini mümkün olan bu alımların kısımlara bölünerek, doğrudan temin yöntemiyle yapılmasının, Kamu İhale Tebliği'ndeki parasal limitlerin altında kalmak amacına yönelik olduğu tespit edilmiştir.

Her ne kadar idare bulguda belirtilen hususlara dikkat edileceğini ancak, farklı harcama birimlerinin farklı zamanlarda, farklı koşullarda, farklı saiklerle yapmış olduğu alımları "eşik değerlerin altında kalmak" maksadına yönelik işlemler olarak değerlendirmenin doğru olamayacağını belirtmekte ise de;

Farklı birimlere ilişkin olsa dahi, temizlik maddesi, toner, kırtasiye ya da başkaca her türden tüketim malzemesi ihtiyacının, "Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı" gibi bir birimin bütçesine ödenek konulması ve bu ödeneklerden ihale usulleri kapsamında karşılanması mümkün olduğundan değerlendirmemiz devam etmektedir.

Sonuç olarak açıklanan nedenlerle, mal ve malzeme alımlarının kısımlara bölünmek suretiyle, açık ihale yerine doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilmesi ihale mevzuatı hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

www.balioglu.net

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

4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal ve hizmet alımlarının, 2019 yılı toplam tutarının, Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (ı) 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"

denilmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin ilgili bölümünde bu hususla ilgili olarak aşağıdaki düzenlemeye yer verilmiştir:

"Buna göre, 4734 sayılı Kanunun 62 inci maddesinin (ı) bendine göre Kanun

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

4734 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin (f) bendi ve 22 nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde kurum ve kuruluşlar, yıllık bütçelerinde belirlenen toplam ödenek miktarını dikkate alacaklardır. Kurum ve kuruluşlar, mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı % 10 oranını hesaplayacaklardır. Burada önemli olan husus, ilgili veya bağlı birimlerin değil kurum veya kuruluşun toplam ödeneklerinin % 10'unun aşılıp aşılmamasıdır."

Tebliğ'de yapılan açıklamalar çerçevesinde, mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için idarelerin bütçelerine konan yıllık toplam ödenekler üzerinden, her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanması gerekmektedir. Bu hesaplamaya temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılan konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar dâhil olmayıp, temsil ağırlama faaliyetleri kapsamındaki parasal limite tabi olan diğer alımlar hesaplama kapsamında değerlendirilecektir.

www.balioglu.net

Büyükşehir Belediyesi'nin bu kapsamda yapılan harcamalarına ilişkin olarak yapılan incelemede aşağıdaki tespitlerde bulunulmuştur:

2019 mali yılı bütçesine mal alımı için konulan ödenek tutarı 85.755.747,94 TL'dir. Temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar hariç olmak üzere, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapılan mal alımlarının tutarı ise 13.370.992,01 TL'dir. 85.755.747,94 TL'nin %10'u 8.575.574,79 TL olup, yıl içerisinde parasal limitler dâhilinde yapılmış olan mal alımlarının 4.795.417,22 TL tutarındaki kısmı Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılmıştır.

2019 mali yılı bütçesine hizmet alımı için konulan ödenek tutarı 279.093.895,93 TL'dir. Temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar hariç olmak üzere, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapılan hizmet alımlarının tutarı ise 31.329.842,13 TL'dir. 279.093.895,93 TL'nin %10'u 27.909.389,59 TL olup, yıl içerisinde parasal limitler dâhilinde yapılmış olan hizmet alımlarının 3.420.452,54 TL'si Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılmıştır.

Büyükşehir Belediyesi tarafından, 2019 yılı içerisinde, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında gerçekleştirilen mal ve hizmet

alımlarında, bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Genel Tebliği hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 9: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Büyükşehir Belediyesi bünyesinde çalışan işçilerin kullanılmamış ücretli izin haklarının biriktiği ve bu durumun belediyenin işçilere karşı olan yükümlülükleri üzerinde mali risk yarattığı görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 50'nci maddesinde, dinlenmenin çalışanların bir hakkı olduğu ve bu hakların kullanımının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde yılık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği, 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, işçinin yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiştir.

03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de Kanun'a paralel bir şekilde yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Ayrıca 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için dörtyüzonaltı Türk Lirası (2019 yılı için güncellenmiş rakam) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işçiler yıllık izin haklarından feragat edemezler.

www.balioglu.net

İşçilerin emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmektedir. Yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden olacağı için işçinin eline çok yüksek miktarlarda ücret geçebilmektedir. Bu uygulama da işçilerin yıllık izinlerini kullanmaktan ziyade son ücretleri üzerinden karşılığını almalarına neden olmaktadır. Ancak bu durum idareler adına daha fazla külfet getirici bir durum olabilmektedir. Zira anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilecektir. Ayrıca biriken yıllık izin sürelerinin ücrete dönüşmesi halinde idare açısından çok yüksek miktarlarda ödeme yapma durumu ortaya çıkacaktır.

Yapılan incelemede Büyükşehir Belediyesi bünyesinde çalışan 320 işçinin yıllık izinlerinin kanuna uygun şekilde kullandırılmadığı, bu nedenle de toplam 35.232 gün kullanılmamış birikmiş yıllık izni bulunduğu tespit edilmiştir.

Gerek mevzuata uygunluk açısından gerekse belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla yıllık izinlerin kullandırılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 10: Dernek ve Vakıflarla Gerçekleştirilen Ortak Hizmet Projeleri İçin Meclis Tarafından Proje Düzeyinde Karar Alınmaması, Projelerin Genel Bir Protokol Yapma Yetkisi Kapsamında Yürütülmesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından dernek ve vakıflarla birlikte yürütülen ortak hizmet projelerinin, içeriği sadece dernek ve vakıflarla protokol yapılabilmesine ilişkin olan tek bir meclis kararı doğrultusunda gerçekleştirildiği, projelerin ve kapsamlarının ne olduğunun ise bu meclis kararında belirtilmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrası (c) bendinde belediyelerin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak, görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda dernek ve vakıflarla ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu hükme göre belediyeler, görev ve sorumluluk alanına giren konularda, bir dernek veya vakıfla ortak hizmet projesi gerçekleştireceği zaman söz konusu projeyi meclislerine sunacak ve buradan alınacak olumlu karar üzerine anlaşma yapılarak proje yürütülecektir. Burada amaç, yapılacak her bir ortak hizmet projesinin konusu, yükümlülükleri ve yararı hakkında belediyelerin karar organı olan belediye meclislerinin bilgi sahibi olmasını ve bu doğrultuda karar alınmasını sağlamaktır.

2019 yılında Büyükşehir Belediyesi ile bazı dernek ve vakıflar tarafından birlikte gerçekleştirilen ortak hizmet projeleri için, Büyükşehir Belediye Meclisince 18.04.2019 tarih ve 326 sayılı karar ile ortak hizmet projeleri yapılmasına ilişkin genel bir karar alındığı ve bu kararda yapılacak projelerin konusu, yükümlülükleri veya yararı hakkında herhangi bir değerlendirmeye yer verilmediği tespit edilmiştir.

Her ne kadar idare 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinde ortak hizmet projelerine yönelik alınacak meclis kararlarının konu, yükümlülükler ya da yararı noktasında ne gibi şartları taşıyacağına dair içerik ya da kapsamının belirlenmesinin zorunlu tutulmadığını, bu nedenle bulguda belirtilen hususlara katılamadıklarını belirtmekte ise de;

Dernek ve vakıflarla ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilmesi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinde düzenlenmiş olmakla beraber, ortak hizmet projesinin ne olduğu, hangi faaliyetlerin ortak hizmet projesi kapsamında değerlendirilebileceği ve ortak hizmet projelerinin hangi usullerde gerçekleştirebileceği herhangi bir mevzuat içeriğinde yer almamaktadır. Ancak 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde şu hususlar açığa kavuşturulmuştur;

www.balioglu.net

1- Ortak hizmet projesi gerçekleştirilebilmesi için belediye meclis kararı alınması gerekmektedir,

2- Gerçekleştirilecek proje belediyenin görev ve sorumluluk alanına giren bir konuda olmalıdır,

3- Ortak bir proje gerçekleştirilecek dernek ya da vakfın 75'inci maddede tanımlanan nitelikleri haiz olması gerekmektedir.

Bu noktadan hareketle "ortak hizmet projesi" kavramına açıklık getirmek gerekmektedir.

"Ortak" kavramı Türk Dil Kurumu sözlüğünde "birlikte iş yapan, ortaklaşa yararlarla birbirlerine bağlı kimselerden her biri" olarak tanımlanmıştır.

"Proje" kavramı yine Türk Dil Kurumu sözlüğünde "değişik alanlarda önceden plan ve programa alınmış, maliyeti hesaplanmış, kurum ve kuruluşların yönetim organları tarafından onaylanmış, kısa ve uzun vadeye bağlanarak özel kurum veya devlet adına gerçekleştirilmesi kabul edilmiş bilimsel çalışma tasarısı" şeklinde açıklanmıştır.

"Hizmet" kavramı ise 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi hükümlerince, belediyenin görev ve sorumluluk alanına giren bir konuda gerçekleştirilecek faaliyet olarak ortaya çıkmaktadır.

Dolayısıyla "ortak hizmet projesi" nin "belediyenin görev ve sorumluluk alanına giren bir konuda, planlanmış, hesaplanmış, onaylanmış bir işin birlikte, tarafların katkı ve yararları doğrultusunda gerçekleştirilmesi" olarak tanımlanması mümkündür.

Bu doğrultuda belediyenin dernek ve vakıflarla gerçekleştireceği "ortak hizmet projelerinde" meclisin onayını alabilmek için, planlanan faaliyetin ve bu faaliyet ile elde edilmek istenen faydanın ne olduğunun net olarak belirlenmesi, tarafların ortaklık kapsamında yerine getirecekleri yükümlülüklerin de neler olduğunun ortaya konulması gerekmektedir. Diğer taraftan belediye açısından bu faaliyetin belediye bütçesi üzerine etkisi bir maliyet unsuru olarak ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla belediye meclisi karara bağlayacağı "ortak hizmet projesi" ile belediyenin üstleneceği sorumluluklara da onay vermek durumundadır.

Balıkesir Büyükşehir Belediye meclisinin 18.04.2019 tarih ve 326 sayılı kararında ise

"….5393 Sayılı Belediye Kanun'un 75. maddesi hükmünce, İlimizde yaşayan vatandaşlarımıza yönelik olarak yürütülecek faaliyetler kapsamında tüm Kamu Kurum ve Kuruluşları, Sivil Toplum Kuruluşları, Dernekler ve Vakıflar ile ortak proje hazırlanması, hazırlanan projelere destek olunması, bu amaçla hazırlanacak olan protokolleri Belediyemiz adına imzalamak üzere ……..'ne yetki verilmesine …….mevcudun oyçokluğu ile karar verildi." denilmektedir.

www.balioglu.net

Söz konusu Meclis Kararının en yalın haliyle içeriği; henüz ortada olmayan, niteliği, amacı, kapsamı, maliyeti, sonucunda elde edilecek fayda ve belediyeye getireceği yükümlülükler belirsiz ve gelecekte talep olunacak projeler için yöneticilerin anlaşma yapmaya yetkili kılınmasıdır. Tüm bu belirsizlikler, gerçekleştirilecek "ortak hizmet projeleri" üzerinde meclise tanımlanan denetim yetkisinin kısıtlanmasına yol açmaktadır. Oysa gerçekleştirilecek her bir ortak hizmet projesi için meclis kararı alınması gerekliliği, belediye faaliyetleri üzerinde meclisin denetim yetki ve sorumluluğunun ortaya konulması amacına yöneliktir. Dolayısıyla bu haliyle 326 sayılı meclis kararı 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde düzenlenmiş olan "ortak hizmet projesi" geliştirilmesine ilişkin hükümlerin özüne aykırılık teşkil etmektedir.

Açıklanan nedenlerle İdarenin bulgu konusu hususa ilişkin itirazi görüşleri yeterli bulunmadığından bulguda yer alan değerlendirmemiz devam etmektedir.

Sonuç olarak Dernek ve vakıflarla yapılacak ortak projelerin her biri için Belediye Meclisince ayrı karar alınması gerektiği halde, genel nitelikte tek bir meclis kararı ile dernek ve vakıflarla ortak projelere girişilmesi 5393 sayılı Kanun'a aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 11: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinin, Konusu Dışında Hükümler İçermesi

Büyükşehir Belediyesi ile BEM-BİR-SEN arasında yapılan sosyal denge tazminatı sözleşmesinin kapsam ile ilgili bazı hükümlerinin, mahalli idarelerde memurlara sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin hukuki düzenlemelere aykırı olduğu görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddesinin bir ve ikinci fıkralarında, belediyelerde sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin esaslara dair; 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde de sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutar ile sınırlı olduğuna dair hükümlere yer verilmiştir.

Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşmenin "Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" hükümlerini düzenleyen dördüncü bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinde de;

"(1) Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'üdür. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir."

denilmektedir.

Bu çerçevede Büyükşehir Belediyesi ile anılan sendika arasında imzalanan Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinin 1'inci maddesinde "Sözleşmenin dayanağı ve amacı" başlığı altında, (a) bendinde yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri sözleşmenin dayanağı olarak belirtilmiş (b) bendinde ise;

"Bu sözleşme ile; sözleşmenin tarafı olan işverenin mali gücünün elverdiği ölçüde kamu görevlilerinin ekonomik durumunu geliştirmek, sosyal ve kültürel düzeylerini yükseltmek, geleceğe güvenle bakmasını temin etmek, insanca yaşamasını sağlamak, aynı işi yapan kişiler arasında ücret dengesini sağlamak, emeğin karşılığını almak, adaletli ücret dağılımını temin etmek, ekonomik ve sosyal barışı sağlamak, çalışma performansını artırarak verimli,

www.balioglu.net

demokratik ve katılımcı çalışma düzenini oluşturmak ve sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek amaçlanmıştır."

denilmekle bu sözleşmenin tarafları arasında sağlanmaya çalışılan anlaşma konusu hususlar, amaç olarak açıklanmaya çalışılmıştır.

Yapılan incelemede "Sosyal denge tazminatı sözleşmesi"nde, yukarıda belirtilen Kanunlar ve Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme hükümlerine aykırı olarak aşağıda belirtilen hükümlere yer verildiği tespit edilmiştir. Şöyle ki;

Sosyal denge tazminatı sözleşmesinin konusu memurlara yapılacak sosyal denge tazminatı ödemelerinin tutarı ve ödenme esasları olması gerekirken, sözleşmenin henüz 1'inci maddesinde, sözleşmenin kapsam ve amacı sosyal denge tazminatından çok farklı ve çok geniş alanlara yaygınlaştırılmıştır. Yine sözleşmenin 7'nci maddesinde "İşverenin Hak ve Yükümlülükleri", 8'inci maddesinde "Sendika ve Üyelerin Hak ve Yükümlülükleri", 9'uncu maddesinde "Sendikal Çalışmalar", 10'uncu maddesinde "Sosyal Haklar ve Eğitim", 11'inci maddesinde "İşyerine Geliş ve Gidiş İçin Servis Hizmeti veya Toplu Taşıma Kartı Verilmesi", 12'nci maddesinde "Doğal Afet Yardımı", 14'üncü maddesinde "İşyeri Kurulunun Görevleri", 15'inci maddesinde "Haftasonu ve Tatil Günleri Çalışması", 17'nci maddesinde "Hasar ve Zararların Tazmini" başlıkları altında sözleşmenin konusu ile bağdaşmayan hükümlere yer verilmiştir. Özellikle sözleşmenin 12'nci maddesinde yer alan "Doğal Afet Yardımı" belediyeyi mali yükümlülükler altına sokmaktadır. Sözleşmenin 14'üncü maddesinde de "İşyeri Kurulunun Görevleri" başlığı altında *"Üyelerin doğal afet sonucu uğradığı zararlar için tazmin miktarını belirlemek"* hükmüne yer verilmekle 12'inci madde ile öngörülen doğal afet yardımı ile ilgili sendikal talebe destek çıkılmaktadır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun Birinci Kısım Birinci Bölümünün "Sözleşmeden Doğan Borç İlişkileri" başlıklı Birinci Ayrımı'nda "Kesin hükümsüzlük" başlıklı 27'inci madde olarak;

"Kanunun emredici hükümlerine, ahlaka, kamu düzenine, kişilik haklarına aykırı veya konusu imkânsız olan sözleşmeler kesin olarak hükümsüzdür.

Sözleşmenin içerdiği hükümlerden bir kısmının hükümsüz olması, diğerlerinin geçerliliğini etkilemez …"

denilmekle kanuna aykırı sözleşme yapılamayacağı açıklığa kavuşturulmuştur.

Bu itibarla, Büyükşehir Belediyesi ile anılan sendika arasında bağıtlanan sosyal denge

www.balioglu.net

tazminatı sözleşmesinin içeriğe ilişkin söz konusu hükümleri, 4688 sayılı Kanun, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşmenin "Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" hükümlerine aykırılık teşkil etmekte, Borçlar Kanunu hükümlerince de geçerliliğini yitirmektedir.

www.balioglu.net

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
http://www.sayistay.gov.tr

www.balioglu.net

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
BASKİ Tarafından Gönderilmesi Gereken Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Takip Edilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde "BASKİ Tarafından Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Takibinin Yapılmaması" başlığı altında tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Bazı İlçe Belediyeleri Tarafından Gönderilmesi Gereken Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Takip Edilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde "İlçe Belediyelerince Tahsil Olunan ve Büyükşehir Belediyesi Hesaplarına Aktarılması Gereken İşyerlerine ilişkin Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Takibinin Yapılmaması" başlığı altında tekrar bulgu konusu yapılmıştır.

www.balioglu.net

İlçe Belediyelerince Gönderilmesi Gereken Otopark Bedellerinin Takip Edilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde "İlçe Belediyelerince Tahsil Olunan ve Büyükşehir Belediyesi Hesaplarına Aktarılması Gereken Otopark Bedellerinin Takibinin Yapılmaması" başlığı altında tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	6 Şubat 2019 Tarih ve 2101 yevmiye ile muhasebe kaydı yapılmıştır.
Faiz Gelirlerinden Kesilen Vergilerin Bütçe Gideri Yapılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 Mali yılında Banka Mevduat Faiz Gelirlerinden kesilen tutarlar Bütçe Gideri olarak muhasebeleştirilmeye başlanmıştır. Ancak 2020 Mali yılında yalnızca faaliyet gideri olarak muhasebeleştirilmesi gerektiğine istinaden bu şekilde muhasebe kayıtları gerçekleştirilmiştir.
Malların Önceden Alınıp Ardından İhale Yapılması ve Bazı Malların Eksik Alınması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu münferit bir olaya ilişkin olup 2019 yılında bulguya konu edilen şekilde bir uygulama tespit edilmemiştir.

www.balioglu.net

Araç ve Ekipman Kiralama İhalelerinde 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na ve 696 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye Aykırılıklar Olması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu münferit bir olaya ilişkin olup 2019 yılında bulguya konu edilen şekilde bir uygulama tespit edilmemiştir.
Organizasyon Hizmet Alım İşinde 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Temel İlkelerine Aykırı Hareket Edilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu münferit bir olaya ilişkin olup 2019 yılında bulguya konu edilen şekilde bir uygulama tespit edilmemiştir.
İdare Tarafından Yapılan Taşınmaz Kiralama İşleminde Rekabeti Engelleyici Hükümlere Yer Verilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılında bulguya konu edilen şekilde bir uygulama tespit edilmemiştir.
Muayene Kabul İşlemlerinin Etkin Bir Şekilde Gerçekleştirilmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılında bulguya konu edilen şekilde bir uygulama tespit edilmemiştir.
Sözleşmeli Personele Ödenen Sosyal Denge Tazminatına İlişkin İşveren Sigorta Prim Payının Ödenmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 Temmuz Döneminden İtibaren Sosyal Denge Tazminatına 'İlişkin sigorta işveren payı kesilmeye başlanmıştır.
Otopark Bedellerinin Amacı Dışında Kullanılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu münferit bir olaya ilişkin olup 2019 yılında bulguya konu edilen şekilde bir uygulama tespit edilmemiştir.
Ortak Hizmet Projelerinin, Tek Bir Meclis Kararına Dayanılarak Yapılması	2018	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde "Dernek ve

www.balioglu.net

			Vakıflarla Gerçekleştirilen Ortak Hizmet Projeleri İçin Meclis Tarafından Proje Düzeyinde Karar Alınmaması, Projelerin Genel Bir Protokol Yapma Yetkisi Kapsamında Yürütülmesi" başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Mal Alımlarında Mevzuatta Belirtilen Sınırın Uygun Görüş Alınmaksızın Aşılması	2018	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde "Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması" başlığı altında tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Taşınır Kayıtlarının Yapılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Taşınır Kayıtları 2019 Yıl Sonu İtibari İle düzeltmeler yapılarak Taşınır Kesin Hesap Cetvelleri ile denklik sağlanmıştır.
Bazı Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

www.balioglu.net

			bölümünde "Mal ve Hizmet Alımlarının Doğrudan Temin Limitlerinin Altında Kalmak Maksadıyla Kısımlara Bölünerek Yapılması" başlığı altında tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Bazı Hizmet Alımlarında, Hizmet İfa Edilmeden Ödemede Bulunulması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu münferit bir olaya ilişkin olup 2019 yılında bulguya konu edilen şekilde bir uygulama tespit edilmemiştir.
Hissedar Olunan Şirketlere Taahhüt Edilen ve Ödenen Sermaye Bilgisinin Bilançoda Hatalı Gösterilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin ortaklığının bulunduğu Balıkesir Gayrimenkul Yatırım ve Gıda A.Ş. yıl içinde sermaye artırımına gitmiştir ve Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin payına düşen 49.900.801,45 TL 05.11.2019 tarih ve 19318 numaralı yevmiye kaydı ile 247-Sermaye Taahhütleri Hesabına ve 241 Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydolunmuş, bu tutarın 12.475.200,36 TL tutarındaki kısmı 14.11.2019 tarih ve 19762 numaralı yevmiye maddesi ile nakden ödenmiştir. Kalan

www.balioglu.net

			37.425.601,09 TL tutarındaki sermaye taahhüdü 247-Sermaye Taahhütleri Hesabında izlenmeye devam etmektedir.
Satış Sözleşmesi Feshedilen Taşınmazın Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	21.01.2019 tarih ve 1.148 numaralı yevmiye ile düzeltme kaydı yapılmıştır.
Gelecek Yıllarda Oluşacak Banka Faizlerinin Dönemsellik İlkesine Aykırı Bir Şekilde 2018 Yılında Gider Kaydı Yapılması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Faizlerin muhasebeleştirilmesinde dönemsellik ilkesine dikkat edilmeye çalışılmaktadır. Ancak 381 ve 481 hesapların kullanılmaya başlanması geri dönülemez bir uygulama yarattığından gerekli düzeltme yapılamamıştır.

www.balioglu.net