



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BURSA KARACABEY BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7. DENETİM BULGULARI.....	11

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Tahsise Konu Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması
2. Kullanım Olanasını Yitiren Maddi Duran Varlıklar İçin Eksik Amortisman Ayrılması
3. Geçici Kabulü Yapılan Yatırım Harcama Tutarlarının Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından Çıkarılarak İlgili Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması
4. Taşınmaz Kayıtlarının Gerçek Durumu Yansıtmaması

B. Diğer Bulgular

1. Evsel Katı Atık Bertaraf Ücretlerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması
2. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması
3. Bütçe İçerisinde İşletmenin Ticari İşlerine İlişkin Giderlerinin İşletmenin Özel Hesabı Yerine Belediye Kaynaklarından Karşılanması
4. Banka Hesapları Arası Para Aktarımlarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi
5. Aynı İhale Konusu İçinde Yer Alabilecek Araç Kiralama Hizmeti Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yoluyla Yapılması
6. Serbest Tüketici Durumundaki Belediyenin Elektrik Enerjisi Alımlarında İhale Mevzuatına Uyulmaması
7. Taşınmaz Kira Gelirlerinin Nazım Hesaplarda Takip Edilmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Karacabey Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

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

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımından ibarettir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması da hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm

ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'a göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Karacabey Belediyesinin karar organı olan Karacabey Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 26 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanı tarafından yapılmakta, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. 5393 sayılı Kanun'a istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, beldenin nüfus sayısına göre en çok dört adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Karacabey Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı Özel Kalem Müdürlüğü bulunmaktadır. Başkana bağlı 2 adet memur kökenli başkan yardımcısı, 1 adet meclis kökenli başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 21 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	268	37
Sözleşmeli Personel	-	34
Kadrolu İşçi	133	20
Toplam		
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	457

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 2 adet şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

Karacabey Belediyesinin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0	10.262.000,00	0,00	1.147.406,11/ -535.493,04	10.873.913,07	9.612.232,76	1.261.680,31	0
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0	1.750.500,00		67.295,22/ -41.717,24	1.776.077,98	1.375.729,51	400.348,47	0
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.582.693,86	57.813.000,00	12.450.000,00	13.694.604,92/ -6.552.919,49	79.987.379,29	70.153.186,80	6.442.629,33	3.391.563,16
04	Faiz Giderleri	0	3.000.000,00		-/ -164.000,00	2.836.000,00	2.808.249,60	27.750,40	0
05	Cari Transferler	86.126,78	2.022.000,00		1.355.998,52/ -581.872,20	2.882.253,10	2.471.214,40	411.038,70	0
06	Sermaye Giderleri	14.525.828,70	32.052.500,00	16.815.000,00	16.931.930,00/ -18.337.146,27	61.988.112,43	24.492.779,89	16.421.063,72	21.074.268,82
07	Sermaye Transferleri	0	0		0	0	0	0	0
08	Borç Verme	0	0		0	0	0	0	0
09	Yedek Ödenek	0	7.000.000,00		-/ -6.984.086,53	15.913,47	0	15.913,47	0
Toplam		17.194.649,34	113.900.000	29.265.000,00	0,00	160.359.649,34	110.913.392,96	24.980.424,40	24.465.831,98

Karacabey Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 113.900.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 17.194.649,34 TL ve yıl içinde ek bütçe ile eklenen 29.265.000,00 TL ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 160.359.649,34 TL olmuştur. Yıl içinde 110.913.392,96 TL Bütçe Gideri yapılmış, 24.980.424,40 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 24.465.831,98 TL ödenek ise 2022 yılına devretmiştir.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL) (A)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL) (B)	Gerçekleşme Yüzdesi (%) (B/A)
01- Vergi Gelirleri	17.527.000,00	19.623.570,10	11.701,96	19.611.868,14	111,89
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	14.600.000,00	30.050.070,10	9.164,50	30.040.905,60	205,76
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	443.000,00	2.465.940,64	0	2.465.940,64	556,64
05- Diğer Gelirler	46.330.000,00	50.795.736,22	54.167,70	50.741.568,52	109,52
06- Sermaye Gelirleri	35.000.000,00	56.177.849,99	0	56.177.849,99	160,50
08-Alacaklardan Tahsilat	0	0	0	0	0
09- Red ve İadeler	0	0	0	0	0
Toplam	113.900.000,00	159.113.167,05	75.034,16	159.038.132,89	139,62

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri % 139,62 seviyesinde beklenenin üzerinde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	10.262.000,00	9.612.232,76	93,66
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.750.500,00	1.375.729,51	78,59
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	57.813.000,00	70.153.186,80	121,34
04- Faiz Gideri	3.000.000,00	2.808.249,60	93,60
05- Cari Transferler	2.022.000,00	2.471.214,40	122,21
06- Sermaye Giderleri	32.052.500,00	24.492.779,89	76,41
07- Sermaye Transferleri	0	0	0
08- Borç Verme	0	0	0
09- Yedek Ödenekler	7.000.000,00	0	0
Toplam	113.900.000,00	110.913.392,96	97,37

Buna göre 2021 yılında bütçe gideri % 97,37 seviyesinde beklenene yakın gerçekleşmiştir. Gider kalemleri içerisinde mal ve hizmet alım giderleri(%121,34) ile cari transferler (%122,21) beklenenin üzerinde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirleri ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	13.977.174,69	15.404.546,10	19.623.570,10	10,21	27,38
Teşebbüs ve Mülkiyet Gel.	16.127.368,59	14.040.248,85	30.050.070,10	-12,94	114,02
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	311.500,00	1.210.661,79	2.465.940,64	288,65	103,68
Diğer Gelirler	31.466.223,11	45.291.225,17	50.795.736,22	43,93	12,15
Sermaye Gelirleri	724.679,73	14.696.241,03	56.177.849,99	1927,96	282,25
Toplam	62.606.946,12	90.642.922,94	159.113.167,05	44,78	75,54
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	113.247,90	46.463,95	75.034,16	-58,97	61,49
Net Toplam	62.493.698,22	90.596.458,99	159.038.132,89	44,97	75,54

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 68.439.027,59 TL'lik (%75,54) artış göstermiştir. Sermaye gelirlerindeki 41.481.608,96 TL (%282,25) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirlerindeki 16.009.821,25 TL'lik (%114,02) artışlar

toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Sermaye gelirlerindeki artışta arazi satışları etkili olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	7.423.464,79	8.361.490,45	9.612.232,76	12,64	14,96
SGK Devlet Prim Giderleri	1.133.603,97	1.303.419,75	1.375.729,51	14,98	5,55
Mal ve Hizmet Alım Gider.	54.609.339,42	47.288.354,02	70.153.186,80	-13,41	48,35
Faiz Giderleri	3.642.599,33	3.418.970,82	2.808.249,60	-6,14	-17,86
Cari Transferler	2.182.504,91	2.463.595,34	2.471.214,40	12,88	0,31
Sermaye Giderleri	21.911.006,26	7.861.828,28	24.492.779,89	-64,12	211,54
Sermaye Transferleri	0	0	0	0	0
Toplam	90.902.518,68	70.697.658,66	110.913.392,96	-22,23	56,88

Belediyenin bütçe giderleri 2020 yılında 2019 yılına göre %22,23 oranında düşüş göstermesine rağmen 2021 yılında 2020 yılına göre 40.215.734,30 TL tutarında ve %56,88 oranında artış göstermiştir. Bütçe giderlerinin yükselmesinde mal ve hizmet alım giderlerindeki 22.864.832,78 TL'lik (%48,35) ve sermaye giderlerindeki 16.630.951,61 TL'lik (%211,54) artışlar belirleyici olmuştur. Mal ve hizmet alım giderleri ve sermaye giderlerindeki artışta fiyat artışları ile birlikte bir önceki dönemde ülkemizde yaşanan pandemi nedeniyle yapılamayan yatırımların gerçekleştirilmesi etkili olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 78.391.907,41 TL, Faaliyet Geliri 155.124.271,65 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 76.732.364,24 TL olarak gerçekleşmiştir.

Karacabey Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Şirketin Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	BELKAR TEMİZLİK TURİZM AKARYAKIT NAK.TAR.İNŞ	290.000,00	290.000,00	100
2	AKSA M.KEMALPAŞA SUSURLUK,KARACABEY,DOĞALGAZ	2.000.000,00	73.600,00	3,68

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Karacabey Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

- 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ve Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ve Belediyece uygulanan diğer kontroller doğrultusunda Belediyenin iç kontrol sistemi değerlendirilmiştir:

Belediyenin vizyon ve misyonu doğrultusunda belirlenen amaç ve hedeflerine yönelik olarak 2020-2024 Stratejik Planı, 2021 yılı Performans Programı, 2021 yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu ve 2020 yılı Faaliyet Raporunun hazırlandığı, ancak Belediyenin internet sayfasında yer verilmediği,

Belediyenin iç kontrol sistemini Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde belirlenen kamu iç kontrol standartları ile uyumlu hale getirebilmek için İç Kontrol Standartları Eylem Planının hazırlandığı, ancak Belediyenin internet sayfasında yer verilmediği,

Belediyenin birimlerinde, faaliyet/iş süreçlerinde belirsizliğe yol açabilecek iç kontrol risklerinin ve Belediyenin gelecekte amaç ve hedeflerine ulaşmasını engelleyebilecek kurumsal risklerin sistemli bir şekilde analizler yaparak belirlenmediği, ancak belirlenmesine yönelik çalışmalar yapıldığı,

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulmadığı ve Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygun olarak iç kontrol sistemine ilişkin değerlendirme yapılmadığı,

5018 sayılı Kanun ile İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak ön mali kontrol sisteminin kurulmadığı ve iç denetim biriminin bulunmadığı,

Anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, Karacabey Belediyesinde yetkin ve etkili bir iç kontrol sisteminin oluşturulmadığı, ancak mevcut eksikliklerin giderilmesi için uyum ve yapılandırma çalışmalarına devam edildiği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bursa Karacabey Belediyesi 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Tahsise Konu Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca Belediyeye tahsis edilen veya Belediyece diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazlara ilişkin tahsis işlemlerinin muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 252 Binalar Hesabına ilişkin “Hesabın işleyişi” başlıklı 193'üncü maddesinde tahsise konu edilen binaların;

-Tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500 Net Değer Hesabına alacak; ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500 Net Değer Hesabına borç, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak,

-Tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden bu hesaba alacak, 500 Net Değer Hesabına borç; ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500 Net Değer Hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç,

Şeklinde muhasebeleştirileceği belirtilmektedir.

Belediyenin tahsisli kullandığı 4 adet taşınmazın ve diğer kamu idarelerine tahsis ettiği 7 adet taşınmazın olduğu, ancak tahsise konu olan taşınmazların muhasebe işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu edilen hususun taşınmaz envanter çalışması tamamlandıktan sonra düzeltileceği belirtilmektedir.

Bu itibarla, diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca Belediyeye tahsis edilen veya Belediyece diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarının yapılmaması sonucu, 252 Binalar Hesabı ile 500 Net Değer Hesabının 2021 yılı Bilançosunda gerçek duruma uygun olmadığı düşünülmektedir.

BULGU 2: Kullanım Olanasını Yitiren Maddi Duran Varlıklar İçin Eksik Amortisman Ayrılması

Kullanım olanağını yitiren ve “294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar” hesabında izlenmesine karar verilen varlıklar için eksik amortisman ayrıldığı tespit edilmiştir.

04.11.2015 tarihli ve 29522 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 47 sıra numaralı Amortisman ve Tükenme Payları Genel Tebliği’nin “Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları” başlıklı 6’ncı maddesinin 7’nci fıkrasında; çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren amortisman tabi maddi duran varlıklardan 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortisman tabi tutulmamış kısmının tamamının amortisman tabi tutulacağı ifade edilmektedir. Bu şekilde ayrılan amortisman payı da aynı Tebliğ’in 8’inci maddesinde 630 Giderler Hesabına borç, 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Belediyenin 2021 yılı bilançosunda 116.270,18 TL tutarında kullanım olanağını yitirmiş maddi duran varlık bulunduğu, kullanım olanağını yitiren maddi duran varlıklar için ayrılmış amortisman tutarının ise 83.577,80 TL olduğu görülmektedir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri uyarınca, “294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar” hesabında izlenen varlıklar hurdaya ayrıldığı dönemin sonuna kadar elden çıkarılmadığı takdirde dönem sonunda, varlığın amortisman tabi tutulmayan kısmının da amortisman tabi tutulması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu edilen hususun düzeltileceği belirtilmektedir.

294 Elden Çıkarılacak Stoklar Hesabında izlenen varlıkların amortismanına tabi tutulmamış kısımlarının tamamına amortisman ayrılmaması sonucu, 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabında ve 630 Giderler Hesabında 32.692,38 TL hataya neden olunmuştur.

BULGU 3: Geçici Kabulü Yapılan Yatırım Harcama Tutarlarının Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından Çıkarılarak İlgili Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması

Yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenen ve geçici kabul tutanağı idarece onaylanan işlere ilişkin yatırım harcama tutarlarının yapılmakta olan yatırımlar hesabından çıkarılarak ilgili duran varlık hesaplarına aktarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Muhasebe Yönetmeliği'nin 204'üncü maddesinde yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar "258 Yapılmakta olan yatırımlar" hesabında izlenmesi gerektiği düzenlenmiştir. 205'inci maddesinde ise;

"(1) Yapılmakta olan yatırımlar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

...b) Alacak

1) Tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarlar bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilir..."

Denilmektedir.

Bu hükümlere göre; gerek yılı içerisinde gerekse yıllara sari olarak yapımı süren işlerde geçici kabul tutanağının idarece onaylandığı tarihe kadar yapılan giderlerin "258 Yapılmakta Olan Yatırımlar" hesabında izlenmesi, geçici kabul tutanağının idarece onaylandığı tarihte de ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılması gerekmektedir.

Ancak, Belediyenin "Yeniköy Kamp Evleri Yaptırılması" işinde 01.10.2021 tarihinde, "Halı Saha ve Soyunma Odası Yaptırılması" işinde ise 02.09.2021 tarihinde geçici kabul tutanağı idarece onaylanmasına rağmen bu işlerle ilgili yatırım harcama tutarlarının ilgili maddi varlık hesabına aktarılmadığı yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenmeye devam edildiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu edilen hususun 2022 yılında düzeltilmeye başlandığı belirtilse de bu işlem 2021 yılı bilançosunu etkilememektedir.

Bu itibarla, “258 Yapılmakta Olan Yatırımlar” ve “252 Binalar” hesabında 3.522.374,39 TL hataya neden olunmuştur.

BULGU 4: Taşınmaz Kayıtlarının Gerçek Durumu Yansıtması

Belediye mülkiyetinde bulunan taşınmazların envanter ve değerlendirme işlemleri ile cins tashihi işlemlerinin tamamlanmaması nedeniyle, mali tablolarda taşınmazlarla ilgili hesapların doğru bilgileri yansıtmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 3’üncü maddesinde, kamu kaynağı olarak sayılan taşınmazların, mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlayacak şekilde kayıtlara alınması gerekmektedir. Bu itibarla, taşınmazların fiili envanterinin yapılması ve mevzuata uygun olarak belirlenen değerler üzerinden mali tablolara alınması önem arz etmektedir. Kamu idarelerince yapılacak envanter çalışmaları, 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’te düzenlenen kayıt işlemleri çerçevesinde yürütülmektedir.

Mezkûr Yönetmelik’in 5’inci maddesinde; taşınmazların, maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kayıtlara alınması gerektiği ifade edilmiştir. Benzer bir düzenlemeye taşınmazların muhasebeleştirilmesine ilişkin çerçevenin çizildiği Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 26’ncı maddesinde de yer verilmiştir. Ancak Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in geçici 1’inci maddesi ile kamu idarelerine, değer tespitlerini sonuçlandırıp taşınmazlarını gerçek değeri üzerinden raporlamaları için 31.12.2017 tarihine kadar süre tanınmıştır.

Yönetmelik’in “Cins tashihlerinin yapılması” başlıklı 10’uncu maddesine göre de Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınması ve cins tashihi işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

Envanteri tamamlanan ve gerçek değeri tespit edilen, cins tashihi işlemi yapılan taşınmazlar, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 188-193’üncü maddeleri arasında yer alan düzenlemeler uyarınca varlığın cinsine göre 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabına kaydedilerek raporlanacaktır.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu edilen hususun 2022 yılında düzeltilmeye başlandığı belirtilmekte ise de bu işlem 2021 yılı bilançosunu etkilememektedir.

Bu itibarla, taşınmaz envanter ve değerlendirme işlemleri tamamlanmadığından ve taşınmazların cins tashihi işlemleri yapılmadığından, 2021 yılı bilançosunda yer alan “250 Arazi ve Arsalar Hesabı”, “251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı”, “252 Binalar Hesabı”, “257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı” ve “500 Net Değer Hesabı”nın gerçek duruma uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Evsel Katı Atık Bertaraf Ücretlerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

Belediye Meclisi tarafından evsel katı atık tarifesi belirlenmesine rağmen Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü(BUSKİ) tarafından Karacabey Belediyesi adına su faturaları ile tahsil edilip Belediyeye gönderilmesi gereken evsel atık bertaraf ücretlerinin tahsil edilmediği, Belediye tarafından da evsel atık bertaraf ücretlerinin takip ve tahsil edilmesi için herhangi bir işlem tesis edilmediği tespit edilmiştir.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun “İzin alma, arıtma ve bertaraf etme yükümlülüğü” başlıklı 11'inci maddesinde;

“... ”

Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmekle yükümlüdürler. Bu hizmetten yararlanan ve/veya yararlanacaklar, sorumlu yönetimlerin yapacağı yatırım, işletme, bakım, onarım ve ıslah harcamalarına katılmakla yükümlüdür. Bu hizmetten yararlananlardan, belediye meclisince belirlenecek tarifeye göre katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti alınır. Bu fıkra uyarınca tahsil edilen ücretler, katı atıkla ilgili hizmetler dışında kullanılamaz.” denilmektedir.

Yukarıda ifade edilen Kanun maddesine istinaden 27.10.2010 tarih ve 27742 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan “Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik”in “Evsel katı atık tarife türleri” başlıklı 20'nci maddesinde;

“(1) Evsel katı atık hizmetleri atık miktarı belirleme yöntemine göre aşağıda sayılan iki farklı tarife türü üzerinden ücretlendirilebilir:

a) 18 inci maddede belirtilen yöntemlere göre hesaplanmış ve değişken ücretlerden oluşan tarife,

b) Kirleten öder ilkesi dikkate alınarak ve 18 inci maddede belirtilen yöntemlere göre idareler tarafından hesaplanmış ve üretilen atık miktarını atık üreticilerinin etkileyemediği sabit tarifeler.

(2) Evsel katı atık idareleri her atık üreticisine sadece aldıkları hizmetlerin maliyetlerini dikkate alarak tarife belirlerler.” denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in “Faturalandırma” başlıklı 22’nci maddesinde; *“(1) Atıksu ve evsel katı atık hizmetlerine ait ücretlendirme yapılan hizmetin karşılığı olarak müstakilen, düzenli aralıklarla su faturaları üzerinden yapılır.”* denilmektedir.

Bu hükümlere göre; Mahalli İdareler, evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmekle yükümlüdürler.

Evsel katı atık bertaraf tesislerinin faaliyet ve hizmetlerinden yararlananlardan, belediye meclisince belirlenecek tarifeye göre katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti alınması gerekir. Atıksu ve evsel katı atık hizmetlerine ait ücretlendirme, yapılan hizmetin karşılığı olarak müstakilen, düzenli aralıklarla su faturaları üzerinden yapılır. Büyükşehir Belediyesi olan yerlerde 2560 sayılı Kanun'a göre su faturalarını düzenleyen kurum, Büyükşehir Belediyelerinin bağlı kuruluşu olan Su ve Kanalizasyon İdareleridir. Ancak, Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik uyarınca Belediye Meclisi tarafından 2020 yılında evsel katı atık tarifesi belirlenmesine rağmen BUSKİ tarafından su faturaları ile tahsil edilmesi gereken evsel katı atık bedellerinin tahsil edilmemesi sonucu Belediye önemli bir gelirden mahrum kalmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38’inci maddesi ile Belediye Başkanı’na belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek; 60’ıncı maddesi ile de mali hizmetler birimine ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek görevi verilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda, evsel katı atık bedellerinin takip ve tahsili için gerekli işlemlerin tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (s), (ş) ve (z) fıkralarında; "Geçiş Hakkı", "Geçiş Hakkı Sağlayıcısı" ve "İşletmeci" tanımlamaları yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 22'inci maddesinin birinci fıkrasında "Geçiş hakkının kapsamı" belirlenmiş, 25'inci maddesinde de işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının anlaşma serbestisi çerçevesinde geçiş hakkına ilişkin anlaşmalar yapabileceği düzenlenmiştir.

Geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından 27.12.2012 tarih 28510 sayılı Resmi Gazete'de "Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik" yayımlanmıştır.

Yönetmelik'te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, anlaşma yapmaya ve geçiş hakkına ait ücretlerin tahsiline ise geçiş hakkına konu olan taşınmazın sahibi veya taşınmaz üzerinde hak sahibi olanların yetkili olduğu ifade edilmiştir. 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik'e eklenmiş olup geçiş hakkı ücretinin Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi'nde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve bu fiyatların her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Buna göre belediyeler tarafından tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi ve bu ücretlerin geçiş hakkını kullanan işletmecilerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

Belediye mücavir alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine

Belediye gelir tarifesinde yer verilmediği ve dolayısıyla da söz konusu gelirin takip ve tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu edilen hususun düzeltilmesi için gerekli çalışmaların başladığı belirtilmektedir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde altyapı geçiş hakkı bedeli olarak herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın yapılmaması belediyenin önemli bir gelirden mahrum kalmasına yol açmaktadır. Bu nedenle söz konusu gelirlere yönelik gerekli işlemler yapılmalıdır.

BULGU 3: Bütçe İçi İşletmenin Ticari İşlerine İlişkin Giderlerinin İşletmenin Özel Hesabı Yerine Belediye Kaynaklarından Karşılanması

Belediyenin bütçe içi işletmesinde satmak üzere gerçekleştirilen akaryakıt mal alımının işletmenin özel hesabından karşılanması gerekirken belediye hesaplarından karşıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin "Bütçe işlemleri" başlıklı 8'inci maddesinde:

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

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

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

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

"Muhasebe işlemleri" başlıklı 9'uncu maddesinde de:

“... (2) İşletmenin Kurumlar Vergisine tabi faaliyetleri, hesap planı bakımından, sadece bütçe işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasına ilişkin olarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir...”

Hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre; belediye hesaplarından karşılanabilecek işletme giderleri sayılmış olup, işletmenin iktisadi ticari işlerine ilişkin giderlerin karşılanamayacağı belirtilmiştir. İşletmenin iktisadi ve ticari işleri için nakit sermaye olarak kullanılacak ödeneğin belediye bütçesinin “08-Borç Verme” ekonomik kodunda gösterilmesi ve bu ödeneğin işletme adına açılmış özel bir hesaba aktarılma suretiyle kullanılması gerektiği açıklanmıştır. Ayrıca, işletmenin kurumlar vergisine tabi iktisadi ticari işleri için yaptığı harcamalar ve elde ettiği gelirler Belediye tarafından muhasebeleştirilirken sadece, giderler için “830 Bütçe Giderleri” ve “835 Gider Yansıtma” hesaplarının, gelirler için ise “800 Bütçe Gelirleri” ve “805 Gelir Yansıtma” hesaplarının kullanılması gerekmektedir.

Karacabey Belediyesi İktisadi ve Sosyal Tesisler İşletmesinde akaryakıt satışı yapılmaktadır. İşletmenin akaryakıt istasyonunda satmak amacıyla alınan akaryakıt ticari mal niteliğindedir. Dolayısıyla işletmenin ticari işine ilişkin gider olduğundan akaryakıt alımının doğrudan belediye kaynaklarından karşılanmaması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu edilen hususun düzeltilmesi için 2022 yılında gerekli işlemlerin yapılmaya başlandığı belirtilmektedir.

İşletmenin ticari mal alımının, mezkûr Yönetmelik’te belirtildiği gibi işletme adına açılan özel hesaba işletmenin iktisadi ve ticari işleri için ekonomik sınıflandırmada borç verme kodu ile ödenek aktararak işletmenin özel hesabından karşılanması gerekmektedir.

BULGU 4: Banka Hesapları Arası Para Aktarımlarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Belediyenin banka hesapları arasında para aktarımlarını “108 Diğer Hazır Değerler” hesabını kullanmadan yaptığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “108 Diğer Hazır Değerler” hesabının işleyişi ile ilgili 72’nci maddesinde muhasebe birimlerine ait ulusal para birimi cinsinden banka hesapları arasındaki para aktarımı için bankaya verilen talimatların bu hesaba

borç, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak; bankaya verilen talimatlardan yerine getirilenlerin bu hesaba alacak, 102 Banka Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Ancak, Belediyenin banka hesapları arasında para aktarımlarını “108 Diğer Hazır Değerler” hesabını kullanmadan bankaya talimat gönderirken “102 Banka” hesabına borç, “103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri” hesabına alacak; bankaya verilen talimatlardan yerine getirilenleri de “102 Banka” hesabına alacak, “103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri” hesabına borç kaydederek muhasebeleştirdiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu edilen hususun 2022 yılında düzeltildiği belirtilmektedir.

Belediyenin banka hesapları arasında para aktarımlarını “108 Diğer Hazır Değerler” hesabını kullanmadan yapması yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil ettiğinden, banka hesapları arası para aktarımlarında “108 Diğer Hazır Değerler” hesabının kullanılması gerekmektedir.

BULGU 5: Aynı İhale Konusu İçinde Yer Alabilecek Araç Kiralama Hizmeti Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yoluyla Yapılması

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nda belirtilen parasal limitlerin üzerinde olması nedeniyle, ihale edilmesi gereken araç kiralama hizmet alımları, ihale yapılmaksızın, kısımlara bölünerek doğrudan temin yoluyla yapılmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Uygulanacak İhale Usulleri” başlıklı 18’nci maddesinde; açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık usulü ihale usulleri olarak sayılmış ancak doğrudan temin suretiyle satın alma bir ihale usulü olarak sayılmamıştır.

4734 sayılı Kanun’un “Doğrudan Temin” başlıklı 22’nci maddesinde;

“Aşağıda belirtilen hallerde ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir:

“...d) Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin onbeş milyar (Yüzyirmibindörtüzyüzbeş Türk Lirası), diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını (Kırkbindörtüzyüzküç Türk Lirasını) aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar.

...

Bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve 10 uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilir.” Denilmektedir.

Doğrudan temin yöntemi, Kanun'da ihale usulleri için öngörülen kuralların uygulanma zorunluluğunun bulunmadığı, istisnai bir alım yöntemidir. Bu yöntemle, ihale komisyonu kurma ve Kanun'un 10'uncu maddesinde sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilebilecektir.

Mezkûr Kanun'un “Temel İlkeler” başlıklı 5'nci maddesinde:

“Eşik değerlerin altında kalmak amacı ile mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez” denilmek sureti ile normalde ihale konusu olacak bir işin kısımlara bölünerek istisnai bir yöntemle alınmasının mümkün olmayacağı açık bir şekilde ifade edilmiştir.

Doğrudan temin bir alım yöntemidir, ancak Kanun'un 4'üncü maddesindeki “ihale” tanımına uygun katılıma ve rekabete açık bir ihale usulü değildir. Bu nedenle idareler bu yola ancak istisnai durumlarda başvurmalı, mümkün olduğu ölçüde kanundaki ihale usulleri uygulanmalıdır.

Bu hükümlere rağmen, toplam tutarı parasal limitleri aşan araç kiralama hizmeti alımlarının kısımlara bölünerek 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d maddesi uyarınca doğrudan temin usulü ile yapıldığı görülmüştür. İki kez 22/d kapsamında toplam 232.900,00 TL(KDV Hariç) tutarında iş makinesi kiralama hizmeti alımı, iki kez 22/d kapsamında toplam 138.250,00 TL(KDV Hariç) tutarında asfalt nakli için araç kiralama hizmet alımı yapılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu edilen hususun düzeltileceği belirtilmektedir.

Söz konusu alımların doğrudan temin yolu ile yapılmış olması, aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikte olmasından dolayı açıklanan mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 6: Serbest Tüketici Durumundaki Belediyenin Elektrik Enerjisi Alımlarında İhale Mevzuatına Uyulmaması

Serbest tüketici durumunda olan Belediyenin elektrik enerjisi ihtiyacını ihale mevzuatında belirlenen usuller yerine, elektrik dağıtım şirketiyle doğrudan sözleşme yapmak suretiyle temin ettiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Kapsam” başlıklı 2'nci maddesi uyarınca, Kanun'a tabi idarelerin mal veya hizmet alımları ile yapım işleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülmektedir. Aynı Kanun'un “Tanımlar” başlıklı 4'üncü maddesinde, mal; “*satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri ile taşınır ve taşınmaz mal ve haklar*” şeklinde tanımlanmıştır.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'na dayanılarak çıkarılan 30.05.2018 tarih ve 30436 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği'nin “Tanımlar ve kısaltmalar” başlıklı 4'üncü maddesinde; serbest tüketici, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK) tarafından belirlenen elektrik enerjisi miktarından daha fazla tüketimde bulunması veya iletim sistemine doğrudan bağlı olması veya organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini haiz olması nedeniyle tedarikçisini seçme hakkına sahip gerçek veya tüzel kişi şeklinde tanımlanmıştır.

Serbest Tüketici Kapsamı ve elektrik tedariki” başlıklı 6'ncı maddesinin 1'inci fıkrasının (c) bendinde; bir önceki takvim yılında serbest tüketici limitini aşan miktarda elektrik tüketilen kullanım yerinin kullanım hakkına sahip ya da kullanım hakkını edinen tüketicilerin serbest tüketici kabul edileceği ifade edilmiştir.

“İkili anlaşma kapsamında yer alan tüketicilerin hak ve yükümlülükleri” başlıklı 39'uncu maddesinin 1'inci fıkrasında; serbest tüketicilerin, tüketim miktarı serbest tüketici limitini geçen her bir ölçüm noktası için ayrı bir tedarikçi ile ikili anlaşma yapılabileceği belirtilmiştir.

4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un “Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu ve Kurul Başkanlığı” başlıklı 5'inci maddesi altıncı fıkrasının (b) bendinde de, “her yılın Ocak ayının sonuna kadar serbest tüketici tanımına ilişkin limitlerdeki indirimleri belirlemek ve yeni limitleri yayımlamak” EPDK'nın görevleri arasında sayılmıştır. Bu bağlamda, serbest tüketici limiti her yıl EPDK tarafından yeniden değerlendirilmekte ve uygun görüldüğü ölçüde düşürülmektedir. Bu doğrultuda EPDK Kararı ile 2021 yılı için serbest tüketici limiti yıllık 1.200 kWh elektrik tüketimi ve üzeri olarak

belirlenmiştir.

Diğer yandan, 17.06.2011 tarihli ve 2011/DK.D-105 sayılı Kamu İhale Kurulu Düzenleyici Kararı'nda, serbest tüketici olan idarelerin elektrik ihtiyaçlarını 4734 sayılı Kanun çerçevesinde mal alımı ihalesi olarak temin etmeleri gerektiği; Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün 13.10.2011 tarihli ve 9 no.lu Elektronik Haberleşme Hizmeti, Elektrik ve Doğalgaz Alımı Genelgesi'nde de, 4734 sayılı Kanun kapsamında bulunan idarelerce, serbest tüketici olmaları halinde elektrik ihtiyaçlarının ihale yolu ile temin edilmesinin esas olduğu; ancak, piyasada rekabet koşullarının oluşmaması veya 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde yer alan limitlerin aşılması halinde söz konusu ihtiyaçların doğrudan temin yoluyla karşılanabileceği ifade edilmiştir.

İlgili mevzuat uyarınca, serbest tüketici olmaları halinde, Kanun kapsamındaki idarelerin elektrik enerjisi ihtiyaçlarını ihaleyle veya piyasa araştırmasına dayalı olarak doğrudan temin yoluyla temin etmelerinin esas olduğu açıktır.

Yapılan incelemede, Belediyenin 2021 yılı toplam elektrik sarfiyatının 726.212,00 kWh olduğu, 2021 yılı için EPDK tarafından belirlenen limit dikkate alındığında, Belediyenin serbest tüketici niteliğini taşıdığı, dolayısıyla elektrik enerjisi ihtiyacını 4734 sayılı Kanun'da belirtilen usullerden biriyle karşılaması gerekirken tedarikçiden doğrudan alım şeklinde karşıladığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu edilen hususun düzeltilmesi için gerekli çalışmaların başladığı belirtilmektedir.

Yasal düzenleme gereğince Belediyenin elektrik enerjisi ihtiyacının ihale yoluyla karşılanması, piyasada rekabet koşullarının oluşmaması veya yıllık tüketim miktarının yukarıda belirtilen limitleri aşmaması halinde ise doğrudan temin usulünün kullanılması gerekmektedir.

BULGU 7: Taşınmaz Kira Gelirlerinin Nazım Hesaplarda Takip Edilmemesi

Kamu idaresi tarafından kiraya verilen maddi duran varlıklardan sözleşmelerine göre tahsil edilecek kira gelirlerinin 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesap planı" başlıklı 45'inci maddesinde, mahalli idarelerin hesap planının bu maddede belirlendiği, bu Yönetmelik hesap

planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlığın yetkili olduğu belirtilmiştir. Aynı şekilde, anılan Yönetmelik'in "Detaylı hesap planları" başlıklı 46'ncı maddesinde ise, kurumlara ait detaylı hesap planlarının, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap planı çerçevesinde Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle Bakanlıkça hazırlanacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda, 2021 yılında da uygulanan 2018 yılı mahalli idareler detaylı hesap planı İçişleri Bakanlığınca hazırlanarak yayımlanmış olup, bu planda 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının detaylarına yer verilmiştir.

Diğer taraftan, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 2.12.2014 tarih ve 90192509-210.05.02-13521 sayılı genel yazısında da, kamu idareleri tarafından taşınmazların kiralanmasına ilişkin işlemlerde yapılan muhasebe hatalarının düzeltilmesi amacıyla açıklamalar yapılmış ve üçüncü kişilere kiraya verilen taşınmazlara ait kira gelirlerinin (peşin tahsil edilenler hariç), 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabına borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydı yapmak suretiyle muhasebeleştirileceği, söz konusu gelirler tahsil edildikçe de bu hesapların ters kayıt yapılmak suretiyle kapatılacağı ifade edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu edilen hususun düzeltileceği belirtilmektedir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ile açıklamalara göre, Belediyenin mülkiyetinde olup kiraya verilen duran varlıkların kira gelirlerinin 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında ve 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

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