T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

www.balioglu.net

## 2020 YILI
## SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2021**

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 ..... 13
7. DENETİM BULGULARI ..... 13
8. EKLER ..... 31


www.balioglu.net

# TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu ..... 3
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu ..... 4
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu ..... 4
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu ..... 5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri ..... 6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri ..... 6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler ..... 7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler ..... 8

www.balioglu.net

# BULGU LİSTESİ

**A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

1. Ticari Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması

2. Kurum Mali Tablolarında Yer Alan Taşınmaz Hesaplarının Mevcut Durumu Yansıtmaması

3. Proje Özel Hesabına Kayıtlı Tutarın Gerçeği Yansıtmaması

**B. Diğer Bulgular**

1. İlçe Belediyelerine Kafeterya Tahsisi Yapılması

2. Büyükşehir Belediyesine Ait Taşınmazların Bazı Derneklere Bedelsiz Olarak Tahsis Edilmesi

3. İlçe Belediyesine Borç Verilmesi

4. Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi;

5. Vadesi Geçmiş Alacakların Tahsil Edilmemesi

6. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyetine Devam Eden İşletmelerin Bulunması

7. Otopark Gelirlerinin Vadeli Hesapta Takip Edilmemesi ve Amacı Dışında Kullanılması

8. Temel İhale Usulleri Yerine Pazarlık Usulünün Kullanılması

9. İdarece İhtiyaç Duyulan Araç Temini İşinin Yapım İşleri Kapsamına Dâhil Edilmesi ve Dahil Edilen Araçların Amacı Dışında Kullanılması

10. Sosyal Denge Sözleşmesinden Yararlanan Personelden Sözleşme Aidatı Kesilmesi

11. İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

12. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinin Konusu Dışında Hükümler İçermesi

www.balioglu.net

# 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

## 1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Kocaeli 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 Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği görev, yetki, imtiyaz ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

www.balioglu.net

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

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve 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 paylaşımı şeklindedir. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. 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.

5216 sayılı Kanun'un 8 ve 9'uncu maddesinde belirtilen altyapı ve ulaşım hizmetleri büyükşehir belediyelerinin sorumluluğu altındadır.

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, temiz su atık su tesisleri kurup işletmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluk alanları genişletilerek; büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasındaki ilişkiler ve hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında düzenleyici, 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 Anayasa'da hüküm altına alınmıştır. Bu idari vesayet yetkisi denetim ve soruşturma konularında İçişleri Bakanlığı tarafından, yönetsel konularda ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

www.balioglu.net

## 1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye 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 81 üyeden oluşmaktadır.

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.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 2 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu' dur. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Kaynak Geliştirme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı ile Kent Tarihi ve Tanıtımı Dairesi Başkanlığı doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı 4 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 19 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

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

**Tablo 1: Personel Durumu**

| Personel İstihdam Türü | İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı | Dolu Kadro Sayısı |
|---|---|---|
| Memur | 2929 | 1198 |
| Sözleşmeli Personel | - | 396 |
| Kadrolu İşçi | 1448 | 571 |
| Geçici İşçi | - | 75 |
| **Toplam** | **4377** | 2240 |
| 696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel | - | **4558** |

www.balioglu.net

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının Kocaeli Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlüğü olmak üzere 1 tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının bağlı kuruluşu olan Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak büyükşehir belediye sınırları içerisinde İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'la belirlenen su ve kanalizasyon işlerini yapmak üzere kurulmuştur.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 12 adet şirket bulunmaktadır.

## 1.3. Mali Yapı

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

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

Büyükşehir Belediyesinin 2020 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

**Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

| E-Kod1 | 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 | 327.744.303,00 | 12.377.344,10<br>9.975.944,10 | 330.145.703,00 | 259.820.062,18 | 70.325.640,82 | 0,00 |
| 02 | Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 0,00 | 50.982.535,00 | 683.436,70<br>328.436,70 | 51.337.535,00 | 40.676.829,90 | 10.660.705,10 | 0,00 |
| 03 | Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 0,00 | 928.388.687,00 | 97.069.165,91<br>82.388.165,91 | 943.069.687,00 | 787.632.424,38 | 155.437.262,62 | 0,00 |
| 04 | Faiz Giderleri | 0,00 | 345.000.000,00 | 60.128.030,82<br>81.748.030,82 | 323.380.000,00 | 293.897.863,77 | 29.482.136,23 | 0,00 |
| 05 | Cari Transferler | 0,00 | 186.407.850,00 | 64.220.537,16<br>37.485.537,16 | 213.142.850,00 | 200.222.879,28 | 12.919.970,72 | 0,00 |
| 06 | Sermaye Giderleri | 0,00 | 783.881.055,00 | 227.712.557,71<br>182.403.557,71 | 829.190.055,00 | 501.143.058,97 | 328.046.996,03 | 0,00 |
| 07 | Sermaye Transferleri | 0,00 | 12.636.100,00 | 28.088.138,00<br>0,00 | 40.724.238,00 | 40.716.182,65 | 8.055,35 | 0,00 |
| 08 | Borç Verme | 0,00 | 11.000,00 | 0,00<br>0,00 | 11.000,00 | 0,00 | 11.000,00 | 0,00 |
| 09 | Yedek Ödenek | 0,00 | 139.948.470,00 | 0,00<br>95.949.538,00 | 43.998.932,00 | 0,00 | 43.998.932,00 | 0,00 |
| **Toplam** | | **0,00** | **2.775.000.000,00** | **0** | **2.775.000.000,00** | **2.124.109.301,13** | **650.890.698,87** | **0,00** |

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 2.775.000.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 2.124.109.301,13 TL Bütçe Gideri yapılmış, 650.890.698,87 TL ödenek iptal edilmiştir.

**Tablo 3: 2020 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 | 49.907.000,00 | 41.281.496,82 | 468.936,83 | 40.812.559,99 | 81,78 |
| 03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 159.027.000,00 | 171.635.919,10 | 1.351.246,12 | 170.284.672,98 | 107,08 |
| 04- Alınan Bağış ve Yardımlar | 201.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | - |

www.balioglu.net

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 05- Diğer Gelirler | 2.289.965.000,00 | 2.830.207.918,30 | 1.851.612,88 | 2.828.356.305,42 | 123,51 |
| 06- Sermaye Gelirleri | 270.250.000,00 | 78.694.452,22 | 0,00 | 78.694.452,22 | 29,12 |
| 08-Alacaklardan Tahsilat | 5.650.000,00 | 5.165.305,04 | 2.764,24 | 5.162.540,80 | 91,37 |
| 09- Red ve İadeler | - | - | - | - | - |
| **Toplam** | **2.775.000.000,00** | **3.126.985.091,48** | **3.674.560,07** | **3.123.310.531,41** | **112,55** |

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri %112,55 seviyesinde gerçekleşmiştir. Diğer gelirler merkezi idareden alınan payların artması neticesinde %123 olarak beklenin üstünde gerçekleşmiştir.

**Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

| Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu | Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL) | Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL) | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|---|---|---|---|
| 01- Personel Giderleri | 327.744.303,00 | 259.820.062,18 | 79,28 |
| 02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 50.982.535,00 | 40.676.829,90 | 79,79 |
| 03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 928.388.687,00 | 787.632.424,38 | 84,84 |
| 04- Faiz Gideri | 345.000.000,00 | 293.897.863,77 | 85,19 |
| 05- Cari Transferler | 186.407.850,00 | 200.222.879,28 | 107,41 |
| 06- Sermaye Giderleri | 783.881.055,00 | 501.143.058,97 | 63,93 |
| 07- Sermaye Transferleri | 12.636.100,00 | 40.716.182,65 | 222,22 |
| 08- Borç Verme | 11.000,00 | 0,00 | 0,00 |
| 09- Yedek Ödenekler | 139.948.470,00 | 0,00 | 0,00 |
| **Toplam** | **2.775.000.000,00** | **2.124.109.301,13** | **76,54** |

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri %76,54 seviyesinde gerçekleşmiştir. Sermaye transferleri giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar, Ulaşımpark A.Ş.' nin sermaye arttırımına katılınması neticesinde %122 oranında aşılmıştır. Cari transferlere ilişkin gider kalemleri beklenenin üstünde %7 gerçekleşirken, diğer giderler beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2019 yılının 2018 yılına, 2020 yılının 2019 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

www.balioglu.net

**Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri**

| Bütçe Gelirinin Çeşidi | 2018 Yılı (TL) (A) | 2019 Yılı (TL) (B) | 2020 Yılı (TL) (C) | 2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A] | 2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B] |
|---|---|---|---|---|---|
| Vergi Gelirleri | 36.206.811,71 | 38.309.764,92 | 41.281.496,82 | 5,81 | -7,76 |
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 177.192.822,13 | 145.289.377,76 | 171.635.919,10 | -18,00 | 18,13 |
| Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler | 15.814.970,73 | 107.407,09 | 0,00 | -99,32 | -100,00 |
| Diğer Gelirler | 2.231.387.315,77 | 2.104.306.003,09 | 2.830.207.918,30 | -5,70 | 34,50 |
| Sermaye Gelirleri | 103.161.609,84 | 58.500.314,18 | 78.694.452,22 | -43,29 | 34,52 |
| Alacaklardan Tahsilatlar | 50.698.328,41 | 36.966.689,67 | 5.165.305,04 | -27,08 | -86,03 |
| **Toplam** | **2.614.461.858,59** | **2.383.479.556,71** | **3.126.985.091,48** | **-8,83** | **31,19** |
| Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-) | 9.773.596,37 | 4.662.770,66 | 3.674.560,07 | -52,29 | -21,19 |
| **Net Toplam** | **2.604.688.262,22** | **2.378.816.786,05** | **3.123.310.531,41** | **-8,67** | **31,30** |

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 744.493.745,36 TL'lik (%31,3) artış göstermiştir. Bu çerçevede; Alacaklardan tahsilatlarda 31.801.384,63 TL (%86,03) azalış olmasına karşılık; diğer gelirlerde 725.901.915,21 TL (%34,5), sermaye gelirlerinde 20.194.138,04 TL (%34,52) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 26.346.541,34 TL (%18,13) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının eklenmesi sonucu arttığı anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

**Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri**

| Bütçe Giderinin Çeşidi | 2018 Yılı (TL) (A) | 2019 Yılı (TL) (B) | 2020 Yılı (TL) (C) | 2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A] | 2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B] |
|---|---|---|---|---|---|
| Personel Giderleri | 212.767.857,51 | 246.316.105,72 | 259.820.062,18 | 15,77 | 5,48 |
| SGK Devlet Prim Giderleri | 33.356.148,24 | 37.891.184,50 | 40.676.829,90 | 13,60 | 7,35 |
| Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 784.730.557,55 | 766.359.533,71 | 787.632.424,38 | -2,34 | 2,78 |
| Faiz Giderleri | 185.823.278,61 | 210.683.112,23 | 293.897.863,77 | 13,38 | 39,50 |
| Cari Transferler | 148.683.392,71 | 174.923.569,69 | 200.222.879,28 | 17,65 | 14,46 |
| Sermaye Giderleri | 1.240.647.854,23 | 849.591.550,01 | 501.143.058,97 | -31,52 | -41,01 |
| Sermaye Transferleri | 120.882.092,99 | 5.000.000,00 | 40.716.182,65 | -95,86 | 714,32 |
| **Toplam** | **2.726.891.181,84** | **2.290.765.055,86** | **2.124.109.301,13** | **-15,99** | **-7,28** |

www.balioglu.net

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 166.655.754,73 TL (%7,28) azalmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında Faiz giderlerinin 83.214.751,54 TL (%14,46) arttığı görülmüştür. Faiz giderleri, Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin Hazine' ye olan borçlarına karşılık merkezi idareden alınan paylarından oransal olarak kesinti yapılmak suretiyle ödenmektedir. Merkezi idareden alınan paylardaki artış faiz giderlerinde artışa sebep olmuştur. Sermaye transferlerinin 35.716.182,65 TL (%614,32) arttığı görülmektedir. Sermaye transferleri Ulaşımpark A.Ş.'ye 25.000.000 TL sermaye arttırımı için ödeme yapılmasından kaynaklanmaktadır. Özellikle bütçe yönetiminde dengenin sağlanması amacıyla tasarrufa gidilerek, sermaye giderleri azaltılmış ve bütçe denkliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 1.680.293.157,48 TL, Faaliyet Geliri 3.191.598.043,03 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 1.511.304.885,55 TL olarak gerçekleşmiştir.

www.balioglu.net

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

**Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler**

| Sıra No | Şirketin Adı | Toplam Sermaye Tutarı (TL) | Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL) | Hisse Oranı (%) |
|---|---|---|---|---|
| 1 | İZAYDAŞ | 191.000.000,00 | 190.999.000,00 | 99,99 |
| 2 | KENT KONUT A.Ş. | 47.479.105,00 | 45.105.150,00 | 95,00 |
| 3 | BELDE A.Ş. | 15.500.000,00 | 15.498.450,00 | 99,99 |
| 4 | ULAŞIMPARK A.Ş. | 229.228.981,00 | 228.903.981,00 | 99,84 |
| 5 | İZMİT SU A.Ş. | 22.599.650,00 | 22.599.650,00 | 100,00 |
| 6 | İZGAZ A.Ş. | 181.000.000,00 | 18.100.000,00 | 10,00 |
| 7 | KARTEPE A.Ş. | 13.000.000,00 | 1.278.063,00 | 9,83 |
| 8 | MUALLİMKÖY TEKNOLOJİ GELİŞTİRME A.Ş. | 338.910.582,00 | 1.885.000,00 | 0,56 |
| 9 | KOSBAŞ A.Ş. | 37.500,00 | 7.500,00 | 0,20 |

**Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler**

| Sıra No | Belediye Şirketi | Hissedar Olduğu Şirket | Toplam Sermaye Tutarı (TL) | Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL) | Belediye şirketinin Hisse Oranı (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Antikkapı A.Ş. | Belde A.Ş. | 4.000.000,00 | 280.000,00 | 7,00 |
| | | İzaydaş | | 2.370.000,00 | 59,25 |
| | | Sekapark A.Ş. | | 1.350.000,00 | 33,75 |
| 2 | Sekapark A.Ş. | Antikkapı A.Ş. | 21.500.000,00 | 1.000.000,00 | 4,65 |
| | | Belde A.Ş. | | 130.000,00 | 0,60 |
| | | İzaydaş | | 20.370.000,00 | 94,75 |
| 3 | İzmit Sigorta Ltd.Şti. | Ulaşımpark A.Ş. | 150.000,00 | 50.000,00 | 33,33 |
| | | İzaydaş | | 50.000,00 | 33,33 |
| | | İzmit Su A.Ş. | | 50,000,00 | 33,33 |

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle 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 ve Şehircilik 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:

www.balioglu.net

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.

www.balioglu.net

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

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

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

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

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

## 2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

www.balioglu.net

## 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 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

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinde İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesiyle ilgili olarak yapılan çalışmalarda aşağıdaki bilgilere ulaşılmıştır.

www.balioglu.net

Mali Hizmetler Daire Başkanlığı bünyesinde bulunan "İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol Şube Müdürlüğü" 16.11.2017 tarihli ve 604 sayılı Meclis Kararı ile onaylanan yönetmelik ile "Ön Mali Kontrol Şube Müdürlüğü" olarak değiştirilmiştir. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol Şube Müdürlüğü'nün İç kontrol sistemi ile ilgili yetki, görev ve sorumlulukları, Kocaeli Büyükşehir Belediye Meclisinin 11.01.2018 tarihli ve 14 sayılı kararı ile onaylanan Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı Görev ve Çalışma Yönetmeliği ile Strateji Geliştirme Şube Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

Kurum personelinin tamamı Etik Davranış İlkeleri'nden haberdar edilmiş ve Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi tüm çalışanlar tarafından imzalanmıştır.

Kurumun misyonunun, vizyonunun, stratejik amaç ve hedeflerinin tüm personel tarafından öğrenilmesi ve sahiplenilmesi amacına yönelik olarak, Stratejik Plan ve Performans programı hazırlık çalışmalarında ve değerlendirme toplantılarında bu tür bilgilendirmelerin yapıldığı ifade edilmiştir. Süreç kontrolünü sağlamak amacıyla, tüm birimlerde malî işlemlerin iş süreçleri ve zaman çizelgeleri onaylanarak ilan edilmiştir. Evrakları ve önemli belgeleri imzalamaya ve onaylamaya yetkili kişiler belirlenmiş ve bir yönergeyle tüm personele duyurulmuştur.

Uygun işe doğru personel görevlendirilmesine ilişkin uygulanan politika ve prosedürlere ilişkin olarak; İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı tarafından iş

analizleri, personel yeterlikleri ve iş gerekleri hazırlanarak personel dağılım cetveli hazırlandığı ifade edilmiştir. Hassas görevlere ilişkin prosedürlerin belirlenmekte olduğu, çalışmaların tamamlanmasından sonra İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi başkanlığı tarafından duyurusunun yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca bu çalışma kapsamında Yer değiştirme, üst görevlere atanma, eğitim, özlük hakları gibi insan kaynakları yönetimine ilişkin hususların da yazılı olarak belirlenip personele duyurulacağı belirtilmiştir. Kurum Eğitim Müdürlüğü tarafından eğitim ihtiyaç analizleri yapılarak gerekli eğitimlerin sürekli yapılmakta olduğu ifade edilmiştir.

Tüm harcama birimleri faaliyet raporlarını hazırlamakta, imzalı güvence beyanı ile birlikte Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı'na göndermektedir. Strateji Geliştirme Şube Müdürlüğü, faaliyet raporlarını tek tek inceleyip düzeltmeleri yaptırdıktan sonra bu verilerden Kurum faaliyet raporunu hazırlamaktadır.

İç kontrol standartları kapsamında; iç kontrol sisteminin oluşturulması, izlenmesi ve geliştirilmesi konusunda birtakım çalışmalar yapılmakla birlikte henüz yeterli düzeye getirilememiştir. Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen standartların dışında, kurum tarafından iç kontrollere yönelik olarak ilave politika ve prosedürler belirlenmesi hususunda henüz sonuçlandırılmış bir çalışma yoktur.

www.balioglu.net

Muhasebe yetkilisi, 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kanun'un 62. maddesi ile 2005/9912 Karar Sayılı Muhasebe Yetkililerinin Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte belirtilen şartları taşımaktadır.

Belediye bünyesinde Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı'nda görev yapmakta olan iki adet Mali Hizmetler Uzmanı ve bir adet Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı mevcuttur. Henüz iç kontrol ve ön mali kontrol aktif hale getirilememekle birlikte ön mali kontrol biriminin 2021 yılı başından itibaren faaliyete geçirileceği öngörülmektedir. İç kontrole ilişkin herhangi bir değerlendirme ve üst yönetime raporlama çalışması mevcut değildir.

Kurumun tüm hizmet ve uygulamalarıyla ilgili şikayetlerin alındığı, cevaplandığı, problemlerin ilgili birime iletilerek çözüldüğü ve sonuçların raporlandığı "Çözüm Masası" birimi mevcuttur. Birim yöneticilerinin verdikleri görevleri takip edebildiği yönetim bilgi sistemi mevcuttur. Görevden ayrılan personel, iş ve işlemlerinin durumunu gösterir bir rapor hazırlamakta ve ilgililere vermektedir. Kurumun hazırladığı ve uyguladığı Stratejik Plan'da değişiklikler yapılmıştır.

Kurumun iç kontrol sistemi ile ilgili olarak, belediyece iç kontrol sisteminin tam olarak mevzuata uygun şekilde kurulmadığı ve etkin bir şekilde işletilmediği, kamu iç kontrol standartlarına uyum eylem planları çalışmalarının halen devam ettiği, ön mali kontrol işlemlerinin İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın öngördüğü hükümler çerçevesinde gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Üst yöneticinin, etkin bir iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması ve gözetilmesinde öngörülen bütün mevzuat hükümlerinin yerine getirilmesini ve işletilmesini tam olarak sağlamalıdır.

# 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2020 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.

www.balioglu.net

# 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: Ticari Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması**

Ticari faaliyet konusu olmayan giderlere ilişkin Katma Değer Vergisinin indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

3065 sayılı KDV Kanunu'nun 1/3-g maddesine göre belediyelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetleri KDV'ye tabidir. Aynı Kanun'un ''Vergi İndirimi'' başlıklı 29/1 maddesine göre ise mükellefler, yaptıkları vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden bu Kanunda aksine hüküm olmadıkça, faaliyetlerine ilişkin olarak kendilerine yapılan teslim ve hizmetler dolayısıyla hesaplanarak düzenlenen fatura ve benzeri vesikalarda gösterilen katma değer vergisi ve ithal olunan mal ve hizmetler dolayısıyla

ödenen katma değer vergisini indirebilirler. Ancak, Kanun'un 30/a maddesine göre vergiye tabi olmayan veya vergiden istisna edilmiş bulunan malların teslimi ve hizmet ifası ile ilgili alış vesikalarında gösterilen veya bu mal ve hizmetlerin maliyetleri içinde yer alan katma değer vergisinin indirimi mümkün değildir.

Ayrıca, KDV Kanunu'nun 33/1'inci maddesine göre de bu Kanun'a göre indirim hakkı tanınan işlemlerle indirim hakkı tanınmayan işlemlerin bir arada yapılması halinde, fatura ve benzeri vesikalarda gösterilen Katma Değer Vergisinin ancak indirim hakkı tanınan işlemlere isabet eden kısmı indirim konusu yapılır. Bu hüküm ve açıklamalar çerçevesinde, belediyenin vergiye tabi mal teslimi ve hizmet ifaları üzerinden hesapladığı KDV'den, Kanunu'nun 29,30/a ve 33'üncü maddeleri uyarınca yalnızca bu mal teslimi ve hizmet ifalarına ilişkin olarak yüklenilen KDV'nin indirim konusu yapılması mümkündür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 153/2'nci maddesine göre Mahalli idareler, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yaparlar. Bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılmaz ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilir.

İdare tarafından Ulaşım Dairesi Başkanlığı'nın yaptığı tüm işlemler gelir getirici faaliyet olduğunu düşünülerek bu birimin yaptığı tüm alımlarda 191 İndirilecek KDV Hesabı çalıştırılmıştır. Yapılan gider ticari faaliyetten kaynaklanıyor ise KDV indirimine konu olmalı değilse indirime konu olmamalıdır. 2020 yılı içerisinde 11.664.200,18 TL tutarında KDV'nin indirim konusu yapıldığı görülmüştür. İşlem çeşitliliğinin fazla olması sebebiyle hangi alımların yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun olarak indirim konusu yapıldığı tespit edilememiştir.

Belediyenin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerine ilişkin KDV'yi indirim konusu yaparak 191 İndirilecek KDV hesabına kaydetmesi neticesinde;

- 191 İndirilecek KDV hesabına yapılan hatalı kayıt tutarının ay sonlarında 191 İndirilecek KDV hesabı ile 391 Hesaplanan KDV hesabının mahsup edilmesi sonucu, 190

www.balioglu.net

Devreden KDV hesabına devredilmesine, dolayısıyla bu hesabın bilançoda olması gerekenden yüksek tutarlarda yer almasına,

- 15 Stoklar hesap grubunda kalan tutarın olduğundan, 25 Maddi Duran Varlıklar hesap grubunun itfa edilmeyen kısımlarının olması gerekenden daha düşük tutarda gösterilmesine,

- 630 Giderler hesabının faaliyet sonuçları tablosunda olması gerekenden daha düşük gösterilmesine,

- En önemlisi de ödenmesi gereken KDV'nin oluşmaması ya da azalmasına neden olunmuştur.

Bu itibarla, vergiye tabi olması nedeniyle indirim konusu yapılamayacak işlemlere ilişkin KDV tutarlarının 630 Giderler hesabı ya da ilgili varlık veya stoklar hesabının maliyetine eklenerek kaydedilmesi gerekmektedir.

**BULGU 2: Kurum Mali Tablolarında Yer Alan Taşınmaz Hesaplarının Mevcut Durumu Yansıtmaması**

www.balioglu.net

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin mali tabloları ile taşınmaz kayıt ve belgelerinin incelenmesi neticesinde, mali tablolarda kayıtlı taşınmaz tutarlarının gerçek durumu tam olarak yansıtmadığı anlaşılmıştır.

02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" in "Kayıt ve Kontrol İşlemleri" başlıklı 5'nci maddesinin 1'nci fıkrasında aynen:

*"Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır."* denilmiş, müteakip fıkralarında da kayıtların hangi değerlerle yapılacağı ve nasıl güncelleneceği ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

"Kayıt Şekli" başlıklı 7'nci maddesinin 1'nci fıkrasında, ilgili birimlerce taşınmazların hangi formlar kullanılarak kaydedileceği belirtildikten sonra; "*(2)Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu*

*formlar konsolide edilerek bu Yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.*

*(3)İcmal cetvellerinde, kayıt planında belirtilen unsurların her biri için bir satır ayrılır ve bu taşınmazlara ilişkin adet, yüzölçüm ve değer toplamları belirtilir."* hükümleri yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinin 2'nci bendinde ise, Yönetmelik'in 5'inci maddesine göre yapılması gereken işlemlerin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanacağı ifade edilmiştir.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin taşınmaz tespit, değerlendirme ve yönetmeliğe uygun olarak kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanmadığı anlaşılmıştır.

Emlak birimince, Yönetmelikte belirtilen formlar oluşturulmuş ancak bu formlarda yer alan kayıtlar henüz tam olarak netleştirilememiştir. Öte yandan Yönetmelik'in yukarıdaki 7'nci maddesinde belirtilen ve yönetmelik eki 2,3 ve 4 No.lu formların muhasebe birimince konsolide edilerek ek 7'deki örneğe uygun şekilde icmal cetvelleri oluşturulmamıştır. Bu sebeple de taşınmaz kayıtları mevcut durumu yansıtacak şekilde güncellenememiştir.

www.balioglu.net

Taşınmaz hesap alanında yapılan incelemelerimizde, son dönemlerde çeşitli yollarla edinilen veya elden çıkarılan taşınmazların muhasebe kayıtlarının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun olarak yapıldığı anlaşılmakla birlikte, eski kayıtların güncellenememiş olması sebebiyle mali tablolarda kayıtlı tutarlar gerçeği tam olarak yansıtmamaktadır.

Taşınmaz kayıtlarının yapılan tespitler doğrultusunda güncellenememiş olması sebebiyle taşınmazların emlak biriminde kayıtlı değerleri ile muhasebede kayıtlı değerleri arasında fark oluşmakta ve bu tüm ilgili hesapları etkilemektedir. Muhasebe kayıtlarına esas olması gereken Ek-7 nolu icmal cetvelleri oluşturulmadığından ilgili taşınmaz hesaplarına kaydedilmesi gereken değerlerin tespiti mümkün olmamıştır.

Tüm bu açıklanan sebeplerle, Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin 2020 yılı mali tablolarında 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabının gerçek durumu yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

**BULGU 3: Proje Özel Hesabına Kayıtlı Tutarın Gerçeği Yansıtmaması**

Dış finansman kaynağından elde edilmeyen idarenin kendi faaliyetleri kapsamında yürüttüğü projeler ile diğer kamu idareleriyle birlikte yürütülen ortak projeler kapsamında taahhüt edilen tutarların 104 Proje Özel Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 61'inci maddesinde Proje Özel Hesabının hangi amaçlar ile kullanılacağı açıklanmıştır.

Dış Proje Kredilerinin Dış Borç Kaydına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde; *"Dış finansman kaynağı, Dış finansman sağlayan yabancı ülkeler, ülkelerce oluşturulan birlikler, resmi finansman fonları, uluslararası ve bölgesel kuruluşlar ile uluslararası sermaye ve finans piyasalarında faaliyet gösteren yatırım bankaları da dahil olmak üzere bankalar, satıcı veya alıcı kredisi sağlayan kuruluşlar ile firmalar veya münferiden bunların her birini"* şeklinde tanımlanmıştır.

www.balioglu.net

İdarenin muhasebe kayıtları incelendiğinde ilgili hesaba yapılan kayıtların mevzuatta belirtilen kaynaklardan alınmadığı tespit edilmiştir. Belediye tarafından belirli proje kapasımda banka nezdinde açılan hesaplara aktarılan tutarlar ile diğer kamu idareleriyle birlikte yürütülen projeler kapsamında yapılan harcamaların takip edilmesi için 104 Proje Özel Hesabının kullanıldığı görülmüştür. 2020 yılı içerisinde yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak 13.047.307,03 TL tutarın ilgili hesaba kaydedilerek mali tabloların hatalı üretilmesine sebebiyet verilmiştir.

Bu itibarla, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun olarak sadece dış finansman kaynağından elde edilen dış proje kredilerinin 104 Proje Özel Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

## B. DİĞER BULGULAR

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

**BULGU 1: İlçe Belediyelerine Kafeterya Tahsisi Yapılması**

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde olan kafeteryalardan bir kısmının mevzuata aykırı olarak ilçe belediyelerine tahsis edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla" ilişkiler başlıklı 75'inci maddesinde;

*"d) 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 edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür."*

Belediyelerin mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına taşınmaz tahsis etmesinin ön koşulu, tahsisi yapılan taşınmazın, idarenin asli görev ve hizmetlerinde kullanılmasıdır. Buna karşılık ticari işletmecilik kurallarına uygun yönetilen kafeteryaların tahsisi, belediyelerin asli görev ve hizmetleri kapsamında değildir. Dayanağı asli kamu hizmetinin yerine getirilmesi olmayan tahsis işleminin mevzuata aykırı olduğu değerlendirilmektedir. Nitekim kamu idaresi konunun düzeltilmesi için ilgili ilçe belediyelerine bildirimde bulunulacağını bildirmiştir.

**BULGU 2: Büyükşehir Belediyesine Ait Taşınmazların Bazı Derneklere Bedelsiz Olarak Tahsis Edilmesi**

Kuruma ait taşınmazların incelenmesi sonucunda; Kocaeli Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı'yla "ortak hizmet projeleri kapsamında" bazı derneklere ücretsiz olarak taşınmaz tahsis edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75'inci maddesine göre; mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşları dışında kalan gerçek ve tüzel kişilere, derneklere, sivil toplum kuruluşlarına veya meslek kuruluşlarına süresi ne olursa olsun belediye taşınmazlarının ücretsiz olarak tahsis edilmesi mümkün görülmemektedir.

www.balioglu.net

İhtiyaç bulunmayan belediye taşınmazları ancak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak kiralanabilirler.

Öte yandan belediyeler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 5362 sayılı Kanun kapsamındaki meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilmektedir. Ancak mevzuat gereği ortak hizmet projeleri kapsamında bir taşınmazın bedelsiz olarak tahsisi mümkün değildir. Zira ortak hizmet projesi; belediye ile derneğin veya "kamuya yararlı derneğin" ortak bir amaç için Belediyenin görev ve sorumluluk alanı içerisinde yer alan bir hizmeti "iş birliği içinde" gerçekleştirmeleridir. Paydaşların görevlerinin belirlendiği bir hizmet tanımı içerisinde birbirine eşit katkılarının olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'ne ait taşınmazların "ortak hizmet projeleri kapsamında" bazı dernek, vakıf ve sivil toplum kuruluşlarının kullanımı için yapılan tahsislerin 2020 yılında devam ettiği görülmüştür.

Kamu İdaresi bulgu konusu tahsislerin dernek, vakıf ve kuruluşlarla "ortak hizmet projeleri" kapsamında, ortak kullanıma ve işbirliği yapma amacına yönelik olarak yaptıklarını ve mevzuata uygun olduğunu ifade etmiştir.

Ancak ortak hizmet projeleri kapsamında bile olsa yukarıda belirtilen mevzuat gereği karşılıksız tahsis mümkün değildir.

Yapılan tahsis işlemlerinin iptal edilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

**BULGU 3: İlçe Belediyesine Borç Verilmesi**

Büyükşehir tarafından geçmiş yıllarda … İlçe Belediyesine verdiği borcun 2020 yılında geri ödemesinin tamamlanmadığı anlaşılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun, "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddesinde,

*"...Büyükşehir belediyesi, ilçe (...) (2) belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin % 10'unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe (...)(2) belediyelerine malî ve aynî yardım yapabilir.*

*Büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşları, belediye başkanının onayı ile birbirlerinin nakit ihtiyacını karşılayabilir. Bu şekildeki ödünç vermelerde faiz uygulanmaz ..."*

Denilmektedir. Aynı Kanunu'nun "Büyükşehir belediyesinin giderleri" başlıklı 24'üncü maddesinde Büyükşehir belediyesinin giderleri arasında ilçe belediyelerine borç verilebileceğine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Büyükşehir belediyesinin bağlı kuruluşlarla sınırlı olmak üzere belediye başkanının onayı ile birbirlerinin nakit ihtiyacını karşılayabileceği ve bu şekildeki ödünç vermelerde faiz uygulanmayacağı açıktır. Ancak belediyelerin ilçe belediyelerine borç vermesine izin veren herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Kaldı ki kamu İdareside konuya itiraz etmemiş ve ilçe belediyesine verilen borç için yasal faiz tahakkuk ettirildiğini ve faizleri ile birlikte tahsil sürecinin devam ettiğini bildirmiştir.

**BULGU 4: Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi;**

Belediyenin gelir kayıt ve belgelerinin incelenmesi sonucunda, 2010, 2011, 2015, 2016, 2017 yıllarına ait Sayıştay ilamlarının kesinleşmesine rağmen infaz edilmediği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Kamu idareleri ve görevlilerinin sorumluluğu" başlıklı 9'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında,

*"Hesabı bu Kanun hükümlerine göre zamanında ve tam olarak vermeyen sorumlular veya diğer ilgililer ile Sayıştay denetimine giren kamu idareleri görevlilerinden, denetleme ve yargılama sırasında, istenilen her çeşit bilgi, belge ve defterleri vermeyen ve denetleme ve yargılamayı güçleştirenlerin aylıkları, Sayıştayın istemi üzerine ilgili kamu idarelerince, hesabı veya istenen bilgi, belge ve defterleri eksiksiz verinceye kadar yarım olarak ödenir. Yarım aylık kesilmeye başlandığı tarihten itibaren muhasebe yetkilileri en çok üç ay, diğer görevliler ise Sayıştayca belli edilen süre içinde yine hesabı veya istenilen bilgi, belge ve defterleri vermez veya denetleme ve yargılamayı güçleştiren sebepleri ortadan kaldırmazlarsa, bu defa ilgili kamu idarelerince mevzuatındaki usule göre görevden uzaklaştırılarak haklarında gerekli soruşturma veya kovuşturma yapılır.",* dördüncü fıkrasında, *"Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında da üçüncü fıkradaki hükümler uygulanır.", yedinci fıkrasında, " Yukarıdaki hükümlere uymayanlar ile 6' ncı maddenin birinci ve ikinci fıkralarının gereklerini haklı bir sebebe dayanmaksızın tam olarak ve zamanında yerine getirmeyen ilgililer hakkında Sayıştayın istemi üzerine disiplin veya ceza kovuşturması yapılır.", "İlamların infazı" başlıklı 53'üncü maddesinde,*

*"(1) Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilir. İlam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumludur.*

*(2) İlamlarda gösterilen tazmin miktarı hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur."*

düzenlemeleri yapılmıştır. 19.10.2006 gün ve 26324 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "Rızaen ve sulh yolu ile tahsilat" başlıklı 13'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında, *"Aylıklardan yapılacak kesinti tutarı, sorumlulara ve/veya ilgililere yapılan her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dahil bir aylık net ödemelerinin dörtte birinden az, üçte birinden çok olamaz."*, "Kamu zararından doğan alacaklarda taksitlendirme" başlıklı 16'ncı maddenin birinci fıkrasında, *"Kamu zararından doğan alacaklar, sorumluların ve/veya ilgililerin talebi üzerine kamu idaresince taksitlendirilebilir."*, ikinci fıkrasında, *"Taksitlendirme süresi azami beş yıldır."*, beşinci fıkrasında, "*Sorumluların ve/veya ilgililerin yazılı taksitlendirme talebi üzerine, sorumlu ve/veya ilgili ile idare arasında, taksitlendirmenin süresini, taksit sayısı ve tutarları ile ödeme zamanlarını belirleyen bir ödeme planı yapılır. Sorumlulardan ve/veya ilgililerden taksitlerini ödeme planına uygun ve vadesinde düzenli olarak ödeyeceklerine dair "resen borç senedi ve kefaletname" alınır. Kanunun 79 uncu maddesi uyarınca merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenen parasal sınırın üzerindeki kamu zararı alacaklarına ilişkin olarak düzenlenecek "resen borç senedi ve kefaletname" için noter tasdiki aranır."* düzenlemeleri yapılmıştır.

Kesinleşen Sayıştay ilamlarının 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 53'üncü maddesi ile Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine uygun olarak sorumlulardan tahsil edilmesi ve hüküm tarihinden tahsilatın yapıldığı tarihe kadar işleyecek faizlerin de alınarak tahsilat işlemine ait sürecin işletilmesi gerekmektedir. Nitekim kamu idaresi konu ile ilgili gerekli tebliğlerin yapıldığını, tahsilat süreci ile diğer iş ve işlemlerin hassasiyetle takip edildiğini bildirmiştir.

www.balioglu.net

**BULGU 5: Vadesi Geçmiş Alacakların Tahsil Edilmemesi**

Belediyenin 2020 yılı sonu itibariyle vadesi geçtiği halde tahsil edilmemiş alacak bakiyesinin 94.754.554 TL olduğu görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde;

*"Muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir. Bu işlemleri yürütenler muhasebe yetkilisidir. Memuriyet kadro ve unvanlarının muhasebe yetkilisi niteliğine etkisi yoktur.*

*Muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludur. (...)"*

denilmekte, *"Kamu zararı"* başlıklı 71'inci maddesinde ise idare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması kamu zararının belirlenmesinde esas alınacak hususlar arasında sayılmaktadır. Dolayısıyla vadesi geçmiş alacağın tahsili için gerekli tedbirler alınmalıdır. Nitekim idare alacakların tahsilatlarının kısmen yapıldığını, kalanı için de işlemlerin yürütüldüğünü bildirmiştir.

**BULGU 6: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyetine Devam Eden İşletmelerin Bulunması**

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi yetki alanı içinde olup 2020 yılında "İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı" olmadan faaliyette bulunan işletmeler olduğu tespit edilmiştir

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesi;

*"Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek."*

*"Gıda ile ilgili olanlar dahil birinci sınıf gayrisıhhi müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek."*

www.balioglu.net

*5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 80'nci maddesi;*

*"...akaryakıt ile LPG ve LNG istasyonlarına nazım imar ve uygulama imar plânına uygun olmak kaydıyla ve Akaryakıt istasyonlarına izin verilmesi için nazım imar plânında akaryakıt istasyonu olarak gösterilmesi şarttır. Bu istasyonlara çalışma ruhsatı büyükşehirlerde büyükşehir belediyesi tarafından verilir."*

şeklinde olup, bu hükümlere göre, Birinci Sınıf Gayri Sıhhi Müesseseler ile Akaryakıt, LPG, LNG istasyonları ve sınıfına bakılmaksızın Büyükşehir Belediyesi tarafından işletilen işyerlerine "İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı" verme yetkisi Büyükşehir Belediye Başkanlığına verilmiştir.

10.08.2005 gün ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde,

*"Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılamaz ve çalıştırılamaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır..."*

düzenlemesi yapılmıştır.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi yetki alanında olup 2020 yılında ruhsatsız faaliyet gösteren "Birinci Sınıf Gayri Sıhhi Müessese" ile "Sıhhi Müesseselerin" ruhsatlandırılması konusunda gerekli işlemlerin başlatılması gerekmektedir.

**BULGU 7: Otopark Gelirlerinin Vadeli Hesapta Takip Edilmemesi ve Amacı Dışında Kullanılması**

Otopark hesabında toplanan tutarın vadesiz hesaplarda takip edildiği ve belediyenin diğer giderleri için kullanıldığı tespit edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi kapsamında kalan belediyelerde, büyükşehir belediyesince ilçe belediyeleri adına otopark hesabı açtırılır. Otopark bedelleri kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılır. Bu hesapta toplanan meblağa yasaların öngördüğü

www.balioglu.net

faiz oranı uygulanır. İlçe belediyeleri hesabında toplanan otopark meblağı, büyükşehir belediyelerince o ilçe sınırları içerisinde yapılacak bölge veya genel otoparkları için kullanılır.

Otopark hesabında toplanan meblağ otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılamaz. Otopark hesabında toplanan meblağ, belediyelerce hazırlanacak sarf belgesi, verile emri ve hak ediş raporuna göre belediyenin yazılı talimatı üzerine ilgili bankaca hak sahibine ödenir.

Yapılan denetim ve incelemeler neticesinde ilçe belediyelerinden elde edilen otopark gelirleri vadesiz hesaplara yatırıldığı, yatırılan otopark gelirleri belirli bir tutarı aştığında vadeli hesaba alınarak değerlendirildiği, bazı ilçeler ile mahsuplaşma yolu ile otopark gelirinin elde edildiği ancak mahsup edilen tutarın ilgili otopark hesabına aktarılmayarak belediyenin diğer giderleri için kullanıldığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla yukarıda yer verilen mevzuatın gereği olarak, otopark hesabında toplanan meblağın yatırıldığı andan itibaren nemalandırılması ve mahsup yolu ile elde edilen otopark gelirlerinin otopark hesabına aktarılarak sadece yapılacak otoparklar için kullanılması gerekmektedir. Zira kamu idaresi de bulgu konusu hususa ilişkin 2021 yılından itibaren gerekli işlemlere başlandığını bildirmiştir.

www.balioglu.net

**BULGU 8: Temel İhale Usulleri Yerine Pazarlık Usulünün Kullanılması**

Kocaeli Büyükşehir Belediyesince 2020 yılında mal ve hizmet alımlarında, temel ihale usulleri yerine 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendine göre pazarlık yönteminin görülmüştür.

İhalelerde rekabeti, saydamlığı, eşit muameleyi ve kamuoyu denetimini sağlamanın idarelerin temel görev olduğu 4734 sayılı Kanunu'nda net olarak ifade edilmiştir. Kanun koyucu idarelerin bu görevini yerine getirirken asıl olarak açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün kullanılması gerektiğini, pazarlık ve doğrudan temin usullerinin ise belli şartlar altında ve istisnai hallerde kullanılacağını hüküm altına almıştır. Bu usulün kullanılmasının gerekçesi açık, gerçekçi ve objektif verilere göre ihale onay belgesinde belirtilmesi gerekmektedir. Ancak pazarlık usulü ile gerçekleştirilen ihalelerin birçoğunda yukarıda bahsi geçen temel ilkelerin sağlanamayacağı da ortadadır. Şöyle ki;

Rekabet ilkesi anlamında: Üç isteklinin davet edildiği ihalelerde rekabetin sağlandığı söylemek güçtür.

Saydamlık ve kamuoyu denetimi noktasında: Davet usulü ile ihale edilen alımların gerek ilanlarının ve gerekse ihale dokümanlarının vatandaşların ve diğer ilgililerin erişebilmesine imkân verecek bir şekilde yayımlanmaması nedeni ile bu ilkelerin de sağlanamayacağı ortadadır.

Eşit muamele ilkesi anlamında: Davet usulü ile gerçekleştirilen ve üç isteklinin çağrıldığı ihalelerde piyasada bulunan ve ilgili sektörde faaliyet gösteren tüm firmalara eşit muamelede bulunulduğunu söylemek mümkün değildir.

Ayrıca rekabet ortamının sağlanamadığı ihalede kaynakların verimli kullanılması noktasında sıkıntı yaşanabileceği ortadadır.

**Kocaeli Büyükşehir Belediyesince 2020 yılında;**

Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi 5 Adet

Gençlik ve Spor Dairesi 5 Adet

Sağlık ve Sosyal İşler Dairesi 5 Adet

Fen İşleri Dairesi 18 Adet

Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi 2 Adet

Kültür ve Sosyal İşler Dairesi 7 Adet

Ulaşım Dairesi 12 Adet

Yapı Kontrol Dairesi 22 Adet

Olmak üzere toplam 76 Adet mal ve hizmet alımı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendine göre "pazarlık yöntemi" ile alınmıştır. Üstelik ihale onay belgelerinde de bu usulün kullanılma gerekçesi açık, gerçekçi ve objektif olarak belirtilmemiştir.

İhalelerde şeffaflık, eşitlik ve rekabet ilkesi gereği istekliler arasında ayrım yapılmadan ihaleye katılım yeterliliği olan herkese ihaleye katılma fırsatı tanınması gerekir. Oysa Pazarlık ihaleleri iki ya da üç isteklilerin davet edilmesi sureti ile gerçekleşmektedir. Özel durumlarda kullanılması geren bir yöntemdir. Bu durum ise ihalelerde temel ilkelere riayet edilmeme riskini beraberinde taşımaktadır.

www.balioglu.net

**BULGU 9: İdarece İhtiyaç Duyulan Araç Temini İşinin Yapım İşleri Kapsamına Dâhil Edilmesi ve Dahil Edilen Araçların Amacı Dışında Kullanılması**

2020 yılında ihale edilen veya devam eden yapım işlerinde, her iş için bir, iki veya üç araç temininin ihale kapsamında dahil edildiği görülmüştür.

İhale edilen yapım işlerinin teknik şartnamelerinde;

*"Yüklenici, Yapı denetim görevlisinin kullanımı için yer teslimini takip eden 2 hafta içerisinde ...adet binek tipi (klimalı) ruhsatlı.. model ve üstü asgari 1230 cc- 85 hp otomobil ekipmanları ile birlikte temin etmekle yükümlü olacaktır. Araçlarla ilgili tüm giderler (akaryakıt masrafları dâhil, aylık her araç için 4'er depo yakıt) ogs sistemi, tamir ve bakım masrafları ile vergiler, kasko dâhil sigorta primleri gibi masraflar yükleniciye ait olacaktır."*

hükmü yer almıştır.

İhale edilen yapım işlerinin şartnamesinde yer alan araçların işin niteliğine ve ihtiyacına binaen olmasından ziyade, genel araç teminine yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Bu araçların yapı denetim haricindeki birimlerce de kullanıldığı ve kullanım yerlerinin takibinin de yeterince yapılamadığı anlaşılmaktadır.

İdare her ne kadar yürütülen işlerin çoğunluğun yapım işi olduğunu ve yapım işlerindeki iş yoğunluğun zaman zaman artması veya azalması durumunda hizmet alımı yapılarak sabit sayıda araç temin etmenin ihtiyacı karşılayamama durumunu ortaya çıkarabileceğini ifade etse de ihale kapsamında istenen aracın, o işle ilgisinin olması gerekmektedir. Kaldı ki araçların yapı denetim görevlisi yerine başka birimlerde görevli kişilerce kullanılması da uygun değildir.

İdare ihtiyaç duyduğu aracı "hizmet kiralaması" yöntemiyle rahatlıkla karşılayabilmektedir. Şartnamede istenen araç sayısının yüklenicinin teklif fiyatını etkilediği de bir gerçektir. Bu çerçevede işle ilgisi olmayan ya da gerekli olandan daha fazla araç temininin yapım işlerine ilişkin ihalelerin kapsamına dahil edilmemesi gerekmektedir.

**BULGU 10: Sosyal Denge Sözleşmesinden Yararlanan Personelden Sözleşme Aidatı Kesilmesi**

Memurlara 4688 sayılı Kanun çerçevesinde verilen sosyal denge ödemelerinden "Sosyal Denge Sözleşmesi Aidatı" adı altında Kanun ve Toplu Sözleşmeye aykırı olarak kesinti yapıldığı görülmüştür.

www.balioglu.net

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun Üyelik ödentisi başlıklı 25'inci maddesinde üyelik ödentisinin tutarı ve ne şekilde kesinti yapılacağı ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. Ayrıca ilgili maddede üyelik ödentisi dışında her ne ad altında olursa olsun, üyelerden başka bir kesinti yapılmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkur Kanun'un 28'inci maddesinin ikinci fıkrasında da, toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayrım yapılamayacağı öngörülmüştür.

Yine Kanun'un "Gelirler" başlıklı 24'üncü maddesinde sendika gelirleri arasında üyelerin ödeyecekleri üyelik ödentileri sayılmış, 25'inci maddesinin üçüncü fıkrasında, sendika tüzüğüne, üyelik ödentisi dışında her ne ad altında olursa olsun, üyelerden başka bir kesinti yapılmasını öngören hükümler konulamayacağı kuralına yer verilmiştir.

İdare ile yetkili sendika arasında akdedilen 01/01/2020- 31/12/2021 Dönemine Ait Sosyal Denge Sözleşmesi'nin "Sözleşmenin kapsamı ve yararlanma koşulları" başlıklı 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında sosyal denge tazminatı alan personelden sosyal denge sözleşmesi aidatı alınacağı hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

4688 sayılı Kanun ve sendika tüzüğü hükümlerine göre sendika üyesi bir kamu görevlisinin sendikaya karşı mali yükümlülüğü sadece "aylık üyelik ödentisi" ile sınırlıdır ve bunun dışında kendisinden her ne ad altında olursa olsun başkaca bir ödenti alınması imkânı bulunmamaktadır. Sosyal denge tazminatının tarafı olan sendikaya değil de başka bir sendikaya üye olanlardan ya da hiçbir sendikaya üyeliği bulunmayanlardan, sosyal denge sözleşmesinde sağlanan haklardan yararlanma koşulu olarak "sendika aidatı", "sözleşme aidatı", "dayanışma aidatı" ya da başkaca herhangi bir ad altında sendika lehine bir ödemede bulunmasının istenmesi de aynı nedenlerle mümkün değildir.

**BULGU 11: İşçilerin Yıllık İzinlerini Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması**

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinde kadrolu işçilerin çoğunluğunun yıllık izinlerini kullanmayıp biriktirdiği ve biriktirilen izinlerin emeklilik aşamasında toplu izin ücreti ödemelerine dönüştürüldüğü görülmüştür.

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, belirtilmiştir.

"Dinlenme" bir hak olarak Anayasamızda yer almakta, İş Kanunu da bu haktan vazgeçilemeyeceğini hüküm altına almaktadır.

Yapılan incelemede; Belediyedeki kadrolu İşçilerin geçmişten bu tarihe kadar kullanmadıkları izinlerinden dolayı, emekli veya yaş dışında diğer şartları taşıması (15 Yıl 3600 Prim günü doldurması) nedeniyle ayrılan 62 kadrolu işçiye **2020 yılında 1.273.788,91 TL toplu izin ücreti** ödendiği anlaşılmıştır.

Sözü edilen düzenlemeler uyarınca, işçi yıllık izin hakkından feragat edemez. İşveren olarak kurum yönetimlerine düşen görev çalışanların anayasal haklarının kendi rızalarıyla bile olsa ihlaline yol açan bu uygulamaya izin vermemek olduğundan, yıllık izinlerin kanunun öngördüğü şekilde kullandırılması sağlanmalıdır.

**BULGU 12: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinin Konusu Dışında Hükümler İçermesi**

Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinin Konusu Dışında Hükümler İçerdiği görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanun'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.

İdare ile sendika arasında imzalanan Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinin 2'nci maddesinde "Sözleşmenin dayanağı" başlığı altında, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri sözleşmenin dayanağı olarak belirtilmiştir.

Yapılan incelemede sosyal denge tazminatı sözleşmesinde, yukarıda belirtilen kanunlar ve Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme hükümlerine aykırı olarak aşağıda belirtilen hükümlere yer verildiği tespit edilmiştir.

Sosyal denge tazminatı sözleşmesinin konusu memurlara yapılacak sosyal denge tazminatı ödemelerinin tutarı ve ödenme esasları olması yukarıda yer verilen mevzuatın amir hükmüdür. Sözleşmeye "İşverenin Hak ve Yükümlülükleri", "Sendika ve Üyelerin Hak ve

www.balioglu.net

Yükümlülükleri", "Sendikal Çalışmalar", "Sosyal Haklar", başlıkları altında sözleşmenin konusu ile bağdaşmayan hükümlere yer verilmiştir.

Bu itibarla, belediye ile sendika arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlarda tespit etmek amacıyla düzenlenmesi gerekmektedir. Bunun dışında sözleşme hakkını toplu sözleşme gibi düşünmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında başkaca hükümler koymak yersizdir. Zira 4688 sayılı Kanun'un 32'inci maddesinde mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı açıkça belirtilmiştir. Bu nedenlerle imzalanan Sosyal Denge Sözleşmesine, sosyal denge tazminat tutarının tespit edilmesi dışında hükümler konulmasının anılan mevzuat hükümlerine aykırı olduğu düşünülmektedir.

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
https://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** |
| Vadeli Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi | 2019 | Tam Olarak Yerine Getirildi | 2020 yılında Vadeli Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirildiği görülmüştür. |
| İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Şekilde Kullandırılmaması | 2019 | Yerine Getirilmedi | Bulgu konusu husus devam etmekte olup "Diğer Bulgular" bölümünün 11'inci maddesinde yer almaktadır. |
| Unvan Değişikliğine Tabi Olan Kadrolara Yapılan Bazı Atamaların Mevzuat Hükümlerine Aykırı Olarak Gerçekleştirilmesi | 2019 | Tam Olarak Yerine Getirildi | Bulgu sonrasında konu hakkında gerekli dikkat ve özen gösterilmiştir. |
| Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi | 2019 | Yerine Getirilmedi | Bulgu konusu husus devam etmekte olup "Diğer Bulgular" bölümünün 4'üncü maddesinde yer almaktadır. |
| Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümlerin Konulması; | 2019 | Yerine Getirilmedi | Bulgu konusu husus devam etmekte olup "Diğer Bulgular" bölümünün 12'nci maddesinde yer almaktadır. |

www.balioglu.net

| | | | |
|---|---|---|---|
| Sosyal Denge Sözleşmesinin Yapılmasına İlişkin Belediye Meclis Kararının Alınmaması ve Sözleşme Süresinin Kanuna Aykırı Olarak Belirlenmesi; | 2019 | Tam Olarak Yerine Getirildi | Bulgu sonrasında konu hakkında gerekli dikkat ve özen gösterilmiştir. |
| Başiskele ve Gebze İlçe Belediyelerine Mevzuata Aykırı Bir Şekilde Borç Verilmesi | 2019 | Yerine Getirilmedi | Bulgu konusu husus devam etmekte olup "Diğer Bulgular" bölümünün 3'üncü maddesinde **"İlçe Belediyesine Borç Verilmesi"** başlığıyla yer almaktadır. |
| İhale Kapsamında Çalıştırılan İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Şekilde Kullandırılmaması | 2019 | Tam Olarak Yerine Getirildi | İşçilerin Yıllık İzinleri Kanuna Uygun Şekilde Kullandırılmaktadır. |
| İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunan İşletmelerin Bulunması | 2019 | Yerine Getirilmedi | Bulgu konusu husus devam etmekte olup "Diğer Bulgular" bölümünün 6'ncı maddesinde yer almaktadır. |
| 25 Yılı Aşan Sürelerle Taşınmaz Tahsisinin Yapılması | 2019 | Tam Olarak Yerine Getirildi | Bulgu sonrasında konu hakkında gerekli dikkat ve özen gösterilmiştir. |
| Binaların Cins Tashihlerinin Yapılmaması ; | 2019 | Tam Olarak Yerine Getirildi | Bulgu sonrasında konu hakkında gerekli dikkat ve özen gösterilmiştir. |
| İlçe Belediyelerine Taşınmaz Tahsisi Yapılması | 2019 | Yerine Getirilmedi | Bulgu konusu husus devam etmekte olup "Diğer Bulgular" bölümünün 1'inci maddesinde **"İlçe Belediyelerine Kafeterya Tahsisi Yapılması"** başlığıyla yer almaktadır. |
| Vadesi Geçmiş Alacakların Tahsil Edilmemesi | 2019 | Yerine Getirilmedi | Bulgu konusu husus devam etmekte olup |

www.balioglu.net

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | "Diğer Bulgular" bölümünün 5'inci maddesinde yer almaktadır. |
| İhale Kanununun 21'inci maddesinin (b) fıkrasına göre Pazarlık Usulünün Genel Bir Uygulama Haline Getirilmesi | 2019 | Tam Olarak Yerine Getirildi | Bulgu sonrasında konu hakkında gerekli dikkat ve özen gösterilmiştir. |
| Mal ve Hizmet Alımlarında İhale Kanunu'nun 21'inci Maddesinin (f) bendi uyarınca Pazarlık Usulünün Kullanılması | 2019 | Yerine Getirilmedi | Bulgu konusu husus devam etmekte olup "Diğer Bulgular" bölümünün 8'inci maddesinde **"Temel İhale Usulleri Yerine Pazarlık Usulünün Kullanılması"** başlığıyla yer almaktadır. |
| İdarece İhtiyaç Duyulan Araç Temini İşinin Yapım İşleri Kapsamına Dâhil Edilmesi | 2019 | Tam Olarak Yerine Getirildi | Bulgu konusu husus devam etmekte olup "Diğer Bulgular" bölümünün 9'uncu maddesinde **"İdarece İhtiyaç Duyulan Araç Temini İşinin Yapım İşleri Kapsamına Dâhil Edilmesi ve Dahil Edilen Araçların Amacı Dışında Kullanılması"** başlığıyla yer almaktadır. |
| Yapım İşi Kapsamında Belediye Personelinin Yurt Dışına Gönderilmesi | 2019 | Tam Olarak Yerine Getirildi | 2021 yılında bulgu konusu hususa aykırı işlem yapılmamıştır. |
| Yapım İşleri Genel Şartnamesine Uygun Olmayan Süre Uzatım Kararları Bulunması | 2019 | Tam Olarak Yerine Getirildi | Bulgu sonrasında konu hakkında gerekli dikkat ve özen gösterilmiştir. |

www.balioglu.net

| | | | |
|---|---|---|---|
| Yapım İşlerinde İş Programının Süresinde Sunulmaması | 2019 | Tam Olarak Yerine Getirildi | Bulgu sonrasında konu hakkında gerekli dikkat ve özen gösterilmiştir. |
| Yapım İşlerinde Sözleşme İle İstenen Teknik Personelin Zamanında İş Başında Bulunmaması | 2019 | Tam Olarak Yerine Getirildi | Bulgu sonrasında konu hakkında gerekli dikkat ve özen gösterilmiştir. |
| Kurum Mali Tablolarında Yer Alan Taşınmaz Hesaplarının Mevcut Durumu Yansıtmaması | 2019 | Yerine Getirilmedi | Bulgu konusu husus devam etmekte olup, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünün 2'nci maddesinde yer almaktadır. |

www.balioglu.net