T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ORDU 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 11
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 11
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 13
7. DENETİM BULGULARI 13
8. EKLER 30

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 5
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu 6
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler 8
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler 8
Tablo 9:Belediye Şirketlerinin Fiili ve Kaydi Sermaye Tutarlarının Karşılaştırılması 14
Tablo 10: Avukatlık Vekalet Ücreti Dağıtım Tutarları 19
Tablo 11: Mal ve Hizmet Alımlarına Ait Ödenek ve %10'luk Limit 20
Tablo 12: İdarenin Kısımlara Bölerek Gerçekleştirdiği Mal ve Hizmet Alımları 21
Tablo 13: 2020 Yılında Pazarlık Usulü İle Yapılan Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerine İlişkin Liste 24

www.balioglu.net

KISALTMALAR

KHK	Kanun Hükmünde Kararname
RG	Resmi Gazete
OSKİ	Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtmaması

2. Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

3. Maddi Olmayan Duran Varlıklar İçin Yapılan Bazı Ödemelerin Haklar Hesabında İzlenmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Avukatlık Vekalet Ücreti Tutarlarından Gelir Kaydı Yapılması Gereken Kısmın Gelir Kaydının Yapılmaması

2. Doğrudan Teminle ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alımlarda Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Limitlere Uyulmaması

3. Kamu İhale Mevzuatında Belirtilen Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünmesi

4. Kurum Tarafından Kiraya Verilen Bir Kısım İş Yerlerinin, İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Bulunmaması

5. Mal ve Hizmet Alımları İle Yapım İşlerinde Pazarlık Usulü İhale Yönteminin Yaygın Şekilde Kullanılması

6. Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte Öngörülen Form ve İcmal Cetvellerinin Oluşturulmaması

7. Otopark Gelirlerinden Büyükşehir Belediyesine Aktarılan Tutarların Amacı Dışında Kullanılması

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.

Ordu 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 76 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 7 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Teftiş Kurulu Başkanlığı, İç Denetim Birimi, Erdemli Davranışlar Geliştirme Birimi, OSKİ Genel Müdürlüğü'dür. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı, Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Kaynak Geliştirme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanılığı, Fen İşleri Dairesi Başkanlığı, Park ve Yeşil Alanlar Dairesi Başkanlığı, İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı, Etüt ve Projeler Dairesi Başkanlığı, Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı, Ulaşım Dairesi Başkanlığı, Tarım ve Hayvancılık Dairesi Başkanlığı, Sosyal Hizmetler ve Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı, Kültür Turizm ve Sanat Dairesi Başkanlığı, Zabıta Dairesi Başkanlığı, İtfaiye Dairesi Başkanlığı ile Yapım İşleri Dairesi Başkanlığı doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı Genel Sekreter Yardımcısı bulunmamaktadır.

www.balioglu.net

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	1975	313
Sözleşmeli Personel	-	105
Kadrolu İşçi	985	66
Geçici İşçi	-	2
Toplam	**2960**	**486**
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1621

Ordu Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının OSKİ Genel Müdürlüğü olmak üzere 1 tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır.

Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi (OSKİ) 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 hissedarı olduğu 6 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 Ordu Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

www.balioglu.net

Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek 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	62.876.000,00	0,00	4.062.291,65	66.938.291,65	57.737.884,50	9.200.407,15	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	9.898.000,00	0,00	196.608,50	10.094.608,50	8.351.344,47	1.743.264,03	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	5.190.813,45	295.358.300,00	0,00	25.623.514,13	326.172.627,58	299.423.788,19	26.748.839,39	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	45.000.000,00	0,00	9.653.415,16	54.653.415,16	54.653.415,16	0,00	0,00
05	Cari Transferler	0,00	8.257.750,00	0,00	9.331.155,82	17.588.905,82	16.274.575,92	1.314.329,90	0,00
06	Sermaye Giderleri	18.750.806,74	272.184.000,00	46.336.372,41	-9.404.088,37	327.867.090,78	279.897.124,40	44.816.966,38	3.153.000,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	5.050.000,00	0,00	11.570.000,00	16.620.000,00	16.380.404,00	239.596,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	100.000,00	0,00	-100.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	51.275.950,00	0,00	-50.932.896,89	343.053,11	0,00	343.053,11	0,00
Toplam		**23.941.620,19**	**750.000.000,00**	**46.336.372,41**	**0,00**	**820.277.992,60**	**732.718.536,64**	**84.406.455,96**	**3.153.000,00**

Ordu Büyükşehir Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 750.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 23.941.620,19 TL ödenek ve 46.336.372,41 TL ek ödenekle birlikte 2020 yılı ödenek toplamı 820.277.992,60 TL olmuştur. Yıl içinde 732.718.536,64 TL Bütçe Gideri yapılmış, 84.406.455,96 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 3.153.000,00 TL ödenek ise 2021 yılına devretmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2020 yılı Bütçesi "(A) Ödenek Cetvelinde" 750.000.000,00 TL ödenek, "(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması" cetvelinde ise 620.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 130.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliği sağlanmıştır

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	7.586.900,00	8.467.466,06	12.701,63	8.454.764,43	111,4
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	144.469.900,00	55.005.198,49	315.839,89	54.689.358,60	37,9
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	154.000,00	34.190.793,30	0,00	34.190.793,30	22201,8
05- Diğer Gelirler	409.269.200,00	436.805.097,72	1.900.875,93	434.904.221,79	106,3
06- Sermaye Gelirleri	59.027.000,00	13.605.947,10	0,00	13.605.947,10	23,1
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	507.000,00	0,00	0,00	0,00	0,0
Toplam	**620.000.000,00**	**548.074.502,67**	**2.229.417,45**	**545.845.085,22**	**88,0**

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri % 88 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %111,4 ve diğer gelirler %106,3 ile beklenenin üstünde, alınan bağış ve yardımlar ise %22201,8 ile beklenenin çok üstünde gerçekleşmiştir. Alınan bağış ve yardımlardaki beklenenin çok üstünde artış büyük oranda Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı tarafından yapılan acil durum yardım ödeneği aktarımından kaynaklanmaktadır. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %37,9, ve sermaye gelirleri ise %23,1 beklenenin çok altında, gerçekleşmiştir. Ülkemizi ve dünyayı etkisi altına alan COVİD 19 salgını idarenin teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile sermaye gelirlerinin beklenenin çok altında gerçekleşmesinde önemli oranda etkili olmuştur.

www.balioglu.net

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	62.876.000,00	57.737.884,50	91,8
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	9.898.000,00	8.351.344,47	84,4
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	295.358.300,00	299.423.788,19	101,4
04- Faiz Gideri	45.000.000,00	54.653.415,16	121,5
05- Cari Transferler	8.257.750,00	16.274.575,92	197,1
06- Sermaye Giderleri	272.184.000,00	279.897.124,40	102,8
07- Sermaye Transferleri	5.050.000,00	16.380.404,00	324,4
08- Borç Verme	100.000,00	0,00	0,0
09- Yedek Ödenekler	51.275.950,00	0,00	0,0
Toplam	**750.000.000,00**	**732.718.536,64**	**97,7%**

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri % 97,7 seviyesinde gerçekleşmiştir. Sermaye transferleri %224,4 oranında cari transferler %97,1 oranında faiz giderleri de başlangıç bütçesinde öngörülen tutarın % 21,5'i oranında aşılmıştır. Sermaye transferlerinde beklenenin çok üstünde bir artış gerçekleşmiştir. Bu artış büyük oranda meclis kararına istinaden şirketlere yapılan sermaye artırım taahhüdünün yerine getirilmesinden kaynaklanmaktadır. Bunların dışındaki personel giderleri kalemi %91,8 oranında ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet pirimi giderleri de %84,4 oranında beklenene çok yakın 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.

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	5.382.147,35	7.643.997,77	8.467.466,06	42,0%	10,8
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	77.217.853,12	40.432.096,35	55.005.198,49	-47,6%	36,0
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	98.067,00	160.564,76	34.190.793,30	63,7%	21194,1
Diğer Gelirler	336.556.018,66	410.013.577,00	436.805.097,72	21,8%	6,5

www.balioglu.net

Sermaye Gelirleri	50.011.788,57	17.648.840,22	13.605.947,10	-64,7%	-22,9
Toplam	**469.265.874,70**	**475.899.076,10**	**548.074.502,67**	**1,4%**	**15,2**
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	421.602,46	472.518,99	2.229.417,45	12,1%	371,8
Net Toplam	**468.844.272,24**	**475.426.557,11**	**545.845.085,22**	**1,4%**	**14,8**

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 70.418.528,11 TL'lik (%14,8) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 34.030.228,54TL (%21194,1), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 14.573.102,14 TL (%36), vergi gelirlerinde 823.468,29 TL (%10,8) artış olmasına rağmen sermaye gelirlerinde 4.042.893,12 TL (%22,9) tutarında azalış olmuştur. Toplam artış üzerinde alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler kalemi belirleyici olmuştur. Alınan bağış ve yardımlardaki bu artış ise Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığından gelen acil durum yardım ödeneğinden kaynaklanmaktadır.

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	42.669.596,86	54.701.381,68	57.737.884,50	28,2%	5,6
SGK Devlet Prim Giderleri	6.792.850,82	7.801.444,10	8.351.344,47	14,8%	7,0
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	229.797.338,92	253.680.235,75	299.423.788,19	10,4%	18,0
Faiz Giderleri	52.634.877,45	49.732.711,75	54.653.415,16	-5,5%	9,9
Cari Transferler	8.668.936,46	8.402.623,02	16.274.575,92	-3,1%	93,7
Sermaye Giderleri	308.268.546,22	103.438.395,97	279.897.124,40	-66,4%	170,6
Sermaye Transferleri	1.310.465,74	2.635.601,03	16.380.404,00	101,1%	521,5
Toplam	**650.142.612,47**	**480.392.393,30**	**732.718.536,64**	**-26,1%**	**52,5**

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 252.326.143,34 TL(%52,5) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında sermaye transferlerinin 13.744.802,97 TL(%521,5), sermaye giderlerinin 176.458.728,43 TL(%170,6), cari transferlerin 7.871.952,90 TL (%93,7), mal ve hizmet alımlarına ilişkin giderlerin ise 45.743.552,44 TL(%18) arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 596.776.182,93 TL, Faaliyet Geliri 560.401.259,27 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 36.374.923,66 TL olarak gerçekleşmiştir.

www.balioglu.net

Ordu Büyükşehir Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

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

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	ORBEL A.Ş.	60.306.969,33	60.306.969,33	100
2	ORTUR A.Ş.	550.000,00	550.000,00	100
3	ORTAR A.Ş.	550.000,00	550.000,00	100
4	ORYAZ A.Ş.	550.000,00	550.000,00	100
5	OREN A.Ş.	1.500.000,00	1.500.000,00	100
6	AKSA DOĞALGAZ ORDU-GİRESUN DOĞALGAZ DAĞITIM A.Ş.	1.000.000,00	56.700,00	5,67

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	ORBEL A.Ş.	ORBEL Madencilik Petrol San. Tic. A.Ş.	4.500.000,00	4.500.000,00	100
2	OREN A.Ş.	ORKENT A.Ş.	50.000,00	50.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Ordu 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

www.balioglu.net

Bakanlığı yetkilidir.

Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

www.balioglu.net

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

www.balioglu.net

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali 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.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. Buna göre İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

www.balioglu.net

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 - 3. mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların "İç Kontrol Standartları" başlıklı beşinci maddesinde; "İç kontrol standartları, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Bakanlık tarafından belirlenir ve yayımlanır. İdareler, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlüdür.

Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebilir." hükmü yer almaktadır.

Mezkûr hüküm gereği Hazine ve Maliye Bakanlığı, kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla gerekli standart ve temel şartları belirlemiştir. Söz konusu düzenleme, "Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği" adı altında 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

www.balioglu.net

Ordu Büyükşehir Belediyesi tarafından iç kontrol sistemine yönelik mevzuatta belirtilen çalışmaların ne ölçüde yerine getirildiği ve iç kontrol sisteminin etkin bir şekilde çalışıp çalışmadığına yönelik değerlendirme şöyledir:

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

İş akış süreçleri belirlenmiş, yetki devirleri ve sınırları yazılı olarak belirlenmiş ve idare yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesine dikkat etmektedir.

Kamu iç kontrol standartlarına uyum eylem planı, kamu iç kontrol standartları tebliğine uygun olarak hazırlanmıştır.

Kurumda ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planlaması yapılmış ancak COVİD 19 salgını dolayısıyla eğitim faaliyetleri gerçekleştirilememiştir.

Stratejik plan idarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır. Kurumsal riskler belirlenmiş ancak iç kontrol riskleri belirlenmemiştir.

Ön mali kontrol sistemi, iç kontrol ve ön mali kontrole ilişkin usul ve esaslara uygun olarak kurulmuştur.

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistemi mevcuttur.

Kurumda veri kayıt ve dosyalama sistemine dair TS 13298 Elektronik Belge Yönetim Sistemi standartlarına uygun Elektronik Belge Yönetim Sistemi ve Dijital Arşiv Yönetim Sistemi kullanılmaktadır. Sistemde bulunan tüm veriler hiyerarşik olarak belirli bir yetkilendirme yapılarak yönetici ve personel tarafından 7/24 hem izlenebilir hem de ulaşılabilir şekilde çalışmaktadır.

Mevcut bilgi yönetim sistemleri bilgi güvenliğini ve yedekleme gerekliliklerini sağlayacak şekilde dizayn edilmiştir.

İç kontrol izleme ve yönlendirme kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir.

Kurumdaki iç denetçi sayısı, iç denetim fonksiyonunun etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için yeterlidir. Ancak şu ana kadar iç denetim birimi tarafından yapılan ve raporlanan bir çalışma mevcut değildir.

www.balioglu.net

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin 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.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtmaması

Ordu Büyükşehir Belediyesinin doğrudan sermayedarı olduğu şirketlerin öz kaynak hesaplarında kayıtlı bulunan sermaye tutarlarının toplamı ile mali tablolarında yer alan 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'nda yer alan tutarların örtüşmediği görülmüştür.

Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin *"Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabı"* başlıklı 181'inci maddesine göre; bu hesap, mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılır.

Aynı Yönetmelik'in 182'nci maddesinin (a) bendine göre, sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Belediyenin sermayesine iştirak ettiği 6 adet şirket bulunmaktadır. Bu şirketlerin 31.12.2020 tarihli bilançolarına göre öz kaynak tutarları toplamı 63.513.669,33 TL'dir. Belediyenin 31.12.2020 tarihli bilançosunda 241-Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki toplam tutar ise 30.147.066,27 TL olarak yer almaktadır. Böylece, Belediyenin 2020 tablolarında 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 33.366.603,06 TL tutarında eksik görünmektedir.

Belediyenin 241-Mal ve Hizmet üreten Kuruluşlar Hesabı ile sermayedarı olduğu şirketlere ilişkin bilgiler aşağıdaki gibidir.

Tablo 9:Belediye Şirketlerinin Fiili ve Kaydi Sermaye Tutarlarının Karşılaştırılması

Şirketin Adı	Şirketlerin Belediye Payına(31.12.2020) Karşılık gelen Tutarları	Belediyenin Bilançosunda(31.12.2020) 241 Hesabında Kayıtlı tutar	Hisse Oranı (%)
ORBEL A.Ş.	60.306.969,33	24.428.351,98	100
ORTUR A.Ş.	550.000,00	1.350.000,00	100
ORTAR A.Ş.	550.000,00	2.062.014,29	100

ORYAZ A.Ş.	550.000,00	1.150.000,00	100%
OREN A.Ş.	1.500.000,00	1.100.000,00	100%
AKSA DOĞALGAZ ORDU-GİRESUN DOĞALGAZ DAĞITIM A.Ş.	56.700,00	56.700,00	5,67%
Toplam	63.513.669,33	30.147.066,27	-

İdare tarafından 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ile ilgili düzeltme kaydının yapılacağı belirtilmişse de 2020 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmadığından Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 2020 yılı mali tablolarına hatalı bilgi içermektedir.

BULGU 2: Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Belediyenin tahsisli kullandığı taşınmazlar ile diğer kurumlara tahsis ettiği taşınmazların muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklara ilişkin 188'inci, 190'ıncı ve 192'inci maddelerine göre; Arazi ve arsalar hesabı, kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsaları ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için, Yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabı, herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için, Binalar hesabı, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır.

Yönetmelik'in hesabın işleyişini düzenleyen 189'uncu, 191'inci ve 193'üncü maddelerinde ise tahsise konu edilen arazi ve arsaların, yeraltı ve yerüstü düzenlerinin ve binaların tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaplara borç 500-Net Değer Hesabına alacak kaydedileceği; ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500-Net Değer Hesabına borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedileceği tahsisin kaldırılması durumunda da ilgili duran varlık hesabına alacak 500-Net Değer Hesabına borç kaydı yapılacağı ifade edilmiştir.

Mülkiyeti Hazineye veya diğer kamu idarelerine ait olup bir başka kamu idaresine tahsis edilen taşınmazların tahsis edildikleri kamu idarelerinin mali tablolarında gösterilmesini

teminen 27.12.2014 tarih ve 29218 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 41 Sıra No.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü (Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Detaylı Hesap Planları) Genel Tebliği'nde detaylı açıklamalara yer verilmiş, bu kapsamda "250-Arazi ve Arsalar Hesabı", "251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı" ve "252-Binalar Hesabı"nın detayında kamu idarelerine tahsisli olan taşınmazların izlenebilmesi amacı ile "03- Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar", "500- Net Değer Hesabı"nın detayında da "12- Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar" ve "13- Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı" olmak üzere yardımcı hesaplar belirlenmiş ve bu yardımcı hesaplar Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planına eklenmiştir.

Belediyeye ait mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi üretebilmesi amacı ile tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazların muhasebe kayıtlarında yer alması gerekir. Ancak idarenin tahsisli kullandığı 7.856.181,99 TL değerindeki 10 adet taşınmaz ile diğer kurumlara tahsis ettiği 451.736,34 TL değerindeki 4 adet taşınmazın tahsis işlemi muhasebe kayıtlarında gözükmemektedir. Bu durum 2020 mali tablolarında ilgili duran varlık hesaplarının ve 500-Net Değer Hesabının belirtilen tutarda hatalı gözükmesine neden olmaktadır.

www.balioglu.net

Kurum tarafından; idarenin tahsisli kullandığı taşınmazlar ile diğer kurumlara tahsis ettiği taşınmazların muhasebe kayıtlarında izlenmesi için gerekli çalışmaların devam etttiği ve bundan sonra gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtimiştir. Ancak belirtilen düzeltme işlemlerinin 2020 yılında yapılmaması nedeniyle söz konusu tahsisli taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtlarındaki bilgiler mali tablolara hatalı olarak yansımıştır.

BULGU 3: Maddi Olmayan Duran Varlıklar İçin Yapılan Bazı Ödemelerin Haklar Hesabında İzlenmemesi

Belediyenin yazılım lisanslarının güncellenmesi ve telif hakkı alımı kapsamında yapmış olduğu bazı ödemeleri Haklar Hesabı'nda izlemesi gerekirken doğrudan giderleştirdiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Haklar Hesabı başlıklı 210'uncu maddesine göre; bu hesap, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır.

Öte yandan amortisman ve tükenme payına tabi duran varlıklara ilişkin açıklamaların yer aldığı 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 6'ncı maddesine

göre; maddi olmayan duran varlıklar ile özel tükenmeye tabi varlıklar için amortisman oranı %100 olarak belirlenmiştir.

Bu hükümlere göre, idare tarafından gerçekleştirilen yazılım lisansı güncellemeleri ve telif hakkı için yapılan ödemeler 260-Haklar Hesabı'na alınarak muhasebede izlenmeli ve yıl sonunda bu hesaptaki tutarın tamamına amortisman ayırmak suretiyle bu ödemelerin giderleştirilmesi gerekmektedir.

Belediyenin 2020 yılı hesap ve işlemleri incelendiğinde; 260-Haklar Hesabında izlenmesi gereken 696.983,00 TL'nin doğrudan giderleştirildiği görülmüştür. Lisans güncellemeleri ile fikri hak alımı için yapılan ödemeler bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar olduğundan 260-Haklar Hesabına ve dolayısıyla 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabına kaydedilerek gerçeğe uygun değerleriyle muhasebe kayıtlarında izlenmelidir. Söz konusu hatalı muhasebe kaydı nedeniyle 2020 mali tablolarında belirtilen hesaplar 696.983,00 TL eksik gözükmektedir.

Büyükşehir Belediyesi; maddi olmayan duran varlıklara ilişkin yapılan harcamaların 260-Haklar Hesabı'nda izlenmeye başlandığını bildirmiştir.

www.balioglu.net

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Avukatlık Vekalet Ücreti Tutarlarından Gelir Kaydı Yapılması Gereken Kısmın Gelir Kaydının Yapılmaması

İdare lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle elde edilen vekâlet ücreti dağıtımı esnasında gelir kaydedilmesi gereken % 5'lik kısmın gelir kaydedilmediği ayrıca üçüncü yılın sonuna bütçeye gelir kaydedilmesi gereken tutara ilişkin de herhangi bir takibin yapılmadığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Avukatlık Ücretinin Dağıtımı"* başlıklı 82'nci maddesine göre; "*belediye lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle karşı taraftan tahsil olunan vekâlet ücretlerinin dağıtımı hakkında 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun kıyas yolu ile uygulanır*."

02.11.2011 tarih ve 28103 sayılı RG'de yayımlanan 659 sayılı KHK'nın *"Yürürlükten kaldırılan ve uygulanmayacak hükümler ile atıflar"* başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasında 1389 sayılı Kanun'un yürürlükten kaldırıldığı, diğer mevzuatta 1389 sayılı Kanun'a yapılan atıfların bu KHK'ya yapılmış sayılacağı belirtilmiştir.

Anılan 659 sayılı KHK'nın *"Davalardaki temsilin niteliği ve vekâlet ücretine hükmedilmesi ve dağıtımı"* başlıklı 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde; vekâlet ücretinin %55'inin dava ve icra dosyasını takip eden hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata, %40'ının ise dağıtımın yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara eşit olarak ödeneceği hüküm altına alınmıştır. Aynı fıkranın (b) bendinde ödenecek vekâlet ücretinin yıllık tutarının hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlar için (10.000) gösterge (2020 yılı için Toplu Sözleşme ile 20.000) rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarın on iki katını geçemeyeceği belirtilmiş, (c) bendinde ise dağıtım sonunda arta kalan tutarın üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedileceği" ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Söz konusu KHK'nın 16'ncı maddesinde vekalet ücretlerinin dağıtımına dair usullerin Cumhurbaşkanınca yürürlüğe konulan yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda "Vekalet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" 08.07.2012 tarih ve 28347 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur.

Bu Yönetmelik'in *"Ödenecek vekalet ücretinin limiti ve dağıtım şekli"* başlıklı 6'ncı maddesinde yukarıda bahsedilen KHK hükümlerine paralel hükümlere yer verilmiş, birinci fıkranın (c) bendinde ise dağıtımı yapılmayan %5'lik kısmın muhasebe birimince Hazineye gelir kaydedileceği ifade edilmiştir.

Ordu Büyükşehir Belediyesi tarafından vekâlet ücretinin dağıtımı esnasında gelir kaydedilmesi gereken %5'lik kısmın bütçeye gelir kaydedilmediği ve emanet hesabında biriken tutarlardan dağıtımı yapılmayan ve Yönetmelik hükmüne göre üçüncü yılın sonunda bütçeye gelir kaydedilmesi gereken tutara dair herhangi bir takip yapılmadığı görülmüştür. İdare lehine sonuçlanan davalar neticesinde tahsil olunan ve dağıtımı yapılan avukatlık vekalet ücretine ilişkin dağıtım bilgileri şöyledir.

Tablo 10: Avukatlık Vekalet Ücreti Dağıtım Tutarları

BELEDİYE TARAFINDAN YAPILAN AVUKATLIK VEKALET ÜCRETİ DAĞITIMI									
Yıllar				**Açılış Kaydı**	**Yılı İçinde Yapılan Alacak Kaydı**	**Toplam Borç Tutarı**	**Toplam Alacak Tutarı**	**Bütçeye Gelir Kaydedilen %5**	**Devreden Bakiye**
2017				128.174,98	85.267,48	104.306,40	213.442,46		109.136,06
2018				109.136,06	134.596,88	153.255,92	243.732,94		90.477,02
2019				90.477,02	146.019,37	199.380,96	236.496,39		37.115,43
2020				37.115,43	313.726,18	150.117,05	350.841,61		200.724,56
2021				200.724,56					

Belediye, avukatlık vekalet ücretlerinin dağıtımı konusunda gerekli hassasiyetin gösterileceğini bildirmiştir.

www.balioglu.net

BULGU 2: Doğrudan Teminle ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alımlarda Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Limitlere Uyulmaması

Belediye tarafından doğrudan temin ve pazarlık usulü ile gerçekleştirilen mal hizmet alımlarında, Kamu İhale mevzuatında belirtilen %10'luk limitin aşıldığı ancak Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İhale Kanunu'nun *"İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar"* başlıklı 62'nci maddesin (ı) bendine göre; "*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 aşılamaz."*

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesinde; 4734 sayılı Kanunun 62'nci maddesinin (ı) bendi ile ilgili olarak, "31/12/2020 tarihli ve 31351 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci Maddesinin (I) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ" açıklamaları dikkate alınacağı belirtilmiştir.

Anılan tebliğin *"Genel esaslar"* başlıklı 4'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında; *"Kanunun 62'nci maddesinin (ı) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idareleri; Kanunun 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 Kurulun uygun görüşü olmadan aşamaz. Bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvurular reddedilir." hükmüne yer verilmiştir.

Belediye tarafından 2020 yılı içinde pazarlık usulü 21(f) ve doğrudan temin 22(d) yöntemiyle çok sayıda mal ve hizmet alımı gerçekleştirilmiştir. Kanunda ve tebliğde belirtildiği üzere bu yöntemle gerçekleştirilen mal ve hizmet alımlarında idarenin bütçesine bu amaçla konulan toplam ödeneğin %10'nun Kamu İlahe Kurulunun uygun görüşü alınmadıkça aşılamayacağı ortadır. Ancak belediye tarafından Kamu İhale Kurulundan herhangi bir görüş alınmadan ayrıntısı aşağıdaki tabloda belirtilen %10'luk limitin aşıldığı görülmüştür.

Tablo 11*:* Mal ve Hizmet Alımlarına Ait Ödenek ve %10'luk Limit

2020 MAL ALIMI		**2020 HİZMETALIMI**	
Net Bütçe Ödeneği	156.847.784,98	Net Bütçe Ödeneği	205.393.238,16
Ödeneğin %10'u	15.684.778,50	Ödeneğin %10'u	20.539.323,82
Mal alımı harcama (22/d)	38.226.136,47	Hizmet alımı harcama (22/d)	26.419.753,31
Mal alımı harcama (21/f)	11.632.088,61	Hizmet alımı harcama (21/f)	8.844.622,95
Mal alımı TOPLAM	49.858.225,08	**Hizmet alımı TOPLAM**	35.264.376,26
Gerçekleşme Oranı(%)	32	Gerçekleşme Oranı(%)	17,17
%10 Limiti aşan Tutar	-34.173.446,58	**%10 Limiti aşan Tutar**	-14.725.052,44

www.balioglu.net

Kamu İhale Kanunu ve bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Kamu İhale Genel Tebliği idarenin belli şartlarda ihtiyaçlarını pazarlık usulü 21(f) ve doğrudan temin 22(d) yöntemiyle karşılayabileceğine dair cevaz vermektedir. Ancak aynı Kanun ve Tebliğ idarelerin bu yöntemle yapacağı mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde bütçelerine bu amaçla konulan ödeneğin %10 'unu aşabilmeleri için Kamu İhale Kurumunun uygun görüşünü almalarını zorunlu kılmıştır.

BULGU 3: Kamu İhale Mevzuatında Belirtilen Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünmesi

Belediyenin bazı mal ve hizmet alımlarına ilişkin satın almaları incelendiğinde ihale usulü yerine doğrudan temin yönteminin kullanılarak kısımlara bölmek suretiyle Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen parasal limitlerin altında kalındığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Temel ilkeler başlıklı 5'inci maddesine göre; "*idareler, yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez. Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir*."

Kamu İhale Kanunu'na dayanılarak çıkarılan Kamu İhale Genel Tebliği'nin *"Doğrudan temine ilişkin açıklamalar"* başlıklı 22'nci maddesine göre; bu bentte belirlenen parasal limitlere bağlı olarak yapılacak ihtiyaç teminlerinde, piyasada yapılan fiyat araştırması sonucunda öngörülen parasal limitin aşılacağının tespit edilmesi halinde, ihtiyacın Kanunun ilgili hükümlerine göre ihale yoluyla temin edilmesi gerekir. Ayrıca, 4734 sayılı Kanunun 19'uncu maddesine göre; açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerine aykırıdır.

www.balioglu.net

Doğrudan temin 22(d) yöntemi bir ihale usulü değil özel bir alım yöntemidir ve idare ihtiyaçlarını belli limitler dahilinde bu yöntemle karşılayabilir. Bu limitin aşılacağının tespit edildiği durumlarda ise ihtiyacın ihale yoluyla giderilmesi gerekmektedir. Belediye tarafından 2020 yılı içinde aynı veya birbirine yakın tarihlerde, aynı nitelikteki mal veya hizmet alımlarının aynı ya da farklı yüklenicilerden doğrudan temin (22/d) usulüyle tedarik edildiği tespit edilmiştir. İdarenin kısımlara bölerek gerçekleştirdiği alımlara ilişkin örnekler aşağıdaki tablodadır.

Tablo 12: İdarenin Kısımlara Bölerek Gerçekleştirdiği Mal ve Hizmet Alımları

Sıra No	İşin Adı	Alım Türü	Sözleşme Tarihi	Sözleşme Bedeli
1	Büyükşehir Belediyesine Bağlı 1. Bölge Mezarlıkların Yabancı Ot Mekanik Mücadele Hizmet Alımı	Hizmet	6.05.2020	96.500,00
2	Büyükşehir Belediyesine Bağlı 3. Bölge Mezarlıkların Yabancı Ot Mekanik Mücadele Hizmet Alımı	Hizmet	6.05.2020	96.000,00

3	Büyükşehir Belediyesine Bağlı 2. Bölge Mezarlıkların Yabancı Ot Mekanik Mücadele Hizmet Alımı	Hizmet	6.05.2020	95.000,00
4	Altınordu Bölgesinde Bulunan Mezarlıkların Yabancı Ot Mekanik Mücadele Hizmet Alımı	Hizmet	2.07.2020	96.000,00
5	Ünye Bölgesinde Bulunan Mezarlıkların Yabancı Ot Mekanik Mücadele Hizmet Alımı	Hizmet	8.07.2020	96.000,00
6	Gölköy Bölgesinde Bulunan Mezarlıkların Yabancı Ot Mekanik Mücadele Hizmet Alımı	Hizmet	8.07.2020	96.000,00
7	Fatsa Bölgesinde Bulunan Mezarlıkların Yabancı Ot Mekanik Mücadele Hizmet Alımı	Hizmet	8.07.2020	96.000,00
1	Ünye İlçesi Bitümlü Sıcak Karışım Nakli Hizmet Alım İşi	Hizmet	12.05.2020	92.125,00
2	Perşembe ve Altınordu İlçesi Bitümlü Sıcak Karışım Nakli Hizmet Alım İşi	Hizmet	13.05.2020	96.750,00
3	Korgan İlçesi Bitümlü Sıcak Karışım Nakli Hizmet Alım İşi	Hizmet	15.05.2020	95.748,75
4	Altınordu İlçesi Bitümlü Sıcak Karışım Nakli Hizmet Alım İşi	Hizmet	15.05.2020	91.665,00
5	Fatsa İlçesi Bitümlü Sıcak Karışım Nakli Hizmet Alım İşi	Hizmet	28.05.2020	85.500,00
6	Fatsa İlçesi Beyceli Mah.(kuz mevkii) Bitümlü Sıcak Karışım Nakli Hizmet Alım İşi	Hizmet	4.06.2020	93.600,00
7	Fatsa İlçesi İslamdağ Mahallesi (arıkoğlu mevkii) Bitümlü Sıcak Karışım Nakli Hizmet Alım İşi	Hizmet	12.06.2020	96.000,00
8	Gürgentepe İlçesi Bitümlü Sıcak Karışım Nakli Hizmet Alım İşi	Hizmet	6.10.2020	96.480,00
9	Ünye İlçesi Yüceler-Gölceğiz-Kadılar-Ağıdere Grup Yoluna Bitümlü Sıcak Karışım Nakli Hizmet Alım İşi	Hizmet	16.10.2020	96.750,00
10	Kabataş İlçesi Bitümlü Sıcak Karışım Nakli Hizmet Alım İşi	Hizmet	19.10.2020	96.940,00
11	Gürgentepe ve Gölköy İlçesi Bitümlü Sıcak Karışım Nakli Hizmet Alım İşi	Hizmet	16.11.2020	97.000,00
12	Ünye ilçesi Gölceğiz Mahalle Yoluna Bitümlü Sıcak Karışım Nakli Hizmet Alım İşi	Hizmet	16.11.2020	96.000,00
1	Patlayıcı Madde Alımı	Mal	21.01.2020	90.333,00
2	Patlayıcı Madde Alımı	Mal	5.05.2020	95.364,00
3	Patlayıcı Madde Alımı	Mal	10.06.2020	95.364,00
4	Patlayıcı Madde Alımı	Mal	1.07.2020	95.456,00
5	Patlayıcı Madde Alımı	Mal	29.09.2020	96.910,00
6	Patlayıcı Madde Alımı	Mal	5.11.2020	96.476,00
7	Patlayıcı Madde Alımı	Mal	9.12.2020	49.410,00
1	Altınordu İlçesi Temel Malzemesi (0-25 mm) Alım İşi	Mal	24.01.2020	83.270,00
2	Mesudiye İlçesi Temel Malzemesi (0-25 mm) Alım İşi	Mal	6.02.2020	90.000,00
3	Temel Malzemesi (0-25/0-50 mm) Alımı	Mal	21.02.2020	96.000,00
4	Kabataş İlçesi Temel Malzemesi Alım İşi	Mal	16.03.2020	96.000,00
5	Fatsa İlçesi Alt Temel ve Temel Malzeme Alım İşi	Mal	6.05.2020	96.600,00
6	Fatsa İlçesi Temel Malzeme (0-25 mm) Alımı	Mal	12.05.2020	94.300,00
7	Perşembe İlçesi Temel Malzemesi (0-25 mm) Alım İşi	Mal	1.06.2020	92.400,00
8	Kabataş İlçesi Temel Malzemesi (0-25 mm) Alım İşi	Mal	12.06.2020	96.000,00
9	Ünye İlçesi Temel Malzemesi (0-25 mm) Alımı İşi	Mal	20.07.2020	96.000,00
10	Fatsa İlçesi İmarlı Alanlar 0-50mm Alt Temel Malzeme Alım İşi	Mal	10.08.2020	94.800,00
11	Ünye İlçesi Temel Malzemesi (0-25 mm) Alımı İşi	Mal	4.09.2020	92.800,00
12	Çamaş İlçesi Alt temel ve Temel Malzemesi (0-25 mm) Alımı işi	Mal	30.09.2020	97.000,00

İdare tarafından aynı ihalede bir defada olabilecek işlerin kısımlara bölünerek 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d bendinde belirtilen parasal limitlerin altında kalmak suretiyle doğrudan temin yönteminin kullanılması 4734 sayılı kanunda belirtilen uyulması gereken temel ilkelerin göz ardı edilmesi anlamına gelmektedir.

www.balioglu.net

İdarenin ihtiyaç planlaması yaparak tek seferde yapabileceği aynı nitelikteki mal ve hizmet alımlarını doğrudan temin yerine ihale yoluyla alması, kaynak tasarrufu ve temel ilkelere uygun hareket bakımından uygun olacaktır.

BULGU 4: Kurum Tarafından Kiraya Verilen Bir Kısım İş Yerlerinin, İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Bulunmaması

Belediyenin kiraya vermiş olduğu taşınmazlardan iş yeri olarak faaliyet gösteren bazı yerlerin iş yeri açma ve çalışma ruhsatının bulunmadığı görülmüştür.

İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "*İşyeri açılması"* başlıklı 6'ncı maddesine göre; "*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*"

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 81'inci maddesinde; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyeri açılmasının İş yeri Açma İzni Harcına tabi olacağı ifade edilmiştir.

Çevre Koruma Ruhsat ve Denetim Şube Müdürlüğünden alınan bilgilere göre belediye tarafından kiraya verilen 531 adet taşınmazdan 274 adeti iş yeri olarak faaliyet göstermektedir. Bu iş yerlerinden hali hazırda ruhsat işlemleri devam edenlerin dışında esasen ruhsat işlemlerinin Büyükşehir Belediyesine devri yapılması gereken mülkiyeti büyükşehir ait ilçe otogarlarındaki işletmeler de dahil olmak üzere toplamda 188 adet iş yeri, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı bulunmadan faaliyet göstermektedir.

Belediye tarafından, ruhsatsız faaliyet gösteren işyerlerinin "Faaliyetten Men" edilmesi ve İlçe Belediyeleri tarafından ruhsatlandırılan Büyükşehir Belediyesi mülkündeki işyerlerinin de Büyükşehir Belediyesine devredilmesi için gerekli çalışmalara başlanmıştır.

www.balioglu.net

BULGU 5: Mal ve Hizmet Alımları İle Yapım İşlerinde Pazarlık Usulü İhale Yönteminin Yaygın Şekilde Kullanılması

Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin 2020 yılı ihale ve satın alma işlemlerinde mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde, Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen temel ilkelere aykırı olarak pazarlık usulü ihale yönteminin yaygın kullanıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun *"Temel İlkeler"* başlıklı 5'inci maddesine göre; "*idareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez. Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir."*

Yine aynı Kanun'un *"Pazarlık Usulü"* başlıklı 21'inci maddesinde hangi hallerde bu yöntemin kullanılabileceği belirtilmiştir. 21'inci maddenin (b) bendine göre; *"Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması durumunda pazarlık usulü ile alımlar gerçekleştirilebilir."*

Bu hükümlere göre; temel ihale usulleri, açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulüdür. Pazarlık usulü ihale yöntemi ise belli koşulların gerçekleşmesi halinde uygulanan bir ihale yöntemidir. İdare, 2020 yılı içinde 4734 sayılı Kanun'un 21(b) bendine göre 27 kez pazarlık usulüne başvurmuştur. Pazarlık usulü ile gerçekleştirilen mal hizmet ve alımları ile yapım işlerine dair bazı örnekler aşağıdadır.

Tablo 13: 2020 Yılında Pazarlık Usulü İle Yapılan Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerine İlişkin Liste

Sıra No	İşin Adı	İhale Usulü	İhalenin Türü	Sözleşme Bedeli
1	Sürücüsüz Muhtelif Araç Kiralama Hizmet Alımı	Pazarlık Usulü (21/b)	Hizmet alımı	3.858.690,00

www.balioglu.net

2	Vektörel Mücadele Hizmet Alım İşi	Pazarlık Usulü (21/b)	Hizmet alımı	2.793.064,00
3	100 Ton/Saat Kapasiteli Asfalt Plentinin Revizyonu ve Taşınması Hizmet Alımı	Pazarlık Usulü (21/b)	Hizmet alımı	2.750.000,00
4	Katı Atığın (Çöp) Nakli Hizmet Alımı	Pazarlık Usulü (21/b)	Hizmet alımı	1.919.262,00
5	Katı Atığın (Çöp) Nakli Hizmet Alımı	Pazarlık Usulü (21/b)	Hizmet alımı	1.890.494,75
6	Katı Atığın (ÇÖP) Transfer İstasyonlarından Mekanik Ayırma Tesisine, Mekanik Ayırma Tesisinden Atık Depolama Sahasına Nakli İçin Çekici, Semitrey, Üst Yapılı Kamyon Ve Kırkayak Kamyon Kiralaması Hizmet Alım İşi	Pazarlık Usulü (21/b)	Hizmet alımı	1.657.619,00
7	Ordu ili Altınordu, Aybastı, Çamaş, Çatalpınar Gürgentepe, Kabataş, Kabadüz, Mesudiye, Ulubey, Ünye, İkizce İlçelerinde Belirlenen Alanlarda Fotogrametik Yöntemle Halihazır Harita Hazırlanması Hizmet Alım İşi	Pazarlık Usulü (21/b)	Hizmet alımı	1.150.000,00
8	OBB Muhtelif Mahalle Yollarına Plent Tesisinden İdare Malı Bitümlü Sıcak Karışımın Nakli Hizmet Alım İşi	Pazarlık Usulü (21/b)	Hizmet alımı	1.086.800,00
9	OBB İş Makinesi ve Kamyon Kiralanması Hizmet Alımı	Pazarlık Usulü (21/b)	Hizmet alımı	1.077.500,00
10	OBB İş Makinesi ve Kamyon Kiralanması Hizmet Alımı	Pazarlık Usulü (21/b)	Hizmet alımı	1.022.500,00
11	Katı Atığın (Çöp) Nakli Hizmet Alımı	Pazarlık Usulü (21/b)	Hizmet alımı	962.693,50
12	Ordu İl Geneli Vektörel Mücadele Hizmet Alımı	Pazarlık Usulü (21/b)	Hizmet alımı	889.792,00
13	OBB 2020-4 Bitümlü Sıcak Karışım (BSK) Alım İşi	Pazarlık Usulü (21/b)	Mal	8.800.000,00
14	OBB 2020-3 Asfalt Bitümü Alımı	Pazarlık Usulü (21/b)	Mal	1.888.250,00
15	OBB ULUBEY İLÇESİ BİTÜMLÜ SICAK KARIŞIM (BSK) ALIMI	Pazarlık Usulü (21/b)	Mal	960.000,00

www.balioglu.net

16	OBB Ulubey İlçesi Bitümlü Sıcak Karışım (BSK) Alımı	Pazarlık Usulü (21/b)	Mal	855.000,00
17	Gıda Malzemesi Alım İşi	Pazarlık Usulü (21/b)	Mal	527.000,00
18	Altınordu İlçesi Tayfun Gürsoy Parkı Çevre Aydınlatma Yapım İşi	Pazarlık Usulü (21/b)	Yapım	1.542.500,00
19	OBB Korgan İlçesi Tepe Mahallesi Sülük gölü ıslah Çalışması Yapım İşi	Pazarlık Usulü (21/b)	Yapım	1.018.600,00
20	Altınordu İlçesi Muhtelif Yerlerde Peyzaj Düzenlemesi Yapım İşi	Pazarlık Usulü (21/b)	Yapım	11.886.387,19
21	Altınordu Terminali İkmal İnşaatı Yapım İşi	Pazarlık Usulü (21/b)	Yapım	5.394.608,30
22	Saha Betonu Yapım İşi	Pazarlık Usulü (21/b)	Yapım	766.300,00
23	Altınordu İlçesi Sırrı Paşa Caddesi Cephe Ve Zemin İyileştirmesi Yapımı İşi	Pazarlık Usulü (21/b)	Yapım	6.699.661,17

www.balioglu.net

İdarenin mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin ihalelerini Kamu İhale Kanunu'nun "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin (b) bendine göre gerçekleştirebilmesi için;

1)Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı gibi bir tehlikenin ortaya çıkması veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların vuku bulması,

2)Yukarıdaki nedenlerden dolayı ihalenin ivedi (acil, acele) olarak yapılmasının zorunlu olması, gerekmektedir.

Kanun, iki şartın bir arada mevcut olmasını ve bu şartların birbiri arasında sebep-sonuç ilişkisinin bulunmasını şart koşmuştur. Yani doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı gibi bir tehlikenin ortaya çıkması veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların vuku bulması tek başına yeterli olmayıp ivedilik unsurunun da gerçekleşmesi gerekir.

Kamu İhale Kurumu (KİK) kararlarına göre; bu bende dayanılarak yapılacak ihalenin sözleşme süresinin ve/veya işin miktarının, acil ihtiyaç süresini/miktarını karşılamakla sınırlı tutulması, fazlasına tekabül eden sürenin/miktarının ise açık ihale ile karşılanması

gerekmektedir. Dolayısıyla bu bentteki bütün şartlar birlikte gerçekleşmiş olsa bile, yapılacak olan alım miktarının işin aciliyet durumu ile orantılı olması, aciliyet durumunun ortadan kalkacağı muhtemel tarihten sonraki ihtiyaçların açık ihale usulü ile ayrıca karşılanması gerekmektedir.

BULGU 6: Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'te Öngörülen Form ve İcmal Cetvellerinin Oluşturulmaması

Belediyenin mülkiyetinde ve kullanımında bulunan taşınmazlara ait form ve icmal cetvellerinin tutulmadığı görülmüştür.

02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in *"Kayıt Şekli"* başlıklı 7'nci maddesine göre; Kamu İdareleri tapuda kayıtlı olan taşınmazlarını Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu'nda, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlarını Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu'da, orta mallarını Orta Malları Formu'nda, genel hizmet alanlarını Genel Hizmet Alanları Formu'nda ve Tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydını da Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nda" yer alan bilgileri içerecek şekilde kayıt altına alması gerekmektedir.

Aynı maddenin 2'nci fıkrasına göre; "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 Yönetmelik'in ekinde (Ek-7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur" hükmüne yer verilmiştir.

İdarenin taşınmazlarına ilişkin mali rapor ve tablolarda doğru ve güvenilir bilginin yer alması için, taşınmaz form ve icmal cetvellerinin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Ancak belediye, bu taşınmaz form ve icmal cetvellerinden bazılarını eksik düzenlemiş bazılarını ise hiç düzenlememiştir.

Büyükşehir Belediyesi, Kamu İdarelerine ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'te öngörülen formlar ve icmal cetvellerinin oluşturulmasına yönelik gerekli çalışmaların yapılacağını bildirmiştir.

www.balioglu.net

BULGU 7: Otopark Gelirlerinden Büyükşehir Belediyesine Aktarılan Tutarların Amacı Dışında Kullanılması

İmar mevzuatı gereğince imar harçları ile birlikte tahsil edilen otopark bedellerinden büyükşehir belediyelerine aktarılan tutarların, amacı dışında kullanıldığı tespit edilmiştir.

İmar Kanunu'nun 37'nci ve 44'üncü maddelerine dayanılarak hazırlanan Otopark Yönetmeliği'nin 12'nci maddesinde; büyükşehir belediyesince ilçe belediyeleri adına otopark hesabı açtırılacağı, bu hesaplarda toplanan otopark meblağının, büyükşehir belediyelerince o ilçe sınırları içerisinde yapılacak veya yaptırılacak bölge veya genel otoparkları için kullanılacağı belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 27'nci maddesinin son fıkrasına göre de; İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında bölge otoparkı için gerekli arsa alımları ile inşasında kullanılır. Bu gelirler bu fıkrada belirtilen amaç dışında kullanılamaz.

www.balioglu.net

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde İmar mevzuatı uyarınca ilçe belediyeleri adına açılan otopark hesaplarında toplanan paralar bölge otoparkı için gerekli arsa alımları ve/veya otopark inşasında kullanılır. Bu amaç dışında kullanılmaması gerekmektedir. Ancak ilçe belediyeleri adına açılan otopark hesaplarına ait hesap hareketleri incelendiğinde bu hesaplarda biriken tutarların bir kısmının otopark yapımı dışında çeşitli ödemelerde kullanıldığı kalan kısımların da çeşitli tarihlerde Büyükşehir Belediyesinin cari hesaplarına aktarılarak rutin harcamalarda kullanıldığı tespit edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi, otopark hesabında toplanan gelirlerin amacı doğrultusunda kullanılacağını bildirmiştir.

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**
Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Bazı Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu, Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde, "BULGU 3: Kamu İhale Mevzuatında Belirtilen Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünmesi" olarak yer almıştır.
İhale Konusu Yapım İşi Sözleşmesine Yapım İşi İle İlgisi Olmayan Hükümlere Yer Verilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İhale konusu yapım işi sözleşmesine yapım işi ile ilgisi olmayan hükümlere yer verilmemektedir.
Kamu İhale Kanunu Kapsamında Olan Mal Alımının Kapsam Dışında Tutulması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kamu İhale Kanunu kapsamında olan mal alımlarının kapsam dışında

www.balioglu.net

			tutulması durumu bulunmamaktadır.
Özel Kalem Müdürlüğünün Memuriyete Sınavsız Giriş Aracı Olarak Kullanılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı içinde Özel Kalem Müdürlüğüne atama yapılmamıştır. Özel Kalem Müdürlüğünün memuriyete sınavsız giriş aracı olarak kullanılması uygulaması son bulmuştur.
Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Gerçekleştirilen Alımlarda Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Limitlere Uyulmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu, Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde "BULGU 2: Doğrudan Teminle ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alımlarda Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Limitlere Uyulmaması" olarak yer almıştır.
İlçe Belediyelerince Aktarılması Gereken Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Takip Edilmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İlçe belediyelerince aktarılması gereken Çevre Temizlik Vergisi paylarının takibine başlanmıştır.

www.balioglu.net

İşçilerin Ücretli Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	İşçilerin ücretli yıllık izinlerinin Kanuna uygun olarak kullandırılması için yıllık izin programı hazırlanarak yıllık izinlerin kullandırılmasına başlanmıştır.
Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesaplarının Kullanılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	9411 nolu yevmiye kaydıyla düzeltme işlemi yapılarak "Gelirlerden Tecilli ve ve Tehirli Alacaklar Hesapları"nın kullanılmasına başlanmıştır.
Bir Yıldan Daha Uzun Süreli Verilen Depozito Ve Teminat Niteliğindeki Değerlerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	8412 nolu yevmiye kaydıyla düzeltme işlemi gerçekleştirilmiştir.
Bir Yıldan Uzun Vadeli Olarak Alınan Depozito ve Teminatların Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bir yıldan uzun vadeli olarak Alınan Depozito ve Teminatların hatalı kullanımı giderilmiştir.

www.balioglu.net

Belediyeye Ait Bazı Taşınmazların Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Belediyeye ait bazı taşınmazların ecrimisil karşılığında kullandırılması uygulamasının sonlandırılması ile ilgili olarak İdarenin gerekli işlemleri yapmaya devam ettiği görüldüğünden tekrar bulgu konusu edilmesine gerek görülmemiştir.
Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu, Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde, "BULGU 4: Kurum Tarafından Kiraya Verilen Bir Kısım İş Yerlerinin, İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Bulunmaması" olarak yer almıştır.

www.balioglu.net

Taşınır Malların Kayıt ve Kullanımında Mevzuatta Belirtilen Hükümlerin Uygulanmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Taşınır malların kayıt ve kullanımında mevzuatta uygun olarak hareket edilmeye başlanmıştır.
Belediyeye Ait Taşınmazlar İçin Yönetmelikte Öngörülen Form ve İcmal Cetvellerinin Oluşturulmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu, Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde "BULGU 6: Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'te Öngörülen Form ve İcmal Cetvellerinin Oluşturulmaması" olarak yer almıştır.
İller Bankası Ortaklık Payının Bilançoda Eksik Gösterilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	8413 nolu yevmiye kaydıyla düzeltme işlemi gerçekleştirilmiştir.
Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu, Raporun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" Bölümünde "BULGU 1: Mal ve Hizmet Üreten

www.balioglu.net

			Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtmaması" olarak yer almıştır.
Tahsisli Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu, Raporun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde "BULGU 2: Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması" olarak yer almıştır.
İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	8415 nolu yevmiye kaydıyla düzeltme işlemi gerçekleştirilerek İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların, "Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında" takip

www.balioglu.net

			edilmesine başlanmıştır.
Geçici Kabul Noksanları Kesintilerinin Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	8416 nolu yevmiye kaydıyla düzeltme işlemi gerçekleştirilerek geçici kabul noksanları kesintilerinin "Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında" İzlenmesine başlanmıştır.
Taahhüt Hesaplarına Eksik Kayıt Yapılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	8721 nolu yevmiye kaydıyla düzeltme işlemi gerçekleştirilerek "Taahhüt Hesapları"ndaki eksik kayıt giderilmiştir.

www.balioglu.net