T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

SAMSUN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

www.balioglu.net

Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 7
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 7
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 7
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 8
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 10
7. DENETİM BULGULARI 10
8. EKLER 45

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1:Norm Kadro Esasına Göre Kadro Durumu 2
Tablo 2:Birim Bazında İstihdam Edilen Personelin Sayısal Listesi 2
Tablo 3:Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu 3
Tablo 4:Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu 4
Tablo 5:Samsun Büyükşehir Belediyesinin Şirketleri ve Ortaklık Pay Oranları 4
Tablo 6:Muhasebe İşlemlerinde Kullanılan Programlar 6
Tablo 7: Tahsilat Oranı Düşük Olan Gelir Kalemlerini Gösterir İcmal 17
Tablo 8:Mali ve Sosyal Hakların Karşılaştırılması 22
Tablo 9: 2019 Yılında 4734 Sayılı Kanunu'nun 21/f ve 22/d Maddeleri Kapsamında Yapılan Mal Alımları ve Yapım işleri 27
Tablo 10: Vakıfların Kullanımına Sunulan Taşınmazlara İlişkin Bilgiler 30
Tablo 11: Süresiz veya Yasal Süreyi Aşacak Şekilde Tahsis Edilen Taşınmazlar 31

www.balioglu.net

KISALTMALAR

KDV **:** Katma Değer Vergisi

KHK **:** Kanun Hükmünde Kararname

ESOB **:** Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği

OMÜ **:** Ondokuz Mayıs Üniversitesi

STSO **:** Samsun Ticaret ve Sanayi Odası

SASKİ **:** Samsun Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Taksitli Satılan Taşınmazlardan Doğan Alacakların Muhasebe Kayıtlarında Eksik Görünmesi

2. Bütçe Emanetlerinde Yer Alması Gereken Borçların Emanetler Hesabında Takip Edilmesi

3. Yağmur Sularının Uzaklaştırılması İle İlgili Harcamaların Samsun Büyükşehir Belediyesi Tarafından SASKİ Hesaplarına Aktarılmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1.Vadeli Mevduat Faiz Gelirlerinin Brüt Tutar Yerine Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

2. Sermaye Taahhütlerinin Nakden Ödenmeyen Kısımlarının Bütçe Hesaplarına Kaydedilmesi

3. Hurdaya Ayrılan Dayanıklı Taşınırlar ve Birikmiş Amortismanlarının İlgili Hesaplarda Takip Edilmemesi

4. Belediye Tarafından Kiraya Verilen veya Ecrimisil Uygulanan Taşınmazlar Üzerindeki Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunması

5. Bazı Gelirlerin Tahsilat Oranının Düşük Olması

6. Yol Cadde Meydan Sokak Gibi Yerlerin İşletilmesi İle Elde Edilen Araç Park Yeri Gelirinden İlçe Belediyelerine Pay Aktarılmaması

7. İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanun'a Uygun Olarak Kullandırılmaması

8. Otopark Gelirlerinden Büyükşehir Belediyelerine Aktarılması Gereken Tutarların Bazı İlçe Belediyelerinden Tahsil Edilmemesi

9. Belediye Şirketlerinde İşçi Statüsüne Geçirilen Personele Mevzuat Dışı Geçiş İşlemi Yapılması, Mali ve Sosyal Haklar Tanınması

10. Bazı Yapım İşlerinde Yeterli Ön Çalışma Yapılmadan, Proje ve Mahal Listeleri Hazırlanmadan İhaleye Çıkılması

11. Fesih Talebinin Onaylanmasını Beklemeden Yüklenicinin İşi Durdurması ve Ceza

www.balioglu.net

Kesilmeden Süre Uzatımı Verilmesi

12. Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Parasal Limitler Dâhilinde Yapılacak Harcamaların Yıllık Toplamının Bütçeye Bu Amaçla Konulan Yasal Limitleri Aşması

13. Yapım İşinin Temel İmalatının Tamamının Alt Yükleniciye Devredilmiş Olması ve Yüklenici Tarafından Üstlenilen İmalatın Gerçekleştirilmemesi

14. Vakıfların Kullanımına Sunulmak Üzere Taşınmaz Kiralanması

15. Bazı Taşınmazların Süresiz veya Yasal Süreyi Aşacak Şekilde Tahsis Edilmesi

16. Bazı Taşınmazların İhale Konusu Edilmeyerek Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

17. İdare Personelinin Görevi Kapsamındaki Konuda Danışmanlık Hizmeti Alınması

18. Profesyonel Spor Kulübüne Nakdi Yardımda Bulunulması

19. Elektronik Haberleşme İstasyonlarının Tespitinin Yapılmaması ve Belgelendirilmemesi

20. Belediyenin Bazı Birimlerinde Kullanılan İlk Madde ve Malzemelerin Tüketim Kayıtlarının Mevzuatla Belirlenen Süreler İçinde Yapılmaması

21. Yapılan Tahsilatlara İlişkin Alındı Belgesinin Yanı Sıra Fatura Düzenlenmesi

22. Otopark Bedellerinin Amacı Dışında Kullanılması

23. Gecekondu Fonunun Amacı Dışında Kullanılması

24. Bütçe Emanetleri Hesabına Alınan Tutarların Kayda Alınış Sırasına Göre Ödenmemesi

25. Geriye Dönük Yevmiye Kaydı Yapılması

26. Tek Seferde İhale ile Temin Edilebilecek Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Usulü ile Temin Edilmesi

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Samsun Büyükşehir Belediyesi, Samsun il mülki sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan, idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğidir. Samsun Büyükşehir Belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları detaylı olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddelerinde düzenlenmiştir.

Belediyelere ilişkin teknik konularda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, vesayet yetkisinin kullanımında ise İçişleri Bakanlığı yetkili ve görevlidir.

Samsun Büyükşehir Belediyesinin tabi olduğu temel mevzuat aşağıdaki gibidir;

- 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu,
- 5393 sayılı Belediye Kanunu
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
- 4857 sayılı İş Kanunu
- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
- 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu
- Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği

www.balioglu.net

- Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği
- Taşınır Mal Yönetmeliği,

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Samsun Büyükşehir Belediyesinin "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik" hükümlerine göre tespit edilen memur kadro sayısı 2295'dir. Aşağıda tablo'da gösterildiği üzere, çalışan memur sayısı 469, boş memur kadro sayısı ise 1826'dır. Norm kadro işçi sayısı 825 olup, çalışan kadrolu işçi sayısı 209; boş işçi kadro sayısı ise 616'dır. Ayrıca 15 sözleşmeli personel ve 13 geçici işçi görev yapmaktadır.

Tablo 1:Norm Kadro Esasına Göre Kadro Durumu

İstihdam Personel	**Toplam Kadro**	**Dolu Kadro**	**Boş Kadro**
Memur	2295	469	1826
Sözleşmeli Personel	15	15	0
İşçi	825	209	616
Geçici İşçi	13	13	0
TOPLAM	3148	706	2442

www.balioglu.net

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 27 hizmet birimi ve bu birimlerde çalışan personel sayısı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir

Tablo 2:Birim Bazında İstihdam Edilen Personelin Sayısal Listesi

	Birimler	Memur	Sözleşmeli personel	Kadrolu işçi	Geçici işçi	Şirket işçisi	Toplam
1	GENEL SEKRETERLİK	1					1
2	GENEL SEKRETER YARDIMCILIĞI	6					6
3	ÖZEL KALEM MÜDÜRLÜĞÜ	1				19	20
4	İÇ DENETİM KOORDİNATÖRLÜĞÜ	2					2
5	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	2					2
6	1.HUKUK MÜŞAVİRLİĞİ	7	0	0	0	5	12
7	DESTEK HİZMETLERİ DAİRESİ BAŞKANLIĞI	14	0	5	0	85	104
8	MALİ HİZMETLER DAİRESİ BAŞKANLIĞI	41	0	3	0	44	88
9	İNSAN KAYNAKLARI VE EĞİTİM DAİRESİ BAŞKANLIĞI	10	0	0	0	3	13
10	İTFAİYE DAİRESİ BAŞKANLIĞI	131	1	56	0	58	246
11	KAYNAK GELİŞTİRME VE İŞTİRAKLER DAİRESİ BAŞKANLIĞI	19	0	13	0	64	96
12	YAZI İŞLERİ VE KARARLAR DAİRESİ BAŞKANLIĞI	8	0	1	1	7	17
13	ZABITA DAİRESİ BAŞKANLIĞI	58	0	2	0	90	150
14	KÜLTÜR VE TURİZM DAİRESİ BAŞKANLIĞI	12	1	7	0	127	147
15	BASIN YAYIN VE HALKLA İLİŞKİLER DAİRESİ BAŞKANLIĞI	2	0	0	0	10	12
16	KADIN AİLE VE SOSYAL HİZMETLER DAİRESİ BAŞKANLIĞI	9	1	2	0	9	21
17	BİLGİ İŞLEM DAİRESİ BAŞKANLIĞI	6	0	2	0	3	11
18	ULAŞIM DAİRESİ BAŞKANLIĞI	12	0	7	0	33	52

19	İMAR VE ŞEHİRCİLİK DAİRESİ BAŞKANLIĞI	30	0	3	0	8	41
20	ÇEVRE KORUMA VE KONTROL DAİRESİ BAŞKANLIĞI	16	2	19	2	91	130
21	EMLAK VE İSTİMLAK DAİRESİ BAŞKANLIĞI	10	0	3	0	17	30
22	FEN İŞLERİ DAİRESİ BAŞKANLIĞI	44	6	60	7	311	428
23	MAKİNA İKMAL BAKIM VE ONARIM DAİRESİ BAŞKANLIĞI	5	3	24	3	176	211
24	ETÜD VE PROJELER DAİRESİ BAŞKANLIĞI	5	1	0	0	5	11
25	PARK VE BAHÇELER DAİRESİ BAŞKANLIĞI	8	0	0	0	19	27
26	TARIMSAL HİZMETLER VE MUHTARLIKLAR DAİRESİ BAŞKANLIĞI	7	0	2	0	2	11
27	PROJE GELİŞTİRME HİZMETLERİ DAİRESİ BAŞKANLIĞI	3	0	0	0	4	7
	GENEL TOPLAM	**469**	**15**	**209**	**13**	**1190**	**1896**

Kamu idaresinin bağlı ve ilgili olduğu kamu idareleri, temel olarak İçişleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığıdır.

Denetim ve soruşturma İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. İlgili Bakanlık, mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri vasıtasıyla inceleme, teftiş ve soruşturma yaptırabilmektedir.

Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek, mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek gibi konularında ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü yetkilidir.

www.balioglu.net

1.3. Mali Yapı

Samsun Büyükşehir Belediyesinde 2019 yılı bütçe giderleri 726.715.404,26 TL olarak gerçekleşmiş olup, ekonomik sınıflandırmaya göre ayrıntısı aşağıdaki gibidir.

Tablo 3:Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu

31/12/2019				
Hesap Kodu/Ekonomik Sınıflandırma	**Hesap Adı**	**Bütçe İle Tahmin Edilen Tutar (TL)**	**Harcama Tutarı (TL)**	**Gerçekleşme Oranı (%)**
830	**BÜTÇE GİDERLERİ HESABI**	**820.000.000,00**	**726.715.404,26**	**88,62**
830/1	Personel Giderleri	80.350.812,03	76.846.741,05	95,64
830/2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Ödemeler	12.095.972,97	11.342.538,30	93,77
830/3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	306.953.625,34	276.385.846,37	90,04
830/4	Faiz Giderleri	96.490.000,00	95.340.267,14	98,81
830/5	Cari Transferler	55.554.864,00	50.148.923,78	90,27
830/6	Sermaye Giderleri	236.390.725,66	191.654.987,62	81,08
830/7	Sermaye Transferleri	1.000.000,00	0,00	0,00

830/8	Borç Verme	25.379.000,00	24.996.100,00	98,49
830/9	Yedek Ödenekler	5.785.000,00	0,00	0,00
GENEL TOPLAM		**820.000.000,00**	**726.715.404,26**	**88,62**

2019 yılı bütçe gelirleri ise 762.670.623,46 TL net tahsilat olarak gerçekleşmiş olup ekonomik sınıflandırmaya göre ayrıntısı aşağıdaki gibidir.

Tablo 4:Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu

31/12/2019				
Hesap Kodu/Ekonomik Sınıflandırma	**Hesap Adı**	**Bütçe İle Tahmin Edilen Tutar (TL)**	**Net Tahsilat Tutarı (TL)**	**Gerçekleşme Oranı (%)**
800	**BÜTÇE GELİRLERİ HESABI**	**740.000.000,00**	**762.670.623,46**	**103,06**
800/1	Vergi Gelirleri	12.640.000,00	11.588.901,82	91,68
800/2	Sosyal Güvenlik Gelirleri	0,00	0,00	0,00
800/3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	66.476.500,00	45.875.854,32	69,01
800/4	Alınan Bağış ve Yardımlar	15.550.000,00	45.019.873,84	289,52
800/5	Diğer Gelirler	588.433.500,00	646.824.091,45	109,92
800/6	Sermaye Gelirleri	56.970.000,00	13.787.856,51	24,20
800/8	Alacaklardan Tahsilatlar	0,00	0,00	0,00
800/9	Red ve İadeler (-)	-70.000,00	-425.954,48	608,51
GENEL TOPLAM		**740.000.000,00**	**762.670.623,46**	**103,06**

Samsun Büyükşehir Belediyesinin şirketleri ve şirketleri üzerinden hissedar olduğu şirketlere ve hisse oranlarına aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 5:Samsun Büyükşehir Belediyesinin Şirketleri ve Ortaklık Pay Oranları

İştirakin Adı	**Ortaklık Payı**	**Diğer Ortaklar**
Samsun Proje, Ulaşım, İmar, İnşaat Yatırım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (SAMULAŞ A.Ş.)	99,99%	-Anakent Turizm Tic. Ltd. Şti.
		-SABEK AŞ
		-Özel Halk Otobüsleri Dern.
		-Kültür Turizm A.Ş.
Samsun Anakent Turizm Ticaret Limited Şirketi	99,99%	-SABEK AŞ
		-Kültür Turizm A.Ş.
Samsun Kültür Turizm Ticaret Anonim Şirketi	90%	SBB, SASKİ, Anakent
Samsun FKM Fuar ve Kongre Merkezi İşletme Yatırım Anonim Şirketi (Samsun FKM A.Ş.)	32,71%	- Yat. İzleme ve Koord. Bşk.
		- STSO - OMÜ Vakfı
		- S. Ticaret Borsası - ESOB
Terme Metal Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	24,27%	%10'dan fazlasına sahip Ortakların Dökümü: -Feniş Holding A.Ş. (%50,294)

www.balioglu.net

(6360 Sayılı Yasa gereği İl Özel İdaresinden devir alınan şirketler)		-T. Sınai Kalkınma Bankası (%17,827)
Samsun Ulusal ve Uluslararası Lojistik Merkezi İşletmeciliği Anonim Şirketi	20%	-Yat. İzleme ve Koord. Bşk.
		- Samsun Ticaret Borsası
		-Tekkeköy Belediyesi
		- Merkez OSB -STSO
Samsun Anakent Turizm Ticaret Limited Şirketi Üzerinden Hissedar Olunan Şirketler		
Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Anonim Şirketi (SABEK A.Ş.)	% 93 Anakent	-Kültür Turizm A.Ş.
		-ESOB -STSO
		-Samsun Ticaret Borsası
		-Esnaf Sanatkârlar Kredi Kefalet Kooperatifi
Samsun Teknoloji Geliştirme Bölgesi Yönetici Anonim Şirketi (TEKNOPARK)	% 4 Anakent	OMÜ % 45 (33 Ortaklı)

www.balioglu.net

Samsun Büyükşehir Belediye Başkanlığının üye olduğu ve faaliyetlerini sürdürdüğü birlikler şunlardır:

1. Türkiye Belediyeler Birliği
2. Samsun Belediyeler Birliği
3. Amasya Yeşilırmak Havzası Birliği
4. Kızılırmak Deltası Kuş Cenneti Birliği
5. Samsun Büyükşehir Belediyesi Termal Su Yönetim Birliği
6. Tarihi Kentler Birliği
7. Türk Dünyası Belediyeler Birliği
8. Türkiye Sağlıklı Kentler Birliği
9. Samsun ve Çevresi Turizm Altyapı Birliği
10. Konya Uluslararası Tarım Şehirleri Birliği

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Samsun Büyükşehir Belediyesinde mali iş ve işlemler, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı muhasebe sistemine uygun olarak düzenlenmekte ve uygulamalar, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Kurumun muhasebe biriminde kullanılan programlar aşağıdaki tabloda

gösterilmiştir.

Tablo 6:Muhasebe İşlemlerinde Kullanılan Programlar

Program Adı	Programın Kullanan Birim	Programın Kullanım Amacı	Program Yazılımın Alındığı Firma	Programın Kullanım Süresi
Yönetim Bilgi Sistemi (Bütçe ve Muhasebe Sistemi)	Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı	Muhasebe Gelir Kaydı	… Yazılım Bilişim Teknolojileri San. ve Tic. A.Ş.	2015 Mali Yılı İtibariyle
Yönetim Bilgi Sistemi (Bütçe ve Muhasebe Sistemi)	Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı	Bütçe Ve Tüm Muhasebeleşme İşlemleri	… Yazılım Bilişim Teknolojileri San. ve Tic. A.Ş.	2015 Mali Yılı İtibariye
Yönetim Bilgi Sistemi (Bütçe ve Muhasebe Sistemi)	Tüm Daire Başkanlıkları	Ödeme Emri Ve Avans İşlemleri	… Yazılım Bilişim Teknolojileri San. ve Tic. A.Ş.	2015 Mali Yılı İtibariyle

www.balioglu.net

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

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

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

Samsun Büyükşehir Belediyesi tarafından 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat çerçevesinde, kamu iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesine yönelik çalışmalar sürdürülmektedir.

www.balioglu.net

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesi ile Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum konulu 02.12.2013 tarih ve 10775 sayılı Genelge çerçevesinde, Strateji Geliştirme Şube Müdürlüğü koordinatörlüğünde, iç kontrol sisteminin kurulması, eylem planının hazırlanması, standartların uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışma yapılarak birimlere duyurulmuş, her birimden proje ekibi oluşturulması istenmiş ve proje ekiplerine hizmet içi eğitim verilerek iç kontrol çalışmalarına başlanmıştır. Ancak Kamu İç kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı henüz hazırlanmamıştır.

İyi bir iç kontrol ortamının belirleyici özelliği, şüphesiz kurum üst yönetimi başta olmak üzere tüm çalışanların, sistemin yapılandırılması ve işlerliğinin sağlanmasındaki olumlu ve yapıcı yaklaşımlarıdır. Samsun Büyükşehir Belediyesinde kurum yönetimi ve çalışanlarının iç kontrollerle ilgili bilgi sahibi olmasına yönelik eğitimler yapılmıştır. Bu yönüyle, Samsun Büyükşehir Belediyesi üst yönetim ve çalışanlarında iç kontrol sisteminin geliştirilmesinin gerekliliğine dair farkındalık oluşmuştur.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik gereği, tüm personelle Etik Sözleşmesi imzalanmış ve sözleşmeler özlük dosyalarına konulmuştur.

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açıkça tanımlanmıştır. Yetkiler ve yetki devrinin sınırları Samsun Büyükşehir Belediyesi Yetki Devri ve İmza Yetkileri Yönergesinde açıkça belirlenmiştir. Standart dosya plan kodları kurum faaliyetlerini kapsayacak şekilde güncellenmiş; hizmet standartları envanterleri belediyenin internet sayfasında yayımlanmıştır.

Kurumda ön mali kontrol yapılmasına yönelik çalışmalar, iç kontrol ve ön mali kontrole ilişkin usul ve esaslar temel alınarak, harcama birimlerinde ve mali hizmetler biriminde başlatılmıştır. Bu çerçevede, harcama birimleri tarafından yürütülecek görevler, Görev ve Çalışma Yönetmeliği kapsamında yazılı olarak tanımlanmış ve tüm personele imza karşılığı tebliğ edilmiştir.

Üst yöneticinin onayı ile görevlendirilen bir İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulması, İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının düzenli olarak hazırlanması, iç kontrollerin işlerliğinin ve Eylem Planı gerçekleşmelerinin izlenip raporlanması, yönetim performansını daha üst bir seviyeye taşıyacaktır. Bu bağlamda, yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak yönetim bilgi sisteminin etkinliğini artırmaya yönelik çalışmalar sürdürülmektedir.

www.balioglu.net

Samsun Büyükşehir Belediyesinde; İç Denetim Birimi bulunmakta olup, 2 iç denetçi görev yapmaktadır.

Samsun Büyükşehir Belediyesince ilgili mevzuat gerekliliklerine uyumlu bir stratejik plan (2014-2019) ve stratejik planın yıllık uygulamasına yönelik performans programı hazırlanması, bu çerçevede kurumsal risklerin belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının idare faaliyet raporunda gösterilmesi, performans yönetimini oluşturulması, kurumsal faaliyetlerin daha verimli yürütülmesi ve kaynakların etkin kullanılması için önemli bir adımdır.

Ancak İdarede kurumsal risk yönetim çalışmaları yapılmamıştır. İç kontrol sisteminin temel çalışmalarından olan; iş tanımları yapılmasına, iş süreçlerinin ve iş akış şemalarının çıkarılmasına ve kurumsal risk yönetimine yönelik çalışmalar sürdürülmektedir. İş tanımlarının yapılması, iş akış şemalarının çıkarılması, amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış risklerin tanımlanması, söz konusu risklere kurumun ne tür yanıtlar vereceğinin belirlenmesi, risk yönetimi açısından önemli bir ilerleme olduğu kadar iyi işleyen bir yönetim bilgi sisteminin oluşmasına da katkı sağlayacaktır.

İç kontrol sisteminin geliştirilmesi ve işlerliği için mevzuatla getirilen zorunlulukların bir kısmının yerine getirilmesi, bir kısmında gelişme sağlamaya yönelik çalışmaların sürdürülmesi; Samsun Büyükşehir Belediyesinde, iç kontrol faaliyetlerine yönelik uygun bir yönetim çerçevesi oluşturmaya yönelik büyük bir çaba olduğuna işaret etmektedir. Bu bağlamda, sürdürülen faaliyetlerin en kısa zamanda sonuçlandırılması, sistemin eksikliklerinin tamamlanmasını ve tam ve yetkin bir iç kontrol sistemi oluşturmasını sağlayacaktır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

www.balioglu.net

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Taksitli Satılan Taşınmazlardan Doğan Alacakların Muhasebe Kayıtlarında Eksik Görünmesi

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesinde; çeşitli yıllarda taksitli satışı gerçekleştirilen taşınmazlardan kalan alacak bakiyesinin, 31.12.2019 tarihi itibariyle, Emlak ve İstimlak Daire Başkanlığından alınan verilerle örtüşmediği ve alacak bakiyesinin muhasebe kayıtlarında eksik göründüğü tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri uyarınca maddi duran varlıkların taksitli satılması durumunda; satış bedelinden tahsilinde bütçeye gelir kaydedilmesi gereken tutarlardan bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tahsili gerekenlerin 127 Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına, tahsili faaliyet döneminden sonra gerçekleştirilmesi gerekenlerin de 227 Diğer Faaliyet Alacakları Hesabında alacak kaydı yapılarak izlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, taksitli satışı yapılan taşınmazlardan doğan alacakların takibini

yapmakla görevli birim olan Emlak ve İstimlak Daire Başkanlığından alınan verilerden, Samsun Büyükşehir Belediyesinin bu türden olan alacaklarının toplam 3.836.860,24 TL olduğu, buna mukabil mali tablolarda, 127/227 Diğer Faaliyet Alacakları Hesaplarında izlenen toplam alacak miktarının ise 2.480.609,98 TL olduğu ve bu nev'iden 1.356.250,26 TL tutarındaki alacağın bahsi geçen hesaplara kaydedilmediği görülmüştür.

Sonuç olarak; Samsun Büyükşehir Belediyesinin taksitli taşınmaz satışlarından doğan alacakları 2019 yılı mali tablolarında, aradaki fark olan 1.356.250,26 TL tutarında eksik görünmekte olup, konuya ilişkin ilgili birimlerce gerekli mutabakatın yapılarak, bu türden olan alacakların mali tablolarda doğru bir şekilde yer almasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 2: Bütçe Emanetlerinde Yer Alması Gereken Borçların Emanetler Hesabında Takip Edilmesi

Samsun Büyükşehir Belediyesi 2019 yılı mali tabloları ve eki belgelerin incelenmesinde; nakit yetersizliği nedeniyle ödenemeyip, bedeli daha sonraki bir tarihte ödenmek üzere emanete alınan bütçe giderlerinin bir kısmının, bütçe emanetlerine kaydedilmesi gerektiği halde emanetlerde takip edildiği görülmüştür.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248'inci maddesinde; 320 Bütçe Emanetleri Hesabı, *"Bu hesap, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılır."*;333 Emanetler Hesabı ise, *"Bu hesap, emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların izlenmesi için kullanılır."* şeklinde tanımlanmıştır.

Buna göre; ödeme emri belgesine bağlanan bütçeleştirilmiş borçlardan ilgilisine ödenemeyenlerin 333 Emanetler Hesabı yerine, 320 Bütçe Emanetleri Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; belediye tarafından maaş işlemleri ve personel çalıştırmasına dayalı hizmet alım işlerine yönelik alımlar dolayısıyla, ödeme emri belgesine bağlanıp nakit yetersizliği nedeniyle daha sonraki bir tarihte ödenmek üzere, 330 adet yevmiyede kaydedilmiş toplam 41.524.141,07 TL'nin, 320 Bütçe Emanetleri Hesabında izlenmesi gerekirken, 333 Emanetler Hesabında izlendiği tespit edilmiştir.

Yukarıda açıklanan Yönetmelik hükümleri gereği; mezkur işler dolayısıyla ödeme emri belgesine bağlanıp, nakit yetersizliği nedeniyle ilgilisine daha sonra ödenecek tutarların tamamının, 320 Bütçe Emanet Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Yağmur Sularının Uzaklaştırılması İle İlgili Harcamaların Samsun Büyükşehir Belediyesi Tarafından SASKİ Hesaplarına Aktarılmaması

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı mali tabloları ve eki belgelerin incelenmesinde; yağmur sularının uzaklaştırılması ile ilgili SASKİ tarafından yapılan harcamaların Samsun Büyükşehir Belediyesi tarafından SASKİ'ye aktarılmadığı görülmüştür.

2560 Sayılı İstanbul Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Yağmur sularının uzaklaştırılması" başlıklı 25'inci maddesinde; "Yağmur sularının uzaklaştırılması ile ilgili tesislerin yapılması veya bu tip tesislerin işletilmesi, gerekli harcamalar ilgili belediyelerce karşılanmak şartıyla İSKİ tarafından yerine getirilir. Bu tesislerin yapılması veya işletilmesine ilişkin harcamalar tarifelere dahil edilemez." hükmüne yer verilmiştir.

Buna göre, yağmur sularının uzaklaştırılması ile ilgili tesisler su kanalizasyon idareleri tarafından yapılacak veya işletilecek ve bu işlere ilişkin harcamalar ise büyükşehir belediyelerince karşılanacaktır.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede; 2018 ve 2019 yılında, yağmur suyu hatlarına yönelik SASKİ tarafından yaptırılan çeşitli işler dolayısıyla toplam 6.544.062.80 TL harcama yapıldığı, ancak bu harcamalara ilişkin Büyükşehir Belediyesi tarafından SASKİ hesabına herhangi bir aktarımda bulunulmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmü gereği, yağmur sularının uzaklaştırılmasına yönelik harcamaların Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanması ve SASKİ hesabına aktarılması gerekmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Vadeli Mevduat Faiz Gelirlerinin Brüt Tutar Yerine Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesinde, vadeli mevduat hesaplarından elde edilen faiz gelirlerinin net tutarlar üzerinden muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Gayri safilik ilkesi*" başlıklı 39'uncu

maddesinde; "*Gelir ve giderler, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedilir*" denilmektedir. Aynı Yönetmelik'in "Faaliyet Sonuçları Tablosu ilkesi" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemleri, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izlenir. Gelir ve gider hesapları, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk eden her türlü gelir ve giderin kaydına mahsustur.

Bununla birlikte; Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 57'nci maddesinde göre de muhasebe birimlerinin hesaplarının bulunduğu bankalarca tahakkuk ettirilerek banka hesabına aktarılan faiz tutarları bu hesaba borç, tevkifat tutarları 630- Giderler Hesabına borç, faiz tutarının içinde bulunulan aya ait kısmı 600- Gelirler Hesabına, alacak, Banka hesabına aktarılan tutarın tamamı aynı zamanda 805- Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800- Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilir.

Anılan düzenlemelere göre, tahakkuk eden faiz gelirlerinin stopaj kesintisi yapılmadan önceki brüt tutar üzerinden 600 Gelirler Hesabında 05.01.09.03-Mevzuat Faizleri alt kodunda, brüt tutar üzerinden stopaj yapılan vergi ve benzeri giderlerin de 630 Giderler Hesabının 03.04.03.01-Vergi Ödemeleri ve Benzeri Giderler alt kodunda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Oysa Belediyenin 2019 yılı muhasebe kayıtlarına mevduat faiz gelirlerinin net tutar olan 558.556,42 TL olarak muhasebeleştirildiği ve faiz gelirlerine ilişkin brüt tutarlara yönelik verilerin ilgili bankalardan temin edilemediği tespit edilmiştir. Mevduat faizlerinin net tutar olarak kaydedilmesi nedeniyle, Faaliyet Sonuçları Tablosunda 600 Gelirler Hesabı ve 630 Giderler Hesabı eksik görünmektedir. Gayri safilik ilkesi gereği, mevduat faiz gelirlerinin brüt tutarlar üzerinden kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Sermaye Taahhütlerinin Nakden Ödenmeyen Kısımlarının Bütçe Hesaplarına Kaydedilmesi

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesinde; ortak olunan şirketlere taahhüt edilen sermaye artışlarından, yerine getirilmeyen kısımların, bütçe hesapları kullanılarak hatalı muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin; 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının işleyişini açıklayan 183'üncü ve 247 Sermaye Taahhütleri Hesabının işleyişini açıklayan 185'inci maddeleri uyarınca; belediyelerce hali

www.balioglu.net

hazırda ortak olunan veya ortak olunması planlanan şirketlere taahhüt edilen sermaye tutarlarının; 247 Sermaye Taahhütleri Hesabında izlenmesi ve bütçe giderleriyle ilişkilendirilmemesi gerekmektedir. Taahhüt edilen sermayenin ödenmesi durumunda ise; ödenen tutarların, 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına aktarılması ve 830 Bütçe Giderleri Hesabı kullanılarak bütçe gideri yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede;

a) Samsun Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından, hali hazırda bağlı ortaklığı olan bir şirkete 25.000.000,00 TL sermaye artırımında bulunulması kabul edilmiştir. 2019 yılı sonu itibariyle, bu tutarın 8.465.657,62 TL'si ödenmiş olup sermaye taahhüdünden kalan 16.534.342,38 TL'nin peyderpey ileriki dönemde ödeneceği görülmüştür. Fakat taahhüt edilen 25.000.000,00 TL'nin tamamının 2019 yılı içerisinde bütçe gideri olarak kaydedildiği tespit edilmiştir.
b) 2018 yılı içerinde Samsun Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından, daha önce kurulmuş olan bir şirkete, %93 payına karşılık 9.300.000,00 TL bedelle ortak olunmasına karar verilmiştir. Ancak söz konusu taahhüt yerine getirilmediği halde; bu tutar, 830 Bütçe Giderleri Hesabı kullanılarak 2018 yılı bütçe gideri olarak kaydedilmiştir. Bunu müteakip, 2019 yılında sermaye taahhüdünden vazgeçilmiş olması münasebetiyle 247 Sermaye Taahhütleri Hesabında bulunan tutar ters kayıtla kapatılmış, bu defa da aynı tutar, nakden veya mahsuben herhangi bir tahsilatmış gibi, 800 Bütçe Gelirleri Hesabı kullanılmak suretiyle 2019 yılı bütçe geliri olarak kaydedilmiştir.

Buna göre; 2018 yılı bütçe giderlerinin olması gerekenden 9.300.000 TL fazla göründüğü anlaşılmaktadır. Bunun yanı sıra, bahsi geçen hatalı kayıtlar neticesinde; 2019 yılı bütçe giderleri olması gerekenden 16.534.342,38 TL ve bütçe gelirleri de olması gerekenden 9.300.000,00 TL fazla görünmektedir. Bu durum Gayrisafilik ilkesi gereği, bütçe kesin hesabını, belirtilen tutarlar kadar etkilemesi bakımından önem arz etmektedir.

BULGU 3: Hurdaya Ayrılan Dayanıklı Taşınırlar ve Birikmiş Amortismanlarının İlgili Hesaplarda Takip Edilmemesi

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesinde; 2019 yılında hurdaya ayrılan dayanıklı taşınırların, ilgili varlık hesaplarında izlenmeye devam edildiği görülmüştür.

www.balioglu.net

Kullanılma olanaklarını yitiren ve hurdaya ayrılan maddi duran varlıkların muhasebe kayıtlarının nasıl yapılacağı, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının işleyişini açıklayan 225'inci maddesinde düzenlenmiş olup; mevzuat hükmü gereği, kullanılma olanaklarını yitiren ve hurdaya ayrılan taşınırlar elden çıkarılana kadar 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabında izlenmeli; elden çıkarıldığında ise bu hesaplardan çıkış kaydı yapılmalıdır.

Yapılan incelemede; kullanım ömrü dolması münasebetiyle hurdaya ayrılan ve çeşitli varlık hesaplarında yer alan, toplam tutarı 843.169,55 TL olan dayanıklı taşınırların, 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına aktarılmadığı ve dolayısıyla bunlara ait amortismanların da 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Bu durum; aktif kullanılan taşınırlara ait varlık hesaplarının ve amortismanların, mali tablolarda belirtilen tutar kadar fazla görünmesine yol açması bakımından, önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 4: Belediye Tarafından Kiraya Verilen veya Ecrimisil Uygulanan Taşınmazlar Üzerindeki Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunması

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesinde; Belediye tarafından kiraya verilen veya ecrimisil alınan ruhsata tabi 1028 iş yerinin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunduğu tespit edilmiştir.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "*İşyeri Açılması*" başlıklı 6'ncı maddesi ile yetkili idarelerden usulüne uygun olarak İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı alınmadan iş yeri açılamayacağı ve çalıştırılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Yine aynı maddede, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin, yetkili idareler tarafından kapatılacağı belirtilmiştir.

Ayrıca 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 2'nci maddesinde ise, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı işlemlerinden muaf tutulan meslek grupları ve işletmelere yer verilmiştir.

Gerek 3572 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesine ve gerekse de İşyeri Açma ve Çalışma

Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "*Tanımlar*" başlıklı 4'üncü maddesine göre yetkili idarenin, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediye olduğu açıktır. Ancak yapılan incelemede; belediye mülkiyetinde bulunan, kira veya ecrimisil alınan toplam 1203 iş yerinden 1028'inin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı olmadan faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir. Dolayısıyla bu yerlerden İşyeri Açma İzni Harcı tahakkuk ve tahsilatı da yapılamamıştır.

Buna göre; mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine ait olup kira veya ecrimisil alınan ruhsatsız 1028 iş yerinin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatları ile ilgili olarak, mevzuatın öngördüğü gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 5: Bazı Gelirlerin Tahsilat Oranının Düşük Olması

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesinde; tahakkuku yapılan bazı gelir kalemlerinin tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

www.balioglu.net

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "*Büyükşehir Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri*" başlıklı 18'inci maddesinde; Belediye Başkanına, belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek gibi görevler verilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "*Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları*" başlıklı 61'inci maddesinde, gelirlerin ve alacakların tahsili ile muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından muhasebe yetkilisi sorumlu kılınmıştır.

Aynı Kanun'un 38'inci maddesinde ise, kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun hükümleri üst yöneticiye, muhasebe yetkilisine ve kamu gelirlerinin tahsil ve takibiyle görevli olanlara, gelirlerin takip ve tahsili konusunda sorumluluklar yüklemiştir.

Samsun Büyükşehir Belediyesinin gelir kalemlerinin tahakkuk ve tahsilat oranlarının incelenmesinde; aşağıdaki tabloda gösterilen bazı gelir kalemlerinde tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür. Kamu kaynağının elde edilmesinde görevli ve yetkili olanların, gelirlerin

takip ve tahsili için gerekli önlemleri almaları kamu menfaati açısından uygun olacaktır.

Tablo 7: Tahsilat Oranı Düşük Olan Gelir Kalemlerini Gösterir İcmal

Gelir Açıklaması	Bütçe İle Tahmin Edilen (TL)	Toplam Tahakkuk (TL)	2019 Yılı Net Tahsilatı	Tahsil Oranı (%)
Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	66.476.500	69.566.303,28	45842636,37	65,9
Dahilde Alınan Diğer Mal Ve Hizmet Vergileri	7.750.000	10.632.624,87	6.441.581,3	60,6
Lojman Kira Gelirleri	35.000,00	32.324,06	20.639,70	63,8
Ecrimisil Gelirleri	4.000.000,00	19.933.471,29	4.794.372,21	24
Sosyal Tesis Kira Gelirleri	600.000,00	2.098,00	0,00	0
Spor Tesisi Kira Gelirleri	100.000,00	31.052,50	11.377,37	36,6
Kültür Amaçlı Tesis Kira Gelirleri	50.000,00	87.059,96	0,00	0
Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri	5.000.000,00	11.703.512,10	5.909.346,65	50,4

www.balioglu.net

BULGU 6: Yol Cadde Meydan Sokak Gibi Yerlerin İşletilmesi İle Elde Edilen Araç Park Yeri Gelirinden İlçe Belediyelerine Pay Aktarılmaması

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı mali tabloları ve eki belgelerin incelenmesinde; yol, cadde, sokak vb. yerler üzerindeki araç park yerlerinin işletilmesinden elde edilen otopark işletim gelirlerinden, ilçe belediyelerine pay aktarılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin (f) fıkrasında; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etme, işletme, işlettirme veya kiraya verme işlerinin büyükşehir belediyelerinin görevi ve yetkisi dahilinde olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "*Büyükşehir belediyesinin gelirleri*" başlıklı 23'üncü maddesinde ise; *"Büyükşehir belediyesinin gelirleri şunlardır:*

...

f) 7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si. ..." denilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre; yol, cadde, sokak ve meydan gibi yerler üzerinde araç park yerlerini tespit edip işletmek veya işlettirmek, büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları arasındadır. Ancak, bu faaliyet dolayısıyla büyükşehir belediyelerince elde edilen gelirlerin %50'sinin, ilçe belediyelerine nüfusları oranında dağıtılması gerekmektedir.

Samsun Büyükşehir Belediyesi tarafından, sınırları dâhilindeki yol üzeri park yerlerinin işletilmesi işine yönelik gerçekleştirilen ihale neticesinde, yüklenicisi ile 16.06.2011 tarihinde sözleşme imzalanmıştır. Sözleşme hükmü uyarınca yüklenici tarafından elde edilecek aylık brüt gelirin %25'i büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır. Yol, cadde, sokak ve meydan gibi yerler üzerinde araç park yerlerinin işletilmesi işi dolayısıyla; Samsun Büyükşehir Belediyesi tarafından yüklenicisinden 2018 ve 2019 yılları içerisinde yapılan toplam tahsilatın %50'si olan 800.874,70 TL'nin nüfuslarına oranlanmak suretiyle, ilçe belediyelerine dağıtılmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Bu husus; 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporuna da konu edilmiş olup yukarıda yer verilen mevzuat hükmü gereği, otopark işletim gelirlerinin %50'sinin ilçe belediyelerine, nüfuslarına orantılı bir şekilde dağıtılması gerekmektedir.

BULGU 7: İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanun'a Uygun Olarak Kullandırılmaması

Samsun Büyükşehir Belediyesinde görev yapan kadrolu işçilerin yıllık izinlerinin Kanun'a uygun şekilde kullandırılmadığı, bu nedenle çok sayıda işçinin birikmiş yıllık izin bulunduğu görülmüştür.

İşçilerin yıllık izinleri 4857 sayılı İş Kanunu'nda düzenlenmiştir. Anılan Kanun'un;

- 53'üncü maddesinde, işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği,
- 56'ncı maddesinde, yılık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren

tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu,

- 59'uncu maddesinde, iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği,

belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 60'ıncı maddesine gereği çıkarılan ve 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de, yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili Kanun hükümlerine paralel düzenleme yapılmıştır.

Samsun Büyükşehir Belediyesinin son 10 yıllık verilerinin incelenmesinde; kurum bünyesinde çalışan 174 işçinin kişi başı ortalama 141 gün kullanılmamış izninin bulunduğu, hak edilen izinlerin %45,6'sının kullanılmadığı, ayrıca 15 işçinin 10 yıl boyunca hiç izin kullanmadığı görülmüştür.

Oysa yukarıda yer alan düzenlemelere göre, işçiler yıllık izin haklarından feragat edemezler. Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması veya eksik kullandırılması durumunda ise, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince, işveren veya işveren vekiline idari para cezası uygulanması gerekmektedir.

www.balioglu.net

İşçilerin yıllık izin hakları, mevzuat hükümleri gereği, emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde, yıllık izin ücretine dönüşmektedir. Yıllık izin karşılığı olan bu ödeme, işçinin son ücreti üzerinden hesaplanacağı için yüksek miktarlara ulaşmaktadır. Bu uygulama işçilerin, yıllık izinlerini kullanmaktan vazgeçip, izin ücreti almayı tercih etmelerine neden olurken, idarelerin katlandığı mali külfetin artmasına yol açmaktadır.

Yukarıda açıklandığı üzere, idarenin yasal düzenlemelere uygun olarak işçilere yıllık izinlerini kullandırması, iş veriminin artışı açısından önem taşıdığı gibi anayasal bir hakkın verilmesi açısından önem taşımaktadır.

BULGU 8: Otopark Gelirlerinden Büyükşehir Belediyelerine Aktarılması Gereken Tutarların Bazı İlçe Belediyelerinden Tahsil Edilmemesi

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesinde; imar mevzuatı gereğince imar harçları ile birlikte tahsil edilen otopark bedellerinden büyükşehir belediyelerine aktarılması gereken tutarların, bazı ilçe belediyeleri tarafından Samsun Büyükşehir Belediyesine aktarılmadığı 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 maddesine göre de; imar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler, tahsil tarihinden itibaren kırkbeş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılır. Büyükşehir belediyeleri bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanır. Bu gelirler belirtilen amaç dışında kullanılamaz.

Yukarıdaki mevzuat hükmüne göre, imar mevzuatı uyarınca büyükşehir belediyesi olan yerlerdeki ilçe belediyelerinin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirleri tahsil tarihinden itibaren 45 gün içinde büyükşehir belediyesine aktarmaları gerekmektedir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede, 2019 yılında bazı ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen 1.719.276,62 TL tutarındaki otopark bedelinin Samsun Büyükşehir Belediyesine aktarılmadığı tespit edilmiştir.

İlçe belediyeleri tarafından tahsil edilen otopark bedellerinin, Samsun Büyükşehir Belediyesi tarafından düzenli olarak takip edilmesi ve ilgili tutarların Büyükşehir Belediyesi hesabına aktarılması için gereken hukuki işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 9: Belediye Şirketlerinde İşçi Statüsüne Geçirilen Personele Mevzuat Dışı Geçiş İşlemi Yapılması, Mali ve Sosyal Haklar Tanınması

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesinde; 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (696 sayılı KHK) ile belediye şirketlerinde işçi statüsüne geçirilen bir kısım personele mali ve sosyal haklarının, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan toplu iş sözleşmesi ile belirlenen tutarlardan fazla verildiği görülmüştür.

Belediyelerde "Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri" kapsamında çalıştırılan personelin, belediye şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmesine ilişkin yasal düzenleme, 375 sayılı KHK'ye 696 sayılı KHK ile eklenen geçici maddelerle yapılmıştır.

Bu düzenlemeye ilişkin usul ve esaslar, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yayımlanan ve 375 sayılı KHK'ye 696 sayılı KHK ile eklenen Geçici 25'inci maddeye dayanılarak çıkarılan, "*Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Sürekli İşçi Kadrolarına veya Mahalli İdare Şirketlerinde İşçi Statüsüne Geçirilmesine İlişkin 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23 ve Geçici 24 Üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslar*" ile belirlenmiştir.

Anılan yasal düzenlemelere göre; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmeleri ile yükleniciler tarafından 4/12/2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olan personelin belediye şirketinde işçi statüsüne geçirilmesinde, aşağıdaki hususların yerine getirilmesi gerekmektedir:

- Geçiş aşamasında sınav yapılması (375 sayılı KHK'ye, 696 sayılı KHK ile eklenen Geçici Madde 24) ve sınavda başarılı olanların mahalli idare şirketlerinde, en son 02.04.2018 tarihine kadar topluca işe başlatılması. (Geçici 23 ve Geçici 24'üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslar madde 31)
- Geçiş işlemi yapılacak personelin kapsamı, 375 sayılı KHK'nin Geçici 23'üncü maddesinin onuncu fıkrasında belirlenmiştir. "*Bu maddenin uygulanmasında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı; 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuattaki hükümler uyarınca ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı ve yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa ayni yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluştuğu, yıl boyunca devam eden ve niteliği gereği süreklilik arz eden işlere ilişkin hizmet alımlarını ifade eder…*"
- Belediye şirketlerinde işçi statüsünde geçirilenlerin mali ve sosyal hakları, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan toplu iş sözleşmesi ile belirlenecektir. (375 sayılı KHK'nin geçici 24'üncü madde, 4'üncü fıkra).
- Bu işçilere ödenecek ücret, mali ve sosyal haklar Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan bu toplu iş sözleşmesi ile belirlenen tutarlardan fazla olmayacaktır. (Geçici 23 ve Geçici 24'üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslar madde 49)

Yapılan incelemede; Samsun Büyükşehir Belediyesinin, 4/12/2017 tarihi öncesinde, 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihale sonucunda, belediyenin şirketi ve özel şirket ile

www.balioglu.net

"personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmesi" imzaladığı; bu yasal düzenleme öncesi belediye şirketi ile imzalanan 12 ayrı sözleşme kapsamında çalıştırılan personele mevzuata aykırı şekilde ve Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan toplu iş sözleşmesi ile belirlenen tutarlardan fazla mali ve sosyal haklar verildiği görülmüştür. Buna karşılık, aynı yasal düzenleme ile özel şirketten belediye şirketinde işçi statüsüne geçirilen 136 personelin geçişinde, mevzuatta belirtilen bütün hususlar yerine getirilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri çerçevesinde, belediye şirketlerinde işçi statüsünde göreve başlatılanların ücret ile diğer mali ve sosyal haklarının belirlenmesinde esas alınacak ve 30.06.2020 tarihine kadar uygulanacak olan Toplu İş Sözleşmesi, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan bağlanmış ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca 12.04.2018 tarihinde yayımlanmıştır.

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 4/12/2017 tarihi öncesinde, 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihale sonucunda özel şirket ve belediyenin şirketi ile imzalanmış olduğu personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında çalıştırılan personelden, özel şirketten belediye şirketinde işçi statüsüne geçiş yaptırılan 136 kişiye Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan toplu iş sözleşmesi hükümleri uygulanmıştır. Buna karşılık, belediye şirketinden geçiş yaptırılanlara farklı bir toplu iş sözleşmesi uygulanmış; Samsun Anakent Tur. Tic. Ltd. Şti. ile ….. –İş Sendikası arasında 21.11.2018 tarihinde imzalanan toplu iş sözleşmesiyle, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan toplu iş sözleşmesinde yer almayan veya daha düşük miktarlarda yer alan, aşağıda tabloda gösterilen bazı ek sosyal ve mali hak sağlanmıştır.

www.balioglu.net

Tablo 8:Mali ve Sosyal Hakların Karşılaştırılması

(Yüksek Hakem Kurulu Toplu Iş Sözleşmesi/Belediye Şirketinin İmzaladığı Toplu Sözleşmesi)	
Yüksek Hakem Kurulu Tarafından Karara Bağlanan Toplu Iş Sözleşmesi	**Anakent Tur. Tic. Ltd. Şti. Ile …-İş Sendikası Arasında 21.11.2018 Tarihinde Imzalanan, Toplu Iş Sözleşmesi**
Çocuk Yardımı	Aile Ve Çocuk Yardımı
-	….-İş Sendikasına Üye Olan Işçilere "Her Ay 300,00 TL Sosyal Yardım"
-	Değişen Tutarlarda "Iş Riski Tazminatı"
140,00 TL Eğitim Yardımı	350,00 TL Tahsil Yardımı
140,00 TL Evlenme Yardımı	574,00 TL Evlenme Yardımı
Yılda Toplam 10 Günlük Ücretleri Tutarında Ikramiye	Yılda Toplam 40 Günlük Ücretleri Tutarında Ikramiye

Böylece, 696 sayılı KHK ile belediye şirketlerinde işçi statüsüne geçirilen personelin bir kısmına (özel şirketten geçenlere) Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan toplu

sözleşme hükümleri uygulanırken, belediye şirketinden geçen personele mevzuatta yer almayan mali ve sosyal haklar tanınmıştır. Aynı yasal düzenleme ile belediye şirketinde işçi statüsüne geçiş yapan personel arasında farklılık yaratılması, kuşkusuz işgücünün verimliliğini olumsuz etkileyecektir.

Yukarıda açıklandığı üzere, belediye şirketinde işçi statüsüne geçişin düzenlendiği 696 sayılı KHK ile 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23 Ve Geçici 24'üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul Ve Esaslar'da, 4/12/2017 tarihi öncesinde 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihale sonucunda belediye şirketinde çalışan personele, belediye şirketinde işçi statüsüne geçişte mali ve sosyal haklar bakımından istisna getiren bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle, belediye şirketinde işçi statüsünde çalışan bütün personelin mali ve sosyal haklarının, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan toplu iş sözleşmesi ile belirlenen tutarlara ve hükümlere uygun hale getirilmesi uygun olacaktır.

BULGU 10: Bazı Yapım İşlerinde Yeterli Ön Çalışma Yapılmadan, Proje ve Mahal Listeleri Hazırlanmadan İhaleye Çıkılması

www.balioglu.net

Samsun Büyükşehir Belediyesinin yapım işlerinin önemli bir kısmında, yeterli zemin ve arazi çalışması yapılmadan, ihtiyaçlar sağlıklı bir şekilde tespit edilmeden, proje ve mahal listesi hazırlanmadan, yalnızca toplam metrajlar üzerinden ihaleye çıkıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin (c) bendiyle, "*Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz" temel kural olarak getirilmiştir.*

Madde metninden, yapım işlerinde kural olarak uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı, doğal afet gibi durumların istisna oluşturduğu, ancak istisna durumunda bile ihale öncesinde idarelerce yapım işine ait ön veya kesin projenin hazırlanması gerektiği, anahtar teslimi götürü bedel ihalelerde ise, uygulama projelerinin hazırlanmasının zorunlu olduğu anılan Kanun hükmünden açıkça anlaşılmaktadır.

2019 yılı sonu itibariyle, Samsun Büyükşehir Belediyesinin 106 yapım işinden 83'ünde uygulama, ön veya kesin proje hazırlanmadan ve mahal listesi oluşturulmadan ihaleye çıkıldığı görülmüştür.

Özellikle belirli ilçelerde yapılan yol çalışmalarında; yeterli zemin ve arazi çalışması

yapılmadan, mahal listeleri ile ön/kesin projeler hazırlanmadan ihale yapılmıştır. Örneğin Atakum ilçesi yol yapım işinde; ihale öncesi sağlıklı bir şekilde ihtiyaç tespiti yapılmamış, hangi mahalle, cadde veya sokakta ne miktarda iş yapılacağını gösteren detaylandırılmış proje ve mahal listeleri hazırlanmamış, yalnızca toplam metrajlar üzerinden ihaleye çıkılmıştır. Bu durum, çeşitli iş kalemlerinin ihaleye çıkılan miktarı ile gerçekleşmeleri arasında büyük farklılıklar olmasına ve sözleşme bedeli aşılmasa bile iş kalemleri bazında büyük miktarda iş artış ve eksilişlerine yol açmaktadır. "…korkuluk ve çit montajı işi'' diğer bir örnektir. Söz konusu işte montajın hangi mahallere yapılacağına ilişkin proje ve mahal listesi vb. hazırlamamış, sadece toplam metrajlar belirlenmiştir.

Bu durum, 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinde belirtilen kurallara aykırılık oluşturduğu gibi yapım işlerinin planlanmasında zafiyet yaratmaktadır. Kamu idaresinin 2012 yılında büyükşehir olduktan sonra diğer kamu idarelerinden teslim alınan yolların altyapısının yetersizliği ve yol ağı uzunluğunun fazla olması gibi yaşadığını belirttiği sıkıntılar, planlama zafiyetinin devam etmesi durumunda gelecek yıllara taşınacaktır.

www.balioglu.net

Kamu kaynaklarının verimli kullanımını ve yasal düzenlemelere uygunluğu sağlamak üzere, yapım işlerinde sağlıklı bir ihtiyaç tespiti yapılarak, işin niteliğine uygun projeler ve mahal listesi hazırlandıktan sonra ihaleye çıkılması uygun olacaktır.

BULGU 11: Fesih Talebinin Onaylanmasını Beklemeden Yüklenicinin İşi Durdurması ve Ceza Kesilmeden Süre Uzatımı Verilmesi

İdarenin 2019 yılında devam eden yapım işlerinde; fesih talebinde bulunan yüklenicilerin, fesih talepleri onaylanmadan işi durdurduğu ve bu dönem için gecikme cezası alınmadan süre uzatımı verildiği görülmüştür.

7161 sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 32'nci maddesi ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na eklenen Geçici 4'üncü madde uyarınca, imalat girdi fiyatlarında yaşanan beklenmeyen artışlar sebebiyle, belli bir dönem için sözleşmelerin feshi veya devri imkânı tanınmıştır. Bu hükümden yararlanılabilmesi için; 18.08.2018 tarihinden önce ihalesi yapılıp, bu maddenin yürürlük tarihi (18.01.2019) itibariyle devam eden sözleşme olması, yüklenicinin 60 gün içinde idareye başvurusu, ve idarenin onayı gerekmektedir.

Anılan düzenlemeden yararlanmak üzere, 2019 yılında Samsun Büyükşehir Belediyesine başvuru yapan yükleniciler olmuştur. Örneğin 20.10.2016 tarihinde sözleşmeye

bağlanan ve 31.07.2019 tarihinde bitirmesi gereken Ambarköy Restoranı İkmal İnşaatı Yapım İşi'nin yüklenicisi, söz konusu düzenlemeyi dayanak göstererek, 25.02.2019 tarihinde fesih talebinde bulunmuş ve bu tarih itibari ile çalışmalarını durdurmuştur. Oysa yüklenicinin fesih talebi idare tarafından kabul edilene kadar çalışmayı sürdürmesi gerekmektedir.

Nitekim Kamu İhale Kurulu'nun 04.04.2019 tarihli ve 2019/DK.D-71 no.lu kararı ile Geçici 4'üncü madde uygulamasına açıklık getirilmiş olup; 4735 sayılı Kanun'un Geçici 4'üncü maddesi uyarınca yüklenicinin yazılı talebine ilişkin idarenin onayının bulunmadığı aşamada ifa güçlüğü ya da imkânsızlığı halinin tespitinin henüz yapılmadığı dikkate alındığında, İdarenin onayına kadar geçecek sürede, taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen veya işi süresinde bitirmeyen yüklenici hakkında gecikme cezası uygulanabilmesi mümkün olmaktadır.

Anılan düzenlemeler çerçevesinde, fesih talebinde bulunan yüklenicinin, başvuru tarihi ile idare onayı arasında geçen sürede, sözleşmeden doğan yükümlülüklerine uygun olarak işe devam etmesi, aksi halde gecikme cezası uygulanması gerekmektedir. Fesih talebi idare tarafından uygun görülürse, uygulanan gecikme cezası yükleniciye iade edilecektir. Ancak fesih talebi haksız görülürse, yükleniciden gecikme cezası alınacaktır.

www.balioglu.net

Söz konusu yapım işinde, 27.08.2019 tarihli olur ile Belediye fesih talebini reddetmiş ve işin devam etmesine karar vermiş olup bu karar 06.09.2019 tarihinde de yükleniciye tebliğ edilmiştir. Ayrıca, yüklenicinin çalışmalarını durdurup tasfiye talebinde bulunduğu 25.02.2019 tarihi ile işin bitim tarihi 31.07.2019 tarihine kadar olan 156 günlük süre kadar süre uzatımı verilmiştir. Süre uzatımı tarihlerinin Samsun ili için havanın fen noktasından çalışılamayan tarihlere kapsaması nedeniyle, 74 gün daha eklenerek, toplamda 230 gün süre uzatımı yapılmış, iş bitim tarihi 24.04.2020 olarak belirlenmiştir.

2019 yılında hakediş düzenlenmeyen söz konusu yapım işinde, yüklenicinin fesih talebinde bulunduğu tarihte işe devam etmesi gerektiği açıktır. Yukarıda açıklanan yasal düzenlemelere göre, fesih talebi ile talebin ret edildiği tarih arasında geçen sürenin, süre uzatımı verilmesi mümkün değildir ve verilen süre uzatımının yasal dayanağı yoktur. Bu nedenle, işin bitim tarihi olan 31.07.2019'dan itibaren geçen süre için 2020 yılında düzenlenecek ilk hakedişten gecikme cezası kesintisi yapılması gerekmektedir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na eklenen Geçici 4'üncü madde hükmü gereği, imalat girdi fiyatlarında beklenmeyen artışlar sebebiyle yapılan fesih ve devir

başvurularında, yukarıda açıklanan düzenlemeler çerçevesinde işlem tesis edilmesi, kamunun menfaatine olacaktır.

BULGU 12: Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Parasal Limitler Dâhilinde Yapılacak Harcamaların Yıllık Toplamının Bütçeye Bu Amaçla Konulan Yasal Limitleri Aşması

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesinde; 2019 yılında pazarlık ve doğrudan temin usulü ile yapılan alımlarda, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21 ve 22'nci maddelerinde belirlenen parasal limitlerin aşıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar*" başlıklı 62'nci maddesinin (ı) bendinde; 4734 sayılı Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerinin %10'unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça, aşılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Aşağıdaki tabloda, Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılında mal alımları ve yapım işleri için belirlenen ödenek tutarları, harcamalar ve ödeneklerin % 10'unu aşan kısmı gösterilmiştir. İdarenin 2019 yılında pazarlık ve doğrudan temin usulleri ile yaptığı ve bütçeye bu amaçla konulan ödeneğin % 10 olan tutarını mal alımları için 5.302.921,02 TL, yapım işleri için 3.807.196,08 TL aşmıştır.

Burada önemli olan husus, ilgili veya bağlı birimlerin değil kurum veya kuruluşun toplam ödeneklerinin % 10'unun aşılıp aşılmamasıdır. Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, ihale ve harcama yapmaya yetkili birimlerinin 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yaptıkları harcamaların, toplam ödeneklerinin % 10 oranını aşıp aşmadıklarını takip etmelidirler. Kurum ve kuruluşlar ilgili veya bağlı birimlerine mal ve hizmet alımı ile yapım işleri ödeneklerinin aktarılması ile ilgili işlemleri yaparken veya bunların harcamalarını belirlerken, bu durumu göz önünde bulundurmalıdırlar.

Tablo 9: 2019 Yılında 4734 Sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d Maddeleri Kapsamında Yapılan Mal Alımları ve Yapım işleri

Dönemi: 1 Ocak- 31 Aralık 2019						
Harcama Türü	**Bütçede Yer Alan Ödenek (TL)**	**%10 Sınırı (TL) (A)**	**22-d Harcama (TL)**	**21-f Harcama (TL)**	**21-f ve 22-d Harcama Toplamı (TL) (B)**	**%10 Limitini Aşan Tutar (TL) (A-B)**
Mal Alımları	90.101.056,52	9.010.105,65	12.644.138,51	1.688.888,16	14.333.026,67	5.322.921,02
Yapım İşleri	288.667.217,66	28.866.721,77	31.085.600,74	1.588.317,11	32.673.917,85	3.807.196,08

BULGU 13: Yapım İşinin Temel İmalatının Tamamının Alt Yükleniciye Devredilmiş Olması ve Yüklenici Tarafından Üstlenilen İmalatın Gerçekleştirilmemesi

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı mali tabloları ve eki belgelerin incelenmesinde; bazı yapım işlerinde, işin önemli bir kısmının alt yükleniciye devredildiği, esas yüklenicinin sorumluluğunda kalan, ihale konusu işin temel unsurlarından olmayan ve 2018 yılında gerçekleştirilmesi gereken imalatın yapılmaması sonucu, işin tamamının alt yükleniciye yaptırıldığı görülmüştür.

Belediye tarafından 2018 yılında 4.968.884,00 TL (KDV hariç) bedelle ihale edilen ve 18 iş kaleminden oluşan **"**……Muhtelif Onarım, Stabilize, İstinat Duvarı, Yol Geçişleri Ve Beton Yol Yapımı İşi"nde; sözleşme bedelinin %98,92'ini oluşturan 4.915.376,00 TL tutarındaki 17 iş kalemi, yüklenici tarafından alt yükleniciye devredilmiştir. Kalan 12.2208/Ö poz no'da yer alan "1000 mm Anma Çaplı HDPE Kanalizasyon Borusunun Döşenmesi (her türlü nakliye dahil)" tek bir iş kaleminin, iş programına göre yüklenicinin 2018 yılında gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Yine yüklenici tarafından gerçekleştirilmesi gereken 12.2208/Ö poz no'da yer alan "1000 mm Anma Çaplı HDPE Kanalizasyon Borusunun Döşenmesi (her türlü nakliye dâhil)" iş kalemi incelendiğinde, 'Muhtelif Onarım, Stabilize, İstinat Duvarı, Yol Geçişleri Ve Beton Yol Yapımı İşi'nin temel imalat unsurlarından olmadığı ve 2019 yılı sonu itibariyle bu pozdan herhangi bir imalat yapılmadığı görülmektedir. Ayrıca aynı nitelikte 12.2206/Ö ve 12.2207/Ö 600 poz no.lu "800 mm Anma Çaplı HDPE Kanalizasyon Borusunun Döşenmesi (her türlü nakliye dahil)" iş kalemleri alt yükleniciye devredilmiş ve imalat yapılmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 20'nci maddesine göre, *"İşin tamamı hiçbir*

www.balioglu.net

suretle alt yükleniciler marifetiyle yaptırılamaz.". '…Muhtelif Onarım, Stabilize, İstinat Duvarı, Yol Geçişleri ve Beton Yol Yapımı İşi"nde tali bir imalat yüklenici üzerinde bırakılarak, işin neredeyse tamamı alt yükleniciye devredilmiş ve böylece yapım işleri şartnamesinin anılan hükmü aşılmıştır.

Oysa anılan mevzuat hükmü yüklenicinin faaliyet göstermeyeceği bir işi üstlenmesini önlemeyi amaçlamaktadır. 18 iş kaleminden oluşan ihale konusu işin bedelinin %98,92'sini oluşturan 17 iş kaleminden oluşan ve işin özünü oluşturan kısmı alt yükleniciye devredilmiştir. İş programı incelendiğinde devredilmeyen iş kalemine ilişkin imalatların 2018 yılı sonuna kadar bitmesi gerekmektedir. Ancak 29.11.2019 tarihli hakediş raporu incelendiğinde, bu tarihe kadar bu iş kalemiyle ilgili herhangi bir imalat yapılmamış, dolayısıyla yüklenici üstlendiği işle ilgili herhangi bir faaliyette bulunmamış ve bütün iş alt yüklenici eliyle yürütülmüştür. Böylece, söz konusu yapım işinde, mevzuata aykırı olarak işin tamamı alt yükleniciye devredilmiştir.

İhale konusu işin temel unsurlarının ve tamamına yakınının alt yüklenici eliyle yürütülmesi ve yüklenicinin kendi taahhüdündeki işi zamanında gerçekleştirmemiş olması, söz konusu mevzuat hükmünün amacıyla bağdaşmamaktadır. Nitekim, ihalelerde ağırlıklı olarak işin önemli bir kısmının alt yüklenici yaptırılmasının yarattığı zaaflar dikkate alınarak, 08.08.2019 tarih ve 30856 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliği'nde yeni düzenleme yapılmıştır. Anılan Yönetmelik'te "…*tek bir alt yükleniciye yaptırılacak iş bölümlerinin toplam bedeli sözleşme bedelinin %30'unu; alt yüklenicilere yaptırılacak işlerin toplam bedeli ise sözleşme bedelinin %50'sini geçemez*" denilerek, alt yükleniciye yaptırılacak işlere sınırlama getirilmiştir.

Bu çerçevede yapım işleri ihalelerinde, yasal düzenlemelerin amacına uygun şekilde alt yükleniciye izin verilmesine özen gösterilmesi uygun olacaktır.

BULGU 14: Vakıfların Kullanımına Sunulmak Üzere Taşınmaz Kiralanması

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; idarenin kiracı olduğu 2 taşınmazı çeşitli vakıflar ile protokol imzalayarak, öğrenci yurdu şeklinde kullanılmak üzere ilgili vakıflara devrettiği ve kira giderlerinin Belediye tarafından karşılandığı görülmüştür.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesine göre belediyeler, asli görevlerinin yanında, okul öncesi eğitim kurumları açabilecek, *Devlete* ait her derecedeki okul binaları ve

www.balioglu.net

yükseköğrenim öğrenci yurtları yapabilecek veya bunların bakım ve onarımları ile her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyacını karşılayabilecektir. Ancak vakıf veya dernekler adına faaliyetlerini ve işlemlerini yürüten bir yükseköğrenim öğrenci yurduna, idarenin kiracı olduğu bir taşınmazın kullanımının bırakılması bu madde kapsamında değerlendirilmesi mümkün değildir.

5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin d fıkrasında, belediyelerin taşınmaz tahsisinin sınırlarını açıkça belirlenmiştir. Buna göre;

- Belediyeler sadece kendilerine ait taşınmazları tahsis edebilecektir,
- Bedelli veya bedelsiz olarak sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilecek veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilecek veya kiralayabilecektir,
- Devir veya tahsis yapılan kurumlar taşınmazı kendi aslî görev ve hizmetlerinde kullanacaktır.

www.balioglu.net

Madde metninden açıkça anlaşıldığı üzere, belediyeler sadece mülkiyetindeki taşınmazları başka bir kuruma tahsis edebilmekte ve bu tahsis, sadece mahalli idareler ve diğer kamu kurumlarına yapılabilmektedir. Belediyenin kendisinin kiracı olduğu bir taşınmazı ise; bırakınız vakıfları, diğer kamu kuruluşlarının bile kullanımına bırakması mümkün değildir. Ayrıca kiracı kiralayan ilişkisinin edimleri dikkate alındığında, belediye taşınmazın kullanım hakkını devrettiği vakıfların, 10 yıl süre ile kullanıcı olarak edimlerinin sorumluluğunu da üstlenmiş olmaktadır.

Aynı zamanda mezkûr Kanun'un 75'inci maddesinin (c) fıkrasına göre; belediyeler dernek ve vakıflarla ortak hizmet projesi geliştirebilmektedir. Ancak, ortak hizmet projesinin paydaşlarından birinin idare olması ve bu proje kapsamında gerçekleştirilecek faaliyetlerin ve amaçların da açık bir şekilde belirtilmesi gerekmektedir. Vakıf veya dernek adını taşıyan bir yükseköğrenim öğrenci yurdu olarak kullanılmak üzere, belediyenin kiracı olduğu bir taşınmazın kullanım hakkının vakfa bırakılmasının ortak hizmet projesi olarak adlandırılması, Kanun'un tanıdığı "ortak hizmet projesi" yetkisini, kavramsal ve içerik olarak zorlayan bir yorumdur.

Yukarıda açıklandığı üzere, belediyenin kiracı olduğu taşınmazın kullanım hakkının hiçbir kurum ve kuruluşa (kamu kuruluşları dâhil) devri mümkün olmadığı için böyle bir

işlemin, ortak hizmet projesine de konu olamayacağı açıktır.

Özet olarak; ortak hizmet projesinin paydaşlarından birinin idare olması ve bu proje kapsamında gerçekleştirilecek faaliyetlerin ve amaçların da açık bir şekilde belirtilmesi durumunda belediyeler, vakıf ve derneklerle ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilirler. Aynı zamanda belediyeler kendilerine ait taşınmazları aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, belediye meclis kararı ile tahsis edebilirler. Buna karşın, mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşları dışında kalan gerçek ve tüzel kişilere, derneklere, sivil toplum kuruluşlarına veya meslek kuruluşlarına, süresi her ne olursa olsun tahsis işlemi gerçekleştiremezler. Bu tüzel kişiliklere, ancak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak mülkiyetlerindeki taşınmazları kiralayabilirler.

Yasal düzenlemelere göre, belediye ile kamuya yararlı vakıflar arasında imzalanmış protokoller esas alınarak, belediyenin kiracı olduğu taşınmazların hem vakıf ve derneklere tahsis işlemi yapılamayacağı hem de vakıf ve dernekler adına yükseköğrenim öğrenci yurdu olarak kullanılmasının ortak hizmet projesi olarak değerlendirilemeyeceği açıktır. Bu bağlamda, belediyenin vakıf ve derneklerle ortak hizmet projelerini yasal sınırlar içinde yürütmesi ve kendisinin kiracı olduğu taşınmazın kullanım hakkının devrine yönelik işlemin kaldırılması uygun olacaktır.

www.balioglu.net

Tablo 10: Vakıfların Kullanımına Sunulan Taşınmazlara İlişkin Bilgiler

Taşınmazın adresi	Kira Sözleşmesinin tarafları	Kiranın Başlangıç Tarihi	Kiranın Bitiş Tarihi	Kira Sözleşmesinin İmzalandığı Tarihte Yıllık Kira Bedeli - TL	2019 Yılında Belediye Tarafından Karşılanan Kira Tutarı - TL (Yıllık Tüfe Güncellemesiyle)	İlgili vakıf	Vakıf ve idare arasında imzalanan Protokol tarihi
Atakum	D…G… / Samsun Büyükşehir Belediyesi	01.09.2017	31.08.2022	90.000.00 (KDV HARİÇ)	142.248,51 (KDV HARİÇ)	T…Vakfı	12.10.2017
Atakum	Ş… K… / Samsun Büyükşehir Belediyesi	01.10.2016	30.09.2026	456.000,00 (KDV HARİÇ)	761.062,08 (KDV HARİÇ)	T…Vakfı	30.09.2016

BULGU 15: Bazı Taşınmazların Süresiz veya Yasal Süreyi Aşacak Şekilde Tahsis Edilmesi

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı mali tabloları ve eki belgelerin incelenmesinde; Belediye ait bazı taşınmazların süre belirlenmeden tahsis edildiği görülmüştür.

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

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

...

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.

..." hükmü yer almaktadır.

Anılan mevzuat hükümlerine göre, belediyelerin görev ve sorumluluk alanına giren konularda yapacağı taşınmaz tahsislerinin süresinin 25 yılı geçmemesi gerekmektedir. Bu çerçevede, taşınmaz tahsis edilirken, tahsis süresi de belirlenmelidir.

Yapılan incelemede; Samsun Büyükşehir Belediyesi tarafından 5 taşınmazı süre belirlenmeden yukarıda anılan mevzuat hükümlerine aykırı olarak tahsis edildiği görülmüştür.

Tablo 11: Süresiz veya Yasal Süreyi Aşacak Şekilde Tahsis Edilen Taşınmazlar

İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Daire	Tahsis Ver. Alan	Sözleşme Yılı	Sözleşme Baş. Tar.	Sözleşme Bit. Tar.
İlkadım	Saitbey	7569	1		103,78	2014	17.11.2014	Hizmet Süresince
İlkadım	Kale	6222	2	63 ADET	3,93	2015	16.01.2015	Hizmet Süresince
Atakum	Denizevleri	-	-	-	36,00	2017	18.09.2017	Hizmet Süresince
İlkadım	Kıran	0	324	-	4.467,50	2017	14.02.2017	Hizmet Süresince
İlkadım	Kılıçdede	7697	1	-	1.734,18	2017	14.04.2017	Hizmet Süresince

Bu husus 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da konu edilmiş olup, Belediye tarafından yapılan taşınmaz tahsislerinde mevzuatında belirtilen süre ve hükümlere uyularak, kamu kaynaklarının kullanımına özen gösterilmesi yerinde olacaktır.

www.balioglu.net

BULGU 16: Bazı Taşınmazların İhale Konusu Edilmeyerek Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesinde; Belediyeye ait 1153 taşınmazın ihale yolu ile kiraya verilmeyip, ecrimisil karşılığında kullandırıldığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun *"Kapsam"* başlıklı 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği, "*Ecrimisil ve Tahliye*" başlıklı 75'inci maddesinde de; taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği ve ecrimisil talep edilebilmesi için ise, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmeyeceği ve fuzuli şagilin kusurunun da aranmayacağı belirtilmiştir.

Söz konusu mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere ecrimisil, bir gelir kalemi olmayıp, idare taşınmazının gerçek veya tüzel kişilerce işgal edilmesinden dolayı işgalci tarafından ödenmesi gereken bir tazminattır ve asıl itibariyle ecrimisilin amacı, gelir elde etmek değildir. Aynı zamanda 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesine göre, işgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilmek zorundadır.

Yukarıda açıklanan yasal düzenlemeler çerçevesinde, söz konusu taşınmazlar için ekonomik kriz ve pandemi nedeniyle ertelenen tahliye etme ve sonrasında da ihale yoluyla kiraya verme işlemlerinin yapılması uygun olacaktır.

BULGU 17: İdare Personelinin Görevi Kapsamındaki Konuda Danışmanlık Hizmeti Alınması

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; kurum hizmetlerini yürütmek amacıyla 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında mal, hizmet ve yapım ihalelerinin yapılması, ihale dokümanlarının hazırlanması aşamasında gerekli desteğin sağlanması, kontrolörlük ve tahsil işlemlerini gerçekleştirme, hazırlanan ihale dosyalarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile ikincil mevzuatlara uygunluğun tetkik edilmesi ile ödeme evraklarının kontrol edilerek fazla ve yersiz ödemelerin

www.balioglu.net

önlenmesi hususları gibi genel nitelikli ve ilgili birimin temel görev alanına giren konularda danışmanlık hizmet alımı yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Danışmanlık Hizmetleri*" başlıklı 48'inci maddesinde; mimarlık ve mühendislik, etüt ve proje, harita ve kadastro, her ölçekte imar planı, imar uygulama, ÇED raporu hazırlanması, plan, yazılım geliştirme, tasarım, teknik şartname hazırlanması, denetim ve kontrolörlük gibi teknik, mali, hukuki veya benzeri alanlardaki hizmetler, danışmanlık hizmet sunucularından alınabileceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 48' inci maddesinin ikinci fıkrasına göre; danışmanlık hizmetleri, bu bölümde yer alan hükümlere uygun olarak sadece belli istekliler arasında ihale usulü ile ihale edileceği fakat yaklaşık maliyeti Kanun'un 13'üncü maddesinin (b) bendinin (2) numaralı alt bendinde hizmet alımları için öngörülen üst limit tutarının dört katının altında kalan danışmanlık hizmetlerinin, hizmet alımı ihalesiyle gerçekleştirilebilmektedir.

Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesine göre; 4734 sayılı Kanun'un 48'inci maddesinde belirtilen mimarlık ve mühendislik, etüt ve proje, harita ve kadastro, her ölçekte imar planı, imar uygulama, ÇED raporu hazırlanması, plan, yazılım geliştirme, tasarım, teknik şartname hazırlanması, denetim ve kontrolörlük gibi teknik, mali, hukuki veya benzeri alanlardaki hizmetlerin, danışmanlık hizmet sunucularından alınabilmektedir.

www.balioglu.net

Samsun Büyükşehir Belediyesi tarafından alımı yapılan söz konusu danışmanlık hizmetine ait teknik şartnamede belirtilen işin kapsamına ilişkin bazı hususlar aşağıdaki gibidir.

- Toprak işleri kazı-dolgu imalatları kontrolü
- Küçük ve büyük sanat yapıları ile bina imalatları kontrolü
- Mekanik soğuk karışım, bitümlü sıcak karışım üst yapı imalatları kontrolü
- Geçici ve kesin hakediş raporlarının tanzimi
- Geçici ve kesin hakedişlerin mevzuatlarda belirtilen standart formlarda düzenlenmesinin kontrolü
- İdarece onaylı, imalat artışlarında revize birim fiyatla ödenecek imalatların ve revize birim fiyatların her hakedişte kontrolü

Yukarıda sayılan işlemler, idarenin yapım işlerinden sorumlu biriminin temel görevleridir ve ilgili yasa hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, idarelerin bir konuda danışmanlık hizmet alımı yapılabilmesi için konunun karmaşık olması, özel uzmanlık ve

deneyim gerektirmesi gerekir. Bu nedenle idarenin kendi personeli tarafından yürütülebilecek teknik şartnamede belirtilen işler danışmanlık hizmet alımı sunucuları eliyle yürütülemez.

Bu çerçevede, özel uzmanlık ve deneyim gerektirmeyen, idare personeli tarafından yürütülebilecek veya yürütülmesi gereken işler için danışmanlık hizmet alımı yapılmasının uygun olmayacağı açıktır.

BULGU 18: Profesyonel Spor Kulübüne Nakdi Yardımda Bulunulması

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesinde; profesyonel spor kulübüne nakdi yardım yapıldığı görülmüştür.

Belediyelere, gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, görev ve sorumluluğu 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7/m ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14/b maddeleri ile verilmiştir. Anılan maddelere göre, belediyelerin sadece amatör spor kulüplerine yardım yapmalarına izin verilmiş ve profesyonel spor kulüpleri Kanun kapsamı dışında bırakılmıştır.

www.balioglu.net

Şubat 2019'da …. Kulübü Derneğine, Belediye tarafından 65.000,00 TL nakdi yardım yapılmıştır. Söz konusu kulüp, Türkiye Futbol Federasyonu resmi internet sitesinde profesyonel kulüpler arasında yer almaktadır. Kulübün bünyesinde amatör takımlarının bulunması kulübün profesyonel olma özelliğini değiştirmemektedir. Bu bağlamda, profesyonel kulüplerin altyapılarını geliştirmek için açtıkları futbol okulları ve kurdukları takımlar da, kulüplerin profesyonel faaliyetini geliştirme çabalarının bir ürünüdür.

Belediyelerin spor kulüplerine yardım yapmasına olanak tanıyan ilgili Kanun maddelerinde, "amatör spora" gibi genel bir ifade kullanılmamış, özellikle "amatör spor kulüplerine" nakdi yardım yapılabileceği belirtilmiştir. Bu nedenle, profesyonel kulüplerin her türlü faaliyetini profesyonellik kavramı altında değerlendirileceği açıktır.

Anılan mevzuat hükümleri ve yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, belediyelerin yalnızca amatör spor kulüplerine nakdi ve ayni yardım yapabilmesine icazet verilmiş olup, profesyonel futbol kulüplerine (amatör branşları olsa bile) nakdi yardımı yapılmasının belediyelerin görevleri arasında değerlendirilmesi mümkün değildir. Belediyenin spor kulüplerine nakdi ve ayni yardımlarının, amatör spor kulüpleri ile sınırlı tutulması uygun olacaktır.

BULGU 19: Elektronik Haberleşme İstasyonlarının Tespitinin Yapılmaması ve Belgelendirilmemesi

Büyükşehir Belediyesi sınırlarında yer alan baz *ve* radyolink istasyonlarının tespitinin yapılmadığı, bu istasyonlara ilgili mevzuatı uyarınca ücreti karşılığında yer seçim belgesi verilemediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediyenin yetkileri ve imtiyazları*" başlıklı 15'inci maddesine göre; *Belediye mücavir alan sınırları içerisinde izni verilen alanda tesis edilecek elektronik haberleşme istasyonlarına, kent ve yapı estetiği ile elektronik haberleşme hizmetinin gerekleri dikkate alınarak, ücret karşılığında yer seçim belgesi vermek, belediyelerin görevleri arasındadır.*

Yer seçim belgesinin verilmesine ilişkin usul ve esaslar, 27.01.2018 tarihli Resmi Gazate'de yayımlanan Elektronik Haberleşme İstasyonlarına Yer Seçim Belgesinin Verilmesi Ve Ücretlerinin Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik'le belirlenmiştir.

www.balioglu.net

Anılan Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde *elektronik haberleşme istasyonu, Yer seçim belgesi ve diğer tanımlara yer verilmiştir*;

"*a) Elektronik haberleşme istasyonu: Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan baz istasyonları ve radyolink istasyonlarının ortak adını,*

b) İşletmeci: Yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve alt yapısını işleten şirketi,

...

ç) Yer kullanımı: İşletmecilerin; elektronik haberleşme istasyonlarını taşınmazlar üzerine yerleştirmek, kurmak, sökmek, kaldırmak, kontrol, bakım ve onarım yapmak ve benzeri amaçlarla kamu ve özel mülkiyet alanlarını kullanmalarını,

d) Yer kullanım anlaşması: Yer kullanımına ilişkin olarak işletmeci ile yer sağlayıcı arasında imzalanan anlaşmayı,

e) Yer sağlayıcı: Yer kullanımına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dahil olmak üzere, taşınmazın sahipleri ve/veya taşınmazın

üzerinde hak sahibi olan gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri ile kamu kurum ve kuruluşlarını,

f) Yer seçim belgesi: Elektronik haberleşme istasyonlarının Belediye mücavir alan sınırları içerisinde kurulabilmesi için 5393 sayılı Kanunun 15 inci maddesinin birinci fıkrasının (r) bendi uyarınca yetkili belediyeden alınacak olan belgeyi,

g) Yer seçim belgesi ücreti: Düzenlenecek yer seçim belgesi karşılığında işletmeci tarafından bir defaya mahsus olarak yetkili belediyeye ödenecek ücreti,

ifade eder."

Yine Aynı Yönetmelik'in 5'inci maddesinde;

"*(1) Belediye mücavir alan sınırları içerisinde elektronik haberleşme istasyonu kurulabilmesi için yetkili belediyeden yer seçim belgesi alınması zorunludur.*

(2...

(3) Büyükşehirlerde yer seçim belgesi vermeye ve ücretini almaya büyükşehir belediyeleri, diğer yerlerde mücavir alan sınırlarına göre ilgili belediyeler yetkilidir.

..." düzenlemesi yapılarak, büyükşehirlerde elektronik haberleşme istasyonu kurulabilmesi için büyükşehir belediyelerinden ücreti karşılığı alınacak yer seçim belgesi alma zorunluluğu getirilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında ise;

"İşletmeci; 6360 sayılı Kanunun Resmî Gazete'de yayımlandığı 6/12/2012 tarihi ile bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarih arasında belediye mücavir alan sınırları içinde kurulmuş olan elektronik haberleşme istasyonlarından yer seçim belgesi olmayanlar için yer seçim belgesi almak amacıyla, bu Yönetmeliğin yürürlüğe girmesini müteakip en geç 6 ay içinde yer seçim belgesi ücretini ödemek suretiyle yetkili belediyeye başvuruda bulunur. Bu başvurularda yalnızca güvenlik sertifikası sunulur, bunun dışında başka bir belge talep edilmez. Bu başvuruların hepsi bu Yönetmeliğin yayımı tarihinden itibaren 1 yıl içinde sonuçlandırılır..." hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenlemeye göre; 6.12.2012 tarihinden itibaren kurulmuş elektronik haberleşme istasyonlarının tespit edilmesi ve ücreti karşılığında yer seçim belgesi düzenlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede elektronik haberleşme istasyonlarına yönelik tespitlerin

www.balioglu.net

yapılmadığı; bunun yanı sıra belediyenin kiraladığı taşınmazlar üzerinde kurulan baz istasyonları için de yer seçim belgesi verilmediği ve ücret tahsil edilmediği görülmüştür. Bu durum, elektronik haberleşme istasyonlarının kent ve yapı estetiği ile elektronik haberleşme hizmetinin gerekleri dikkate alınarak düzenlenmesi gereken yer seçim belgeleri olmadan kurulmalarına; belediyenin de yer seçim belgesinden alacağı ücretten mahrum kalarak, gelir kaybına yol açmaktadır.

Büyükşehir sınırları içinde yer alan elektronik haberleşme istasyonlarının tespit edilmesi, bu istasyonlardan mevzuatta belirtilen tarihten sonra kurulmuş olanlar için ücreti karşılığında yer seçim belgesi düzenlenmesine yönelik çalışmaların etkin bir şekilde yapılması gerekmektedir.

BULGU 20: Belediyenin Bazı Birimlerinde Kullanılan İlk Madde ve Malzemelerin Tüketim Kayıtlarının Mevzuatla Belirlenen Süreler İçinde Yapılmaması

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı mali tabloları ve eki belgelerin incelenmesinde; Belediyenin bazı birimleri tarafından tüketilen ilk madde ve malzemelerin çıkış kayıtlarının üç aylık yasal süreleri aşacak şekilde yapıldığı görülmüştür.

www.balioglu.net

28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 30'uncu maddesi uyarınca;

-Muhasebe kayıtlarında "150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabı"nda izlenen tüketim malzemelerinin çıkışları için düzenlenen Taşınır İşlem Fişlerinin muhasebe birimine gönderilmeyeceği,

-Bunların yerine, üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır II'nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesinin, en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderileceği,

-Muhasebe yetkilileri tarafından, taşınır giriş ve çıkış işlemlerine ilişkin olarak kendilerine gönderilen Taşınır İşlem Fişlerinde gösterilen tutarların, II'nci düzey detay kodu itibarıyla ilgili hesaplara kaydedileceği, belirtilmiştir.

Söz konusu mevzuat hükmü gereği, tüketilen ilk madde ve malzemeler için muhasebe kayıtlarından çıkış süresi üç ayı geçemeyecektir. Belediyenin bazı birimlerinde, kullanılan ilk madde ve malzemelerin muhasebe çıkış kayıtları, Taşınır Mal Yönetmeliği'nde belirlenen

süreyi aşacak şekilde 6, 9, 12 ay gibi değişen sürelerde yapılmıştır.

Bu husus, 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da bulgu konusu yapılmış olup, yıl içinde kullanılan ilk madde ve malzemelerin bir şekilde sağlıklı takip edilebilmesi için mevzuatta belirtildiği gibi üç ayı geçmeyecek şekilde muhasebe birimine bildirilmesi ve çıkış kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 21: Yapılan Tahsilatlara İlişkin Alındı Belgesinin Yanı Sıra Fatura Düzenlenmesi

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı mali tabloları ve eki belgelerin incelenmesinde; Belediye tarafından gerçekleştirilen bazı tahsilatlarda, mevzuat gereği düzenlenen alındı makbuzlarının yanı sıra fatura düzenlenip ilgilisine verildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 50'nci maddesinde, kamu kurumu niteliğine haiz olan mahalli idareler yapılan tahsilatlar dolayısıyla düzenlenip ilgilisine verilecek olan belgeler; "Alındı Belgesi", "Vergi Dairesi Alındısı" ve "Mahsup Alındısı" şeklinde düzenlenerek, belgelerin niteliğine ilişkin tanımlamalar yapılmıştır. Vergi Usul Kanunu'nun 229'uncu maddesinde Fatura; *"satılan emtia veya yapılan iş karşılığında müşterinin borçlandığı meblağı göstermek üzere emtiayı satan veya işi yapan tüccar tarafından müşteriye verilen ticari vesikadır."* şeklinde tanımlanmıştır.

Buna göre, ticari faaliyet amacı gütmeyen bir kamu kurumu olan Büyükşehir Belediyelerinin düzenleyebilecekleri tahsilat belgeleri, yukarıda belirtilen Yönetmelikte belirtilmiş olup, bunun dışında belge düzenlenmesi ve ilgililere verilmesi mevzuata aykırıdır.

Yapılan incelemede; belediye tarafından 2019 yılında 18.934.943.95 TL tutarındaki muhtelif tahsilatlar için alındı belgelerinin yanı sıra, 87 adet de fatura düzenlendiği görülmüştür.

Yukarıda açıklanan yasal düzenlemelere uygun olmayan, fatura düzenleme uygulamasına son verilerek, daha önce basılıp kullanılmayan faturaların iptal edilmesi gerekmektedir.

BULGU 22: Otopark Bedellerinin Amacı Dışında Kullanılması

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesinde, 3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca Büyükşehir Belediyesinin otopark hesabında toplanan paraların bir kısmının amacı dışında kullanıldığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

İmar Kanunu'nun 37'nci ve 44'üncü maddelerine dayanılarak hazırlanan Otopark Yönetmeliği'nin 11'inci maddesine göre; Otopark hesabında toplanan meblağ, belediyelerin kendi kaynaklarından ayıracağı tahsisatla birlikte, tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanılır. Otopark hesabında toplanan meblağ otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılamaz.

İlgili mevzuat hükümünde de anlaşılacağı üzere, otopark bedellerinin belediye sınırları içerisinde yapılacak otoparklar için kullanılması gerektiği ve başka bir amaçla kullanılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Samsun Büyükşehir Belediyesinde, otopark hesabında bulunan meblağın 134.750,00 TL'lik kısmı otopark yapımı için kullanılmamış, cari hesap olarak kullanılan diğer banka hesabına aktarılmıştır. Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri gereği, bu meblağların amacına uygun olarak, otopark yapımında kullanılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 23: Gecekondu Fonunun Amacı Dışında Kullanılması

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesinde; gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirler için kullanılması gereken Gecekondu Fon hesabındaki tutarların, amacı dışında kullanıldığı tespit edilmiştir.

Gecekondu Fon Hesabına ilişkin düzenlemeler, 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda yer almaktadır.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'da fon kaynakları belirlenmiştir. Kanun'un 5'inci maddesine göre; Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla % 10'u, ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılır. Kalan kısmından ise ilgili belediyeye % 30, varsa büyükşehir belediyesine % 10 oranında pay verilir. Bu paylar tahsilini takip eden ayın yirmisine kadar ilgili idarelerin hesaplarına aktarılır.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesinde, belirtilen kaynaklardan

sağlanacak gelirlerin, Türkiye Emlak Kredi Bankasında, ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanacağı; 13'üncü maddesinde ise, bu fonlarda toplanan paraların nerelerde kullanılması gerektiği açıklanmış ve belirtilen yerler dışında kullanılamayacaktır.

2019 yılında, Samsun Büyükşehir Belediyesi tarafından ilgili fon hesabı oluşturulmuştur. Ancak fonun kullanım amacına aykırı olarak, gecekondu fonu hesabında yer alan 871.994,06 TL nakit ihtiyacını gidermek için diğer banka hesaplarına aktarılmıştır. 775 sayılı Kanun'a uygun olarak, gecekondu fon hesabında yer alan tutarların gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirler için kullanılması uygun olacaktır.

BULGU 24: Bütçe Emanetleri Hesabına Alınan Tutarların Kayda Alınış Sırasına Göre Ödenmemesi

Samsun Büyükşehir Belediyesi'nin 2019 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesinde, 320 Bütçe Emanetleri hesabına alınan tutarların ilgililerine kayda alınış sırasına göre ödenmediği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 no'lu "*Hesaba İlişkin İşlemler*" başlıklı 249'uncu maddesinin (b) bendine göre bütçe emanetine alınan tutarlardan gerek mali yıl içinde, gerekse yılı geçtikten sonra yapılacak ödemeler için muhasebe işlem fişi düzenlenir. Bütçe emanetlerine alınan tutarlar muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenir. Tutarın emanete alınması sırasında istihkak sahibine verilen veya istihkak sahibine verilemediği için muhasebe biriminde saklanan muhasebeleştirme belgesinin bir nüshası muhasebe işlem fişine bağlanır.

Emanete alınan tutar bir defada ödenemediği takdirde, daha sonra yapılacak ödemelere ilişkin fişe, ilk ödemeye ait fişin yevmiye tarih ve sayısı yazılmalı; söz konusu mevzuat hükümleri çerçevesinde nakit yetersizliği gibi nedenlerle ödenemeyip Bütçe Emanetleri hesabına alınan tutarlar ise, daha sonra hesaba alınış sırasına göre ödenmelidir. Dönem sonlarında emanet hesabındaki tutarlar, zamanaşımı süreleri gözetilerek, bu hesabın alt hesaplarına borç ve alacak kaydı yapılarak güncellenmeli; Malın veya hizmetin alındığı malî yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen bütçe emanetleri ise, bütçeye gelir kaydedilmelidir.

Ancak Samsun Büyükşehir Belediyesine ait mali tablolar ve eki belgelerin

incelenmesinde; İdare tarafından Bütçe Emanetleri Hesabının mevzuatta öngördüğü şekilde çalıştırılmadığı ve bu hesaptaki tutarların emanete alınış sırasına göre, ödenmediği tespit edilmiştir. Mevzuatta öngörülen sıralamaya riayet edilmemesi nedeniyle alacaklılar tarafından idareye karşı başlatılacak hukuki süreçler, idareyi icra harçları, mahkeme giderleri, faiz gibi ek külfetlere katlanma riskiyle karşı karşıya bırakabilecektir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, Emanet ve Bütçe Emanetleri hesaplarına alınan tutarların ilgililerine ödenmesinde, kayda alınış sırasının gözetilmesi ve bu sıralamaya göre ödemelerin yapılması uygun olacaktır.

BULGU 25: Geriye Dönük Yevmiye Kaydı Yapılması

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı yevmiye defterinin incelenmesinde, bazı yevmiye numaralarının boş bırakıldığı ve geriye dönük yevmiye kaydı yapıldığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin *"Kayıt düzeni ve kayıt düzeltmesi"* başlıklı 18'inci maddesinde; kamu idarelerinin muhasebe işlemlerinin gerçekleşme sırasına göre düzenli bir şekilde hesap dönemi başında "1" den başlamak üzere hesap döneminin sonuna kadar numaralandırarak kaydedileceği, Muhasebe kayıtlarının ancak yeni bir muhasebe kaydı ile düzeltileceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin *"Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları"* başlıklı 43'üncü maddesinde; muhasebe işlemlerinin, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği; muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, ödeme emri belgesi veya muhasebe işlem fişi için düzenlenirken boş yevmiye numarası bırakılmaması ve geçmişe dönük yevmiye kaydı yapılmaması gerekmektedir.

Ancak; Belediyede kullanılan otomasyon programı, boş yevmiye numarası bırakılmasına ve geçmiş tarihli yevmiye kaydı yapılmasına imkân tanımaktadır. 2019 yılı içinde yevmiye defterinde 1.090 adet yevmiye numarası boş bırakılmış ve 710 adet geçmiş tarihli yevmiye kaydı yapılmıştır.

Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak yapılan geçmişe dönük kayıtlar yevmiye defterindeki verilerin güvenilirliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Kullanılan otomasyon programında gerekli düzenlemeler yapılarak boş yevmiye numarası bırakılmasının ve geçmişe dönük yevmiye kaydı yapılmasının engellenmesi uygun olacaktır.

BULGU 26: Tek Seferde İhale ile Temin Edilebilecek Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Usulü ile Temin Edilmesi

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesinde; yapılan bazı mal ve hizmet alımlarının, tek seferde ihale yoluyla temin edilmeyip, doğrudan temin yöntemiyle, kısımlara bölünmek suretiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Temel İlkeler*" başlıklı 5'inci maddesinde özetle; İdareler, bu Kanun'a 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 Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir, denilmektedir. Aynı Kanun'un "*Doğrudan Temin*" başlıklı 22'nci maddesi (d) bendi kapsamında yapılacak alımlar için parasal sınırlar öngörülmüştür. Bu sınırlamalar ise 25.01.2019 tarih ve 2019/1 sayılı Kamu İhale Tebliği'nde düzenlenmiştir. Bu Tebliğ'e göre 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit, büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idareler için KDV hariç 90.358,00 TL'dir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "*4734 Sayılı Kanunun 22'nci Maddesinin (d) Bendi Gereğince İhtiyaçların Temini*" başlıklı 22'nci maddesine göre de; belirlenen parasal limitlere bağlı olarak yapılacak ihtiyaç teminlerinde, piyasada yapılan fiyat araştırması sonucunda öngörülen parasal limitin aşılacağının tespit edilmesi halinde, ihtiyacın Kanun'un ilgili hükümlerine göre ihale yoluyla temin edilmesi gerekmektedir.

Ayrıca, 4734 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanun'un 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

www.balioglu.net

Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gereklidir."

İdarece 2019 yılında doğrudan temin yöntemiyle yapılan bazı mal ve hizmet alımları, belirlenen parasal sınırların altında kalacak şekilde kısımlara bölünmüş ve bu nedenle 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen 90.358,00TL (KDV hariç) tutarındaki parasal limit kısıtlaması aşılmıştır.

Yasal düzenlemeler, "İhaleye istekli çıkmaması" durumunda, idarenin belirttiği gibi kamu hizmetinin aksamaması için mal ve hizmet alımlarının doğrudan temin yöntemiyle alıma değil, pazarlık usulü ile alıma izin vermektedir. İhale Kanun'un 21/a maddesinde;

"*Pazarlık usulü*

Madde 21- Aşağıda belirtilen hallerde pazarlık usulü ile ihale yapılabilir: a) Açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması" denilerek, bu husus açıkça düzenlenmiştir. Ancak Kanun'un amacına uygun olan, pazarlık usülü yönteminin kullanımının da arızi olmasıdır. Kuşkusuz "İhaleye istekli çıkmaması" durumunda yapılması gereken; açık ihaleden vazgeçmek değil, ihale hazırlıklarında eksik yapılan hususların ve istekli çıkmama nedenlerinin belirlenmesi ve düzeltici önlemler alınması gerekmektedir.

Yukarıda yapılan açıklamalara uygun olarak, mal ve hizmet alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine uygun olarak gerçekleştirilmesi; açık ihale usulü ile karşılanması gereken ihtiyaçların, kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle alınmaması gerekmektedir.

www.balioglu.net

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
http://www.sayistay.gov.tr

www.balioglu.net

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
İdarenin Yapılandırdığı Uzun Vadeli Alacakları İle Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabını Uyuşmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdarenin Yapılandırdığı Uzun Vadeli Alacakları İle Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı arasındaki uyuşmazlık düzeltilmiştir.
İşletme Hakkı Verilen Yerlerin Hizmet İmtiyazları Hesabında İzlenmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İşletme Hakkı Verilen Yerlerin Hizmet İmtiyazları Hesabında İzlenmeye başlanmıştır.
Kıdem Tazminatları İçin Eksik Karşılık Ayrılması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Kıdem tazminatına hak kazanabilecek tüm personelin tahmini kıdem tazminatı tutarı 472 Kıdem

www.balioglu.net

			Tazminatı Karşılığı Hesabına, 2020 yılı itabariyle emekliye ayrılacak vb. personelintahmini kıdem tazminatı tutarı 372 Kıdem Taminatı Karşılığı Hesabına kaydedilmek üzere belirlenmiştir. 2020 yılı muhasebe kayıtlarında düzeltileceği belirtilmiştir.
Kısa Dönemi Kapsayan Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesabının Tam Emekli Olacak İken Kullanılması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Kıdem tazminatına hak kazanabilecek tüm personelin tahmini kıdem tazminatı tutarı 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına, 2020 yılı itabariyle emekliye ayrılacak vb. personelintahmini kıdem tazminatı tutarı 372 Kıdem Taminatı Karşılığı

www.balioglu.net

			Hesabına kaydedilmek üzere belirlenmiştir. 2020 yılı muhasebe kayıtlarında düzeltilecektir.
Peşin Tahsil Edilen Gelirler Olmasına Rağmen Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabının Kullanılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Peşin Tahsil Edilen Gelirler, Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabında izlenmeye başlanmıştır.
Tahakkuk Eden Vadeli Mevduat Faizinin Eksik Kayıt Edilmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit Değerlendirmeler bölümü Bulgu 1'de, bulgu konusu yapılmıştır
Tüketim Malzemelerinin Taşınır Mal Yönetmeliğine Aykırı Olarak Muhasebeleştirilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit Değerlendirmeler bölümü Bulgu 20'de, bulgu konusu yapılmıştır

www.balioglu.net

Uzun Vadeli Peşin Tahsil Edilen Gelirler Bulunmasına Rağmen Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının Kullanılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Uzun Vadeli Peşin Tahsil Edilen Gelirler, Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına kaydedilmiştir.
Gecekondu Fonu Hesabında Biriken Tutarların Amacı Dışında Kullanılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Gecekondu Fonu Hesabında Biriken Tutarların Amacı Dışında Kullanılmasına yönelik uygulama, İdare tarafından düzeltilmiştir.
4734 Sayılı Kanun'un 21 ve 22'nci Maddeleri Kapsamında Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Kamu İhale Kurumunun Uygun Görüşü Alınmadan % 10'luk Sınırın Aşılmış Olması	2018	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit Değerlendirmeler bölümü Bulgu 12'de bulgu konusu yapılmıştır
657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda Belirtilen Engelli Personel Çalıştırma Yükümlülüğüne Uyulmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda Belirtilen Engelli Personel Çalıştırma Yükümlülüğünü yerine getirmek

www.balioglu.net

			üzere gerekli çalışmalar devam etmektedir
Bazı Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi ve Herhangi Bir Tahsilatın Yapılmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedellerinin belirlenmesi ve tahsil edilmesine yönelik çalışmalar başlatılmıştır
Belediye Tarafından Park Yerlerinin İşletilmesinden Elde Edilen Gelirlerden İlçe Belediyelerine Pay Gönderilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit Değerlendirmeler bölümü Bulgu 6'da bulgu konusu yapılmıştı
Bir Kısım Taşınmaz Tahsis Sürelerinde Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması	2018	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit Değerlendirmeler bölümü Bulgu 15'te bulgu konusu yapılmıştır.
Büyükşehir Belediyesine Bağlı İdare Olan Samsun Su ve Kanalizasyon İdaresinin Elde	2018	Tam Olarak Yerine	Samsun Su ve Kanalizasyon

www.balioglu.net

Ettiği Kesin Hesap Fazlalarının Belediyeye Aktarılmaması		Getirildi	İdaresinin elde ettiği kesin hesap fazlaları belediye aktarılmaya başlanmıştır.
İşçilere Yıllık 270 Saatten Fazla Fazla Mesai Yaptırılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu husus İdare tarafından düzeltilmiştir.
Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Eşik Değerlerin Altında Kalmak Amacıyla Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit Değerlendirmeler bölümü Bulgu 26'da bulgu konusu yapılmıştır.
Müze Gelirlerinden Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Tutarların Aktarılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Müze gelirlerinden büyükşehir belediyesine aktarılması gereken tutarlar aktarılmaya başlanmıştır.
Otopark Gelirlerinden Büyükşehir Belediyelerine Aktarılması Gereken Tutarların Bazı İlçe Belediyeleri Tarafından Aktarılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit Değerlendirmeler

www.balioglu.net

			bölümü Bulgu 8'de bulgu konusu yapılmıştır
Otopark Hesabında Toplanan Bedellerin Amacı Dışında Kullanılması	2018	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit Değerlendirmeler bölümü Bulgu 22'de bulgu konusu yapılmıştır
Özel Kalem Müdürlüğünün memuriyete sınavsız giriş aracı olarak kullanılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Özel Kalem Müdürlüğünün memuriyete sınavsız giriş aracı olarak kullanılmasına ilişkin tespitin gereği yapılmıştır.
Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinin Geçerlilik Tarihinin Mahalli İdareler Genel Seçim Tarihini Geçmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İdare tarafından yerine getirilmiştir.
Mevzuata Aykırı Olarak Çeşitli Dernek ve Vakıflara Taşınmaz Tahsisinin Bulunması	2018	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit Değerlendirmeler bölümü Bulgu 14'te bulgu konusu yapılmıştır

www.balioglu.net

Kamulaştırma Kanunu'na Göre Mahkeme Ara Kararlarıyla Bankalara Depo Edilen Tutarların Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında Takip Edilmemesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	2020 Yılı İtibariyle, Banka Hesapları İncelenerek, bankalarda depo edilen kamulaştırma tutarları ilgili hesaplarda takip edilecektir.
Ticari Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılmaya başlanmıştır.
Belediye Adına Kesilen Toplam İlbank Sermaye Kesintisi ile Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Uyuşmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	İlbank Sermaye Kesintileri ile Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının uyumu sağlanmıştır.

www.balioglu.net