



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ESKİŞEHİR ODUNPAZARI BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	11
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	11
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	15
7. DENETİM BULGULARI	15
8. EKLER	67

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler	4
Tablo 3: Bütçe Gelir Tahminleri ve Gerçekleşmeleri	5
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Belediyenin Dolaylı Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 9: Beş Yıllık Kirası Peşin Alınan Taşınmazların Listesi	20
Tablo 10: İz Bedeliyle Muhasebeleştirilmesi Gereken Genel Hizmet Alanları	24
Tablo 11: Maddi Duran Varlığın Değerine Eklenen Değer Artırıcı Tutarlar	25
Tablo 12: Sözleşme Süresi On Yılın Üzerinde Olan Taşınmazlar	33
Tablo 13: İhalesi Yapılan Yapım İşİ Kapsamında, İşin Alt Yüklenicilere Yaptırılan Kısımları	34
Tablo 14: Yapım İşlerine Ait Sigorta Oranları	36
Tablo 15: Doğrudan Temin Alımlarına Yönelik Limit Aşımı Tablosu	40
Tablo 16: Doğrudan Temini Kullanabilmek İçin Farklı Türdeki Mal Alımlarının Kısımlara Bölünmesi	42
Tablo 17: Doğrudan Temini Kullanabilmek İçin Farklı Türdeki Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi	42
Tablo 18: Tahsilat Oranı Düşük Olan Gelirler	50
Tablo 19: Belediyenin 2024 Yılı Şirket Personeli Dahil Personel Giderleri	52
Tablo 20: Belediyenin 2024 Yılı Personel Giderlerine İlişkin Üst Sınır Hesabı	53
Tablo 21: Avukatlık Vekalet Ücretleri Dağıtım Tablosu	57
Tablo 22: Kişiler Adına Teslim Edilen Dayanıklı Taşınırılar	61

KISALTMALAR

CBS:	Coğrafi ve Kent Bilgi Sistemi
ÇTV:	Çevre Temizlik Vergisi
TÜFE:	Tüketici Fiyat Endeksi
KHK:	Kanun Hükmünde Kararname

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Banka Kredilerine İlişkin Faiz Tutarlarının Tümünün Kredinin Kullanıldığı Yılda Giderleştirilmesi
2. Enflasyon Düzeltmesi İşlemleri Sonrasında Oluşan Farkların Dönem Sonunda Mali Tablolara Doğru Aktarılmaması
3. Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Muhasebe Hesaplarında Dönemsellik İlkesine Uygun Olarak İzlenmemesi
4. Taşınmaz Malların Kayıtlarında Eksikliklerin ve Hataların Bulunması
5. Genel Hizmet Alanlarının İz Bedeli Üzerinden Takip Edilmemesi
6. Değer Artırıcı Nitelikte Olmayan Harcamaların Duran Varlığın Maliyet Bedeline Dahil Edilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Taşınmaz İcmal Cetvelleri ile Bilançonun Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunda Yer Alan Kayıtlar Arasında Tutarsızlık Bulunması
2. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
3. Park Alanının Kiraya Verilmesi
4. Kira Artışlarındaki Beş Yıllık Rayiç Değer Güncellemesinin Yapılmaması
5. Kamu İdaresinin Mülkiyetinde veya Tasarrufunda Bulunan Taşınmazları Üstünde İrtifak Kurulmaması ve Kira Sözleşme Sürelerinin On Yıldan Fazla Süreli Olması
6. Yapım İşinde, İşin Alt Yüklenicilere Yaptırılan Kısımları İçin Üst Limitlere Uyulmaması
7. Bütün Riskler Sigortası Muafiyet Oranlarının Mevzuatta Belirlenen Oranların Üzerinde Olması
8. Yapım İşlerine İlişkin Bütün Riskler Sigorta Poliçelerinin İş Artışı Olduğu veya Fiyat Farkı Ödendiği Durumlarda Revize Edilmemesi

9. Yeni Birim Fiyat Analizlerinde Yerel Rayiç Olarak Ticaret ve/veya Sanayi Odasınca Onaylanmış Faturaların Kullanılmaması
10. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımı ve Hizmet Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
11. Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Teminle Gerçekleştirilmesi
12. Özel Hakka Sahip Olmayan Kişilerden ve Birden Fazla Kişi Tarafından Sağlanabilecek İhtiyaçların Tek Kaynaktan Karşılanabileceği Gerekçesiyle Doğrudan Teminle Gerçekleştirilmesi
13. İhale Kapsamında Yapılması Gereken Mal Alımlarının İstisna Kapsamında Temin Edilmesi
14. Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyeti Tesis Edilmeyen İş Yerlerinin Bulunması
15. Elektrik Enerjisi Tedarik Eden Şirketlerden Bir Kısımının Kamu İdaresine Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Aktarımının Olmaması
16. Kamu İdaresi Sınırları İçinde Çıkarılan Kaynak Sularından Kaynak Suları Harcı Alınmaması
17. Tahakkuk Eden Bazı Gelir Kalemlerinin Tahsilat Oranının Düşük Düzeylerde Kalması
18. Gelir Tahakkuklarının Ay Sonlarında Toplu Şekilde Yapılması
19. Şirket Personeli Dahil Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması
20. Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
21. Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Tahsilinin Kayıt ve Dağıtımında Mevzuata Uyulmaması
22. 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Kapsamında Şirketten Yapılan Alımların Doğru Ekonomik Kodda İzlenmemesi
23. Dayanıklı Taşınır Malların Kullanıma Verilmesinde ve Yönetiminde Hataların Bulunması
24. Mal Alım Giderlerinde Takip Edilmesi Gereken Alımların Cari Transfer Ekonomik Kodunda Takip Edilmesi
25. Coğrafi ve Kent Bilgi Sisteminin Kurulmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Mahalli İdareler" başlıklı 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.

Odunpazarı Belediyesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği 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 "Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 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 "Belediyenin Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, 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 "Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, 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 Belediye Kanunu'na göre Odunpazarı İlçe Belediyesinin organları; Odunpazarı Belediye Başkanı, Odunpazarı Belediye Meclisi ve Odunpazarı Belediye Encümenidir.

5393 sayılı Kanun'a göre Belediye Başkanı, Odunpazarı Belediyesi idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Odunpazarı Belediye Başkanı, kanunlarda gösterilen usul ve esaslara göre Odunpazarı İlçesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilmektedir.

Odunpazarı Belediye Meclisi, Belediyenin karar organıdır. Odunpazarı Belediye Başkanı, Odunpazarı Belediye Meclisinin başkanıdır. Odunpazarı Belediye Meclisi, 37 belediye meclis üyesi ve 1 belediye başkanı olmak üzere 38 üyeden oluşmaktadır.

Odunpazarı Belediye Encümeni; Belediye Başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçtiği 3 üye ile biri mali hizmetler yöneticisi olmak üzere Belediye Başkanının her yıl birim yöneticileri arasından seçtiği 3 üye olmak üzere toplamda 7 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı; Mahalli İdareler Norm Kadro Yönetmeliği esaslarına uygun olarak beş başkan yardımcısı ile yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri, imar ve şehircilik, iklim

değişikliği ve sıfır atık, afet işleri, teftiş kurulu, temizlik işleri, zabıta, hukuk işleri 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 park bahçeler, kültür sosyal işler, destek hizmetleri, insan kaynakları ve eğitim, emlak ve istismar, yapı kontrol, etüd proje, basın yayın ve halkla ilişkiler, özel kalem, sivil savunma, bilgi işlem, ulaşım hizmetleri, sosyal yardım işleri, spor işleri, kadın ve aile hizmetleri, kırsal hizmetler, sağlık işleri, ruhsat ve denetim, strateji geliştirme, işletmeler ve iştirakler müdürlüğü gibi 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 üç belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir. Başkana bağlı olarak meclis üyeleri arasından görevlendirilen iki başkan yardımcısı ile memur statüsünde atanmış üç başkan yardımcısı olmak üzere beş başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Doğrudan başkana bağlı iki birim bulunmaktadır. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Müdürlüğüdür. Doğrudan Başkan'a bağlı birimler haricindeki 25 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılarına bağlıdır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, kadrolu işçiler ve şirket işçileri istihdam edilmektedir. İstihdam edilen belediye personeli sayılarına ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda detaylandırılmıştır. Buna göre memur ve kadrolu işçi kadrolarının büyük ölçüde doldurulmadığı görülmektedir. İdarede sözleşmeli personel ise bulunmamaktadır.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	655	339
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	333	50
Geçici İşçi	-	-
Toplam	988	389
696 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1472

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. Kamu İdaresi, bu kapsamda, 2024 faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

İdarenin 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler

EKod	Giderin Türü	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Bütçe (TL)	Eklenen/Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devred en Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	305.902.000,00	0,00	+23.848.000,00 -1.370.000,00	328.380.000,00	292.519.013,73	35.860.986,27	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	49.786.000,00	0,00	+2.095.000,00 -6.060.000,00	45.821.000,00	32.890.176,94	12.930.823,06	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.071.112.000,00	0,00	+323.747.000,00 -15.690.000,00	1.379.169.000,00	1.276.456.921,62	102.712.078,38	0,00
04	Faiz Giderleri	25.000.000,00	0,00	+3.000.000 -0,00	28.000.000,00	27.083.794,32	916.205,68	0,00
05	Cari Transferler	66.174.000,00	0,00	+12.600.000,00 -1.310.000,00	77.464.000,00	72.878.211,29	4.585.788,71	0,00
06	Sermaye Giderleri	612.022.000,00	0,00	+82.900.000,00 -292.800.000,00	402.122.000,00	272.975.525,01	129.146.474,99	0,00
07	Sermaye Transferleri	2.000,00	0,00	0,00	2.000,00	0,00	2.000,00	0,00
08	Borç Verme	2.000,00	0,00	0,00	2.000,00	0,00	2.000,00	0,00
09	Yedek Ödenek	170.000.000,00	0,00	+0,00 -130.960.000,00	39.040.000,00	0,00	39.040.000,00	0,00
Toplam		2.300.000.000,00	0,00	+448.190.000,00 -448.190.000,00	2.300.000.000,00	1.974.803.642,91	325.196.357,09	0,00

Kamu İdaresinin 2024 mali yılı bütçesi ile 2.300.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde 1.974.803.642,91 TL bütçe gideri yapılmış, 325.196.357,09 TL ödenek ise iptal edilmiştir. İdarenin 2023 yılından devreden ödeneği bulunmamaktadır.

İdarenin 2024 yılı bütçe gelir tahminleri ve tahsilat rakamları ise aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3: Bütçe Gelir Tahminleri ve Gerçekleşmeleri

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (Başlangıç + Ek Bütçe) (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01.- Vergi Gelirleri	441.655.000,00	269.652.148,60	961.736,94	268.690.411,66	60,84
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	109.903.000,00	160.886.996,82	3.341.437,80	157.545.559,02	143,35
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	23.505.000,00	1.919.116,83	0,00	1.919.116,83	8,16
05- Diğer Gelirler	1.115.932.000,00	1.280.022.926,54	310.285,16	1.279.712.641,38	114,68
06- Sermaye Gelirleri	11.005.000,00	37.817.873,57	0,00	37.817.873,57	343,64
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-2.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	1.700.000.000,00	1.750.299.062,36	4.613.459,90	1.745.685.602,46	102,69

2024 yılı içerisinde 1.745.685.602,46 TL net tahsilat gerçekleşmiştir. 2024 yılında net bütçe geliri %102,69 seviyesinde gerçekleşmiştir. Gelir kalemlerinin gerçekleşme yüzdeleri; vergi gelirleri %60,84, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %143,35, alınan bağış ve yardımlar %8,16, sermaye gelirleri %343,64, diğer gelirler ise %114,68 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç+ Ek) Ödenegi (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	328.380.000,00	292.519.013,73	89,08
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	45.821.000,00	32.890.176,94	71,78
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.379.169.000,00	1.276.456.921,62	92,55
04- Faiz Giderleri	28.000.000,00	27.083.794,32	96,73
05- Cari Transferler	77.464.000,00	72.878.211,29	94,08
06- Sermaye Giderleri	402.122.000,00	272.975.525,01	67,88
07- Sermaye Transferleri	2.000,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	2.000,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	39.040.000,00	0,00	0,00
Toplam	2.300.000.000,00	1.974.803.642,91	85,86

2024 yılında bütçe giderleri %85,86 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri %89,08, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri %71,78, mal ve hizmet alım giderleri %92,55, faiz giderleri %96,73, cari transferler %94,08 ve sermaye giderleri %67,88 olarak gerçekleşmiştir. Sermaye transferleri ve borç verme kalemlerinden ise bir harcama yapılmamıştır.

İdarenin bütçe gider ve gelirlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2024 yılının 2023 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri de aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	131.346.179,27	223.495.144,92	269.652.148,60	70,16	20,65
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	32.575.669,16	76.077.804,44	160.886.996,82	133,54	111,48
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	2.064.775,10	13.702.951,15	1.919.116,83	563,65	-85,99
Diğer Gelirler	405.036.166,49	710.687.536,16	1.280.022.926,54	75,46	80,11
Sermaye Gelirleri	22.375.244,63	41.290.908,03	37.817.873,57	84,54	-8,41
Toplam	587.845.950,74	1.062.128.034,07	1.745.685.602,46	80,68	64,36
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	5.552.083,91	3.126.310,63	4.613.459,90	-46,69	47,57

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 683.557.568,39 TL'lik (%64,36) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 46.157.003,68 TL (%20,65), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 84.809.192,38 TL (%111,48), alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde -11.783.834,32 (-%85,99), diğer gelirlerde 569.335.390,38 TL (%80,11), sermaye gelirlerinde -3.473.034,46 (-%8,41) tutarlarındaki artışlar ve azalışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Diğer gelirlerde meydana gelen %80,11 oranındaki artış; merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar, gecikme zamları, konutlara ilişkin çevre temizlik vergisi payları ve Otopark Yönetmeliği uyarınca alınan otopark bedellerinden kaynaklanmaktadır.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	81.412.734,28	153.287.789,68	292.519.013,73	88,28	90,83
SGK Devlet Prim Giderleri	11.756.340,45	18.813.939,73	32.890.176,94	60,03	74,82
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	303.956.052,41	623.042.495,27	1.276.456.921,62	104,98	104,87
Faiz Giderleri	10.403.031,25	13.546.484,60	27.083.794,32	30,22	99,93
Cari Transferler	17.963.322,27	47.156.111,35	72.878.211,29	162,51	54,55
Sermaye Giderleri	121.309.931,53	281.708.642,83	272.975.525,01	132,22	-3,10
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00		
Borç Verme	0,00	0,00	0,00		
Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00		
Toplam	546.801.412,19	1.137.555.463,46	1.974.803.642,91	108,04	73,60

İdarenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 837.248.179,45 TL (%73,60) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinde 139.231.224,05 TL (%90,83), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinde 14.076.237,21 TL (%74,82), mal ve hizmet alım giderlerinde 653.414.426,35 TL (%104,87), faiz giderlerinde 13.537.309,72 TL (%99,93), cari transferlerde 25.722.099,94 TL (%54,55) artış gerçekleşirken sermaye giderlerinde 8.733.117,82 TL (%3,10) azalış olmuştur. Personel giderlerindeki artış, memur maaşlarındaki artıştan kaynaklanmıştır. Memur maaşlarındaki artışın sebebi ise 375 sayılı KHK'nın Ek 40'ıncı maddesine göre yapılan seyyanen ilave ek ödemelerden kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte memurlara enflasyon oranında yapılan maaş zammı da artışa neden olmuştur. Mal ve hizmet alım giderlerindeki artış ise müteahhitlik hizmetleri ve temizlik hizmet alım giderlerinden kaynaklanmıştır.

Tablolardaki veriler dikkate alındığında; 2024 yılında bütçe giderlerinin bir önceki yıla göre 837.248.179,45 TL (%73,60), bütçe gelirlerinin ise 683.557.568,39 TL (%64,36) artış gösterdiği görülmektedir. Bütçe giderlerindeki en büyük artışlar; personel giderleri ve mal ve hizmet alım giderleri kalemlerinde gerçekleşmiş, bunları faiz giderleri takip etmiştir. Bütçe gelirlerinde ise teşebbüs ve mülkiyet gelirlerindeki artış dikkat çekici olup alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerde düşüş meydana gelmiştir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 2.349.995.294,67 TL, Faaliyet Geliri 1.824.772.266,89 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 525.223.027,78 TL olarak gerçekleşmiştir.

Odunpazarı Belediyesinin hissedarı olduğu şirket bilgileri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	ODUNPAZARI İNŞ.SAĞ.TAN A.Ş.	500.000,00	500.000,00	100

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70'inci maddesine göre belediyeler kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilirler. Bu kapsamda Odunpazarı Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu 2011 yılında Eskişehir'de kurulmuş ve ikamet amaçlı binaların inşaatı, (müstakil konutlar, birden çok ailenin oturduğu binalar, gökdelenler vb inşaatlar, ahşap binaların inşaatı hariç) inşaat, sağlık, turizm ve tanıtım

hizmetleri ile ana sözleşmesinde yazılı diğer işleri yapmak konusunda faaliyet gösteren Odunpazarı İnşaat Sağlık Turizm ve Tanıtım Hizmetleri Sanayi ve Ticaret AŞ unvanlı şirketi mevcuttur. İdare ayrıca 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarını da bu şirketten yapmaktadır.

Kamu İdaresinin dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 8: Belediyenin Dolaylı Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Unvanı	Şirketin Sermayesi (TL)	Belediyenin Dolaylı Hisse Oranı (*) %	Belediyenin Dolaylı Hisse Payı (TL)
1	ODUNPAZARI DANIŞMANLIK EĞİTİM SAĞLIK HİZMETLERİ SANAYİ VE TİCARET ANONİM ŞİRKETİ	240.000,00	100,00	240.000,00

(*) Odunpazarı Danışmanlık Eğitim Sağlık Hizmetleri Sanayi Ve Ticaret Anonim Şirketi %100 hisse oranı Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu Odunpazarı İnşaat Sağlık Turizm Tanıtım Hizmetleri San. ve Tic. AŞ'ye aittir.

2019 yılında Eskişehir'de kurulmuş bulunan ve Odunpazarı Belediyesinin dolaylı hissedarı olduğu Odunpazarı Danışmanlık Eğitim Sağlık Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketinin faaliyet konusu özetle; yurt içi ve yurt dışında iş ve işçi bulmaya aracılık etmek, mesleki eğitim faaliyetlerinde bulunmak ve ana sözleşmesinde yazılı diğer işleri yapmaktır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Odunpazarı Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Çerçeve Hesap Planının Genel Yapısı" başlıklı 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla 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 "Mali Tabloların Hazırlanması" başlıklı 484 ve "Mizan Cetveli ve Düzenlenecek Mali Tablolar ile Diğer Mali Tablolar" başlıklı 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
 - 11) Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma 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 “Verilecek Defter, Mali Tablo, Belge ve Bilgilerin Çeşitleri” başlıklı 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 “Diğer Belgelerin Verilme Yeri, Süresi ve Usulleri” başlıklı 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından 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 yansıtmassından 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 Kanun'un "İç kontrol sistemi" başlıklı Beşinci Kısımının 55, 56 ve 57'nci maddelerinde iç kontrol sisteminin tanımı, amacı ve yapısı belirlenmiştir. Söz konusu Kanun'da; İç kontrol; "idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak

faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü”, olarak tanımlanmıştır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 31.12.2005 tarihli ve 26040 üçüncü mükerrer sayılı Resmî Gazete ’de yayımlanarak 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’ın “İç kontrol standartları” başlıklı 5’nci maddesinde; “*İç kontrol standartları, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Bakanlık tarafından belirlenir ve yayımlanır. İdareler, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlüdür. Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebilir.*” hükmü yer almaktadır.

Mezkûr hüküm gereği Hazine ve Maliye Bakanlığı, kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla gerekli standart ve temel şartları belirlemiş ve “Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği” adı altında 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete’de yayımlamıştır.

Belediyece, 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği çerçevesinde ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 5’inci Kısımında düzenlenen İç Kontrol Sistemi düzenlemesi esas alınarak hazırlanan en son eylem planını 2015 tarihlidir. Her yıl yapılan değerlendirmeler sonucunda 2015 yılında hazırlanan eylem planı makul güvence sağladığı gerekçesiyle yeni eylem planı hazırlanmamıştır.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile iç kontrolün; “kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme” bileşenleri temelinde, standartlar ve sağlanması gereken genel şartlar belirlenmiş ve bu alandaki çalışmaların hazırlanacak eylem planları ile izlenmesi öngörülmüştür.

Bu çerçevede Belediyenin iç kontrol sistemi; anılan Tebliğ’de yer verilen kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri esas alınarak değerlendirilmiştir.

Kontrol Ortamı

İdarede gerekli görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiş olup yazılı halde doküman haline getirilmiştir.

İdarede yetki devirlerinin yazılı olarak ilgililere bildirildiğini gösteren iç yazışmalar, duyuru metinleri mevcuttur ancak astlara devredilen yetkilerin sınırları yazılı olarak belirlenmeli ve söz konusu devir Kanun'a dayanmalıdır.

Yazı İşleri Müdürlüğü tarafından etik kurallara ilişkin olarak seminer düzenlenmekle birlikte göreve yeni başlayan memur, sözleşmeli personel tarafından kamu görevlileri etik sözleşmesi imzalanmaktadır.

İdarede personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası bulunmaktadır.

İdarede hassas görevlerin yazılı olarak belirlendiği dokümanlar mevcut değildir.

Risk Değerlendirme

İdarenin Stratejik Planı ilgili mevzuat ve standartlara uygun olarak ilgili birimlerin ve personelin katkılarıyla hazırlanmıştır.

İdarenin performans programı içerik olarak yasal mevzuata uygun olarak hazırlanmış, idare bütçesinin performans hedefleri ve faaliyetleri ile ilişkilendirmiştir.

İdarede kurumsal riskler kurum personelinin katıldığı çalışmalarla güncel olarak tanımlanmıştır. Bu doğrultuda stratejik planlardaki hedef risklerin belirlenmesinde ve analizinde, kurumsal risk değerlendirme prosedürleri uygulanmıştır. Risk Kayıt Formu ve Konsolide Risk Raporu doldurularak kayıt altına alınmıştır.

İdarede risklerin değerlendirmesinin yapıldığı ve risklerin tespit edilmesi için gerçekleştirilen toplantı/çalıştay çıktıları mevcuttur.

Kontrol Faaliyetleri

İdarede iş akış süreçlerini belirleyen şema, çizelge vb. yazılı doküman mevcuttur. Ancak iş akış süreçlerinde ortaya çıkabilecek muhtemel riskler ve bu riskleri bertaraf edecek veya minimize edecek kontrol faaliyetlerine yer verilmemiştir.

İdarede görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesinin dikkate alındığı tespit edilmiş olup iş veya faaliyet süreçlerinde yapılan görevlendirmelere ilişkin belgeler mevcuttur.

İdare tarafından iç kontrol riskleri tespit edilmemiştir.

İdarede ön mali kontrol sistemi harcama birimleri ve mali hizmetler birimi tarafından oluşturulmuştur. İlgili mevzuat uyarınca ön mali kontrol gerçekleştirilmektedir.

Bilgi ve İletişim

İdarenin yönetim bilgi sistemi, farklı birimlerin sisteme yaptıkları veri girişini ortak tanımlarda toplayan, bu sayede veri analizine ve rapor oluşturulmasına imkân sağlayan bir yapıdadır.

İdare ilgili mevzuat ve standartlara uygun olarak idare faaliyet raporu hazırlamaktadır.

İdare faaliyet raporu, internet sitesinde kamuoyuna duyurulmaktadır.

İdarede ilgili mevzuat ve standartlara uygun olarak veri kayıt ve dosyalama sistemi mevcuttur. Bu sistem gelen ve giden bütün evrakı kapsayacak şekilde ve personel tarafından ulaşılabilir düzeydedir.

Bilgi yönetim sistemi yedekleme ve bilgi güvenliğini sağlayacak şekilde oluşturulmuştur.

İzleme

İdarece hazırlanan en son eylem planını 2015 tarihlidir. Her yıl yapılan değerlendirmeler sonucunda 2015 yılında hazırlanan eylem planı makul güvence sağladığı için yeni eylem planı hazırlanmamıştır.

Kamu idareleri tarafından hazırlanması gereken Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygun olarak 18 kamu iç kontrol standardı ve bu standartları sağlayan 79 genel şartı içerecek şekilde hazırlanmalı ve üst yönetici tarafından onaylandıktan sonra Hazine ve Maliye Bakanlığı'na gönderilmelidir. İdare tarafından uygulanmakta olan mevcut eylem planı tebliğe uygun şekilde hazırlanmamıştır.

“Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı” hazırlık çalışmalarının üst yönetici onayıyla başlatılması ve bu çalışmaları yönlendirmesi için İç Kontrol İzleme ve

Yönlendirme Kurulu'nun oluşturulması gerekmektedir. İdare tarafından İç kontrol sistemine yönelik çalışmaların başlatıldığına dair üst yönetici onayı\görevlendirme yazıları mevcuttur.

İdare tarafından iç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirilmesi amacıyla harcama birimleri tarafından iç kontrol soru formları doldurulmuştur.

İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu üst yöneticinin onayına sunulmakla birlikte onaylanan İç Kontrol Değerlendirme Raporuna uygun şekilde riskler belirlenip her bir risk için kontrol faaliyetleri tayin edilmemiştir.

Kamu idarelerinde doğrudan üst yöneticiye bağlı olarak iç denetim başkanlıkları kurulabilir. İdarede 3 adet boş kadro olmasına rağmen iç denetçi ataması yapılmamıştır.

İdarenin 2023 yılı faaliyet raporu ekinde üst yönetici ve mali hizmetler birim yöneticisi tarafından imzalanan iç kontrol güvence beyanı yer almaktadır.

İdarenin iç kontrol ve kurumsal risklerinin belirlendiği, dolayısıyla riskleri önleyecek gerekli kontrol faaliyetlerinin tanımlandığı, yılda en az bir kere yapılması gereken iç kontrol değerlendirmesinin yapıldığı, ancak iç denetim biriminin kurulmadığı ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının güncellenmediği tespit edilmiş; İç Denetim Birim Başkanlığının kurulması ve bu kapsamda aktif olarak görev yapan iç denetçi atamasının sistemin gelişimine katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Eskişehir Odunpazarı Belediyesinin 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve Kamu İdaresi 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: Banka Kredilerine İlişkin Faiz Tutarlarının Tümünün Kredinin Kullanıldığı Yılda Giderleştirilmesi

Kamu İdaresini tarafından borçlanma işlemlerinin muhasebe kayıtlarına alınması aşamasında henüz tahakkuk etmemiş banka kredi faizlerinin tamamının tahakkuk etmiş gibi 630 Giderler Hesabı ile 381 ve 481 Gider Tahakkukları Hesaplarına kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 381 Gider Tahakkukları Hesabı'na ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 289'uncu maddesinde; bu hesabın kısa vadeli iç ve dış mali borçlar hesap gruplarında izlenmeyen, tahakkuk etmiş giderlerden kaynaklanan ancak gelecek aylarda ödenebilir duruma gelecek olan borçlar ile uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki gider tahakkukları hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Hesaba İlişkin İşlemler" başlıklı 290'ıncı maddesinde; uzun veya kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içinde yer alan, iç ve dış malî borçlara ilişkin olarak ay sonlarında tahakkuk ettirilen ve gelecek aylarda ya da içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemde ödenecek olan işlemiş faiz tutarının bu hesaba kaydedileceği; aralık ayına ait olarak tahakkuk ettirilen faiz gideri borçlarından takip eden faaliyet dönemi içinde ödenmesi gerekenlerin ise geçici mizandan önce bu hesaba kaydedileceği ve dönem sonunda uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki gider tahakkukları hesabında yer alıp ödeme zamanına bir yıldan az süre kalan tutarların da bu hesaba aktarılacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan Yönetmelik'in 481 Gider Tahakkukları Hesabına ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 338'inci maddesinde ise; bu hesabın uzun vadeli iç ve dış mali borçlar hesap gruplarında izlenmeyen; tahakkuk etmiş giderlerden kaynaklanan ancak içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemden sonraki dönemlerde ödenebilir duruma gelecek olan borçların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde 381 ve 481 Gider Tahakkukları Hesapları, tahakkuk etmiş ancak gelecek aylarda ya da içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde ödenecek olan faiz tutarlarının izlenmesi için kullanılan hesaplardır. İdarelerin, kullanılan banka kredilerinde sözleşme süresince hesaplanan faizin tamamını kredinin kullanıldığı yılda faaliyet gideri olarak göstermesi ve 630 Giderler Hesabında tek seferde giderleştirilmesi mevzuat hükümlerine uygun düşmemektedir. Ayrıca aylık faiz dahil

taksit ödemeli kredilerde vadesi gelmeyen taksitlerine ait faiz ödemeleri için 381 ve 481 Gider Tahakkukları Hesaplarının kullanılmaması gerekmektedir. Ancak vadesi geldiği halde ödenmeyen taksitlerin bulunması halinde 381 ve 481 Gider Tahakkukları Hesaplarının kullanılması mümkündür. Kredi taksit ödemelerine ilişkin ay sonlarında 630 Giderler Hesabı'na borç kaydı yapılarak 103 Verilen Çekler ve Ödeme Emirleri ile 102 Bankalar Hesaplarına ilgili kayıtların yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, yıl içinde 381 Gider Tahakkukları Hesabı'na 8.449.966,00 TL, 481 Gider Tahakkukları Hesabı'na 57.696.641,00 TL kaydedilip karşılığında 630 Giderler Hesabı'na 66.146.607,00 TL kaydedildiği görülmüştür. Yapılan bu hatalı muhasebe kaydı nedeniyle 381 ve 481 Gider Tahakkukları Hesapları ile 630 Giderler Hesabı yukarıda bahsedilen tutarlar kadar fazla görünmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup hatalı muhasebe kaydının düzeltildiği ifade edilmiştir. Ancak hatalı kayıt, 2025 yılı içerisinde giderilmiş olup düzeltme kaydının, 2024 yılı mali tablolarındaki hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır.

Kamu İdaresince kullanılan kredilerin sözleşme süresince işleyecek tüm faizlerinin, kredinin kullanıldığı yılda faaliyet gideri olarak gösterilmemesi, işlemiş faiz tutarlarının ilgili dönemde giderleştirilmesi, işlememiş faiz tutarları için herhangi bir kayıt yapılmaması ve Gider Tahakkukları hesaplarında izlenmemesi; ancak vadesi geldiği halde ödenemeyen taksitler olur ise bu taksitlerin gider tahakkukları hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Enflasyon Düzeltmesi İşlemleri Sonrasında Oluşan Farkların Dönem Sonunda Mali Tablolara Doğru Aktarılmaması

Kamu İdaresi tarafından gerçekleştirilen enflasyon düzeltmesi işlemleri sonrasında Enflasyon Düzeltmesi Hesabında oluşan tutarın dönem sonunda mevzuata uygun olarak mali tablolara aktarılmadığı görülmüştür.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait 31.12.2023 tarihli mali tabloların enflasyon etkilerinden arındırılarak raporlama tarihindeki satın alma gücünü yansıtacak şekilde sunulmalarını sağlamak üzere enflasyon düzeltmesine tabi tutulması, Hazine ve Maliye Bakanlığınca kararlaştırılmış olup buna ilişkin usul ve esaslar Muhasebat Genel Müdürlüğüince 16.12.2023 tarih ve 32401 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 85 sıra no.lu Genel Tebliğ ile belirlenmiştir.

İlgili Genel Tebliğ'in "Enflasyon Düzeltmesi İşlemleri" başlıklı 5'inci maddesinin ilk fıkrasında genel yönetim kapsamında bulunan tüm kamu idarelerinin 31.12.2023 tarihli mali tablolarının enflasyon düzeltmesine tabi tutulacağı, ikinci fıkrasında ise hangi parasal kalemlere ne şekilde enflasyon düzeltmesi işlemleri yapılacağı açıklanmıştır. İlgili maddenin son fıkrasında ise enflasyon düzeltmesi sonrasında oluşacak farkların izlenmesi için ihdas edilen yardımcı hesapların Tebliğ'e ekli Ek-3'te yer aldığı belirtilmiştir.

Aynı Tebliğ'in "Enflasyon düzeltmesine yönelik muhasebe kayıtları" başlıklı 6'ncı maddesinde, parasal olmayan varlık kalemlerinin enflasyon düzeltmesi işlemine tabi tutulması sonucunda ortaya çıkan farkların, ilgili hesaba borç ve 698 Enflasyon Düzeltmesi Hesabı'na alacak kaydedileceği, birikmiş amortisman tutarlarında yapılan düzeltme sonucu ortaya çıkan farkların, 257 Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabı'na alacak, 698 Enflasyon Düzeltmesi Hesabı'na borç kaydedileceği, dönem sonu işlemleri kapsamında 698 Enflasyon Düzeltmesi Hesabı'nın kalanının 690 Faaliyet Sonuçları Hesabı'na aktarılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen açıklamalardan anlaşılabacağı üzere, enflasyon düzeltmesine tabi tutulacak parasal olmayan kalemlere enflasyon düzeltmesi işlemleri yapılacak ve ortaya çıkan farklar ilgili hesaplara yardımcı hesaplar kullanılarak alınacak ve ilgisine göre karşılığında 698 Enflasyon Düzeltmesi Hesabı borç ya da alacak çalıştırılacaktır. Dönem sonunda ise 698 Enflasyon Düzeltmesi Hesabı'nın kalanı 690 Faaliyet Sonuçları Hesabı'na aktarılacaktır.

Kamu İdaresinin enflasyon düzeltmesi işlemlerinin incelenmesi neticesinde, enflasyon düzeltmesi sonrasında oluşan farkların izlendiği 698 Enflasyon Düzeltmesi Hesabı'nın 2.614.017.388,58 TL tutarında borç bakiyesi verdiği ve bu tutarın 690 Faaliyet Sonuçları Hesabı'na aktarılmadan doğrudan 570 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı'na aktarıldığı görülmüştür. Mevzuata aykırı olarak yapılan bu muhasebe kaydının faaliyet sonuçları tablosunda 2.614.017.388,58 TL tutarında hataya sebep olduğu tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiştir. Ancak mevzuata aykırı kayıt, 2025 yılı içerisinde giderilmiş olup yapılan düzeltme kaydının, 2024 yılı mali tablolarındaki hatayı giderici bir etkisi bulunmamaktadır.

Kamu İdaresinin, 698 Enflasyon Düzeltmesi Hesabının borç bakiyesini 690 Faaliyet Sonuçları Hesabına aktararak dönem sonu işlemlerini mevzuata uygun şekilde gerçekleştirmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Muhasebe Hesaplarında Dönemsellik İlkesine Uygun Olarak İzlenmemesi

Kamu İdaresi tarafından kiraya verilen taşınmazlara ilişkin peşin tahsil edilen kira bedellerinin 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ve 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı'nda izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'nın niteliğinin açıklandığı 286'ncı maddesinde, bu hesabın içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak gelecek aylara ait olan peşin tahsil edilmiş gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Anılan Yönetmeliğin 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'na ilişkin işlemleri açıklayan 287'nci maddesinde, gelecek aylara ait olarak peşin tahsil edilen gelirlerin, ilgili oldukları ay sonlarında tahakkuk ettirmek üzere bu hesapta izleneceği; 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'nın işleyişini açıklayan 288'inci maddesinde ise, peşin tahsil edilen gelirlerin, içinde bulunulan aya ait olan kısmının 600 Gelirler Hesabı'na kaydedileceği, sonraki aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken kısmının 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'na kaydedileceği, 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'nda kayıtlı bulunan tutarlardan ilgili oldukları ay sonlarında gelir olarak tahakkuk ettirilenlerin bu hesaba borç, 600 Gelirler Hesabı'na alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı'na ilişkin işlemleri açıklayan 337'nci maddesinde, peşin tahsil edilen gelirlerden, içinde bulunulan aya ait olan kısmının 600 Gelirler Hesabı'na, gelecek aylarda tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'na, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin bu hesaba alacak, bu hesapta kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalanların dönem sonunda bu hesaba borç, 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'na alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin peşin olarak tahsil ettiği kira geliri aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere 6.386.000,00 TL'dir. Kamu İdaresi elde edilen kira gelirlerini bir bütün olarak değerlendirmekte, peşin tahsil edilen tutar ile ilgili dönem ayrıcı hesaplar kullanılmamaktadır. Mali tablolarda izleyen dönemlere ait gelirlerin 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler ve 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler hesaplarında izlenmemesi, 2024 yılı bilançosunda bu hesapların olması gerekenden daha düşük; faaliyet sonuçları tablosunda ise 600 Gelirler Hesabının olduğundan daha yüksek görünmesine sebebiyet vermekte olup, tahakkuk esaslı muhasebenin temel ilkelerinden olan dönemsellik ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.

Tablo 9: Beş Yıllık Kirası Peşin Alınan Taşınmazların Listesi

Kiracı	Taşınmazın Cinsi	Kira Başlangıç Tarihi	Kira Süresi	Kira Bedeli (TL) (5 Yıllık Peşin)
A	Muhtelif Yerlerdeki ATM Kabinleri	03.12.2020	10 Yıl	4.000.000,00
B	Tarla	16.05.2022	5 Yıl	12.500,00
C	Spor Kompleksi	26.04.2023	10 Yıl	4.750.000,00
D	Spor Kompleksi	04.08.2023	10 Yıl	1.506.000,00
E	Tarla	06.12.2024	5 Yıl	57.500,00
K	Tarla	06.12.2024	5 Yıl	60.000,00
L	Tarla	06.12.2024	5 Yıl	60.000,00

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup gerekli özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından gelecek aylara ve yıllara ait olup peşin tahsil edilen kira alacaklarının vadelerine göre 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ile 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı'nda muhasebeleştirilmesi ve mali tablolara aktarılması gerekmektedir.

BULGU 4: Taşınmaz Malların Kayıtlarında Eksikliklerin ve Hataların Bulunması

Kamu İdaresi tarafından tamamlanması gereken taşınmaz kayıt işlemlerinin halen tamamlanmadığı, taşınmaz kayıt formlarının mevzuata uygun olarak düzenlenmediği görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ıncı maddelerinde düzenlenmiş olup bu Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallерinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun'un 44, 45 ve 60'ıncı maddelerine dayanılarak Hazine ve Maliye Bakanlığınca düzenlenen "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Anılan Yönetmelik'in uygulanmasına yönelik tespitler aşağıda yer almaktadır:

a) Kamu İdaresinin Mülkiyetinde Olan Bazı Taşınmazların Taşınmaz Kayıt Formlarında Yer Almaması

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre hazırlanması gereken taşınmaz kayıt formlarında Kamu İdaresi adına tapuda kayıtlı bazı taşınmazların yer almadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre kamu idareleri, mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazlarını, miktar ve değer olarak takip etmek amacıyla kayıt altına alacaklardır.

Aynı Yönetmelik'in "Kayıt Şekli" başlıklı 7'nci maddesine göre kamu idarelerine ait taşınmazlar için, "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu", "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu", "Orta Malları Formu" ve "Genel Hizmet Alanları Formu"nun düzenlenmesi gerekmektedir. Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlamak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmelik'in ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

Mali hizmetler birimi tarafından, taşınmaz kayıt formlarının konsolide edilerek hazırlanan taşınmaz icmal cetvelleri ise taşınmazların muhasebe kayıtlarına esas teşkil edecek olup bilançoda yer alan ilgili maddi duran varlık hesaplarına gerekli kayıtlar yapılacaktır.

Kamu İdaresinin mülkiyetindeki taşınmazlara ilişkin Tapu Müdürlüğünden edinilen bilgiler ile İdarenin düzenlediği taşınmaz kayıt formlarının karşılaştırılmasında tapuda kayıtlı olan bazı taşınmazların taşınmaz kayıt formlarında yer almadığı tespit edilmiştir.

Taşınmaz kayıt formlarında yer alan taşınmazların, bilanço hesaplarında ilgili maddi duran varlık hesaplarına yapılacak kayıtlara esas teşkil ettiği göz önünde bulundurulduğunda, tapuda Kamu İdaresi adına kayıtlı olup da Kamu İdaresinin taşınmaz kayıt formlarında yer almayan taşınmazların mevcut olması sebebiyle, 2024 yılı Bilançosu, 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap grubu itibariyle tam, doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup bulgu doğrultusunda gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Tapuda Kamu İdaresi adına kayıtlı tüm taşınmazların, bilançonun 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap grubuna yapılacak olan kayıtlar dikkate alındığında, eksiksiz olarak taşınmaz kayıt formlarında yer alması sağlanmalıdır.

b) Taşınmaz Kayıt Formlarının Güncel Durumu Yansıtmaması

Kamu İdaresinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan taşınmaz kayıt formlarının güncel durumu yansıtmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt değişikliği işlemleri" başlıklı 11'inci maddesinin 1'inci fıkrasında kadastro, imar, ifraz, tevhid, cins tashihi, yüzölçüm değişikliği, kat mülkiyeti tesisi, kamuya terk gibi nedenlerle taşınmazda meydana gelebilecek değişikliklerde kayıtlar kapatılıp oluşan taşınmazlar esas alınarak yeni kayıt tesis edileceği ifade edilmiştir. Kamu İdaresi adına kayıtlı taşınmazlarda kadastro, imar, ifraz, kat mülkiyeti tesisi gibi değişiklikler meydana gelmesine rağmen taşınmaz kayıt formlarında mevcut kayıtların kapatılmadığı ve oluşan taşınmazlar için de yeni kayıtlar tesis edilmediği görülmüştür.

Maddenin 2'nci fıkrasında terkin, satış, devir gibi mülkiyeti sona erdiren durumlarda sona eriş nedeni açıklanarak kaydın kapatılacağı belirtilmiştir. Ancak Kamu İdaresinin taşınmaz kayıt formları incelendiğinde Kamu İdaresinin mülkiyetinin sona erdiği taşınmazların da formlarda yer aldığı görülmüştür. Taşınmaz kayıt formlarında mülkiyetin sona erdiği taşınmazların da yer alması, taşınmaz kayıt formları esas alınarak düzenlenen taşınmaz icmal cetvellerinin doğruluğunu; taşınmaz icmal cetvellerinin, taşınmazların muhasebe kaydına esas teşkil edeceği dikkate alındığında da 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna yapılacak muhasebe kayıtlarını şüpheli hale getirmektedir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmekte olup kadastro, imar, ifraz, kat mülkiyeti tesisi gibi değişikliklerin taşınmaz kayıt formlarında uygulanmaya başlandığı; terkin, satış, devir ve benzeri suretle mülkiyeti sona eren taşınmazların formlardan düşülmesi ile ilgili gerekli çalışmalar yapılacağı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresinin mülkiyetinin sona erdiği taşınmazlarının, taşınmaz kayıt formlarından çıkarılması gerekmektedir.

c) Taşınmaz Kayıt Formlarının Mevzuata Uygun Olarak Tutulmaması

Kamu İdaresinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan taşınmaz kayıt formlarının, Yönetmeliğe aykırı olarak taşınmazların parasal değerine ilişkin bilgiyi içermediği görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde, kamu idarelerine ait taşınmazların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınacağı ifade edilmiştir. Aynı maddenin devam eden fıkrasında ise hangi taşınmazların hangi değer üzerinden kayıt altına alınacağı açıklanmıştır. Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinde ise; kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve

kontrol işlemleriyle görevli birimince hazırlanan taşınmaz kayıt formlarının, taşınmaz icmal cetvellerinin hazırlanması için mali hizmetler birimine gönderileceği ve mali hizmetler birimince bu formlar esas alınarak taşınmaz icmal cetvellerinin hazırlanacağı ifade edilmiştir. Taşınmaz kayıt formlarında taşınmazların değerlerine ilişkin bilgi yer almamasına rağmen taşınmaz icmal cetvellerinde taşınmazların değerlerine yer verilmiş olması anlaşılamamış olup icmal cetvellerindeki değer bilgilerinin gerçekçi olmadığı değerlendirilmektedir.

Taşınmaz icmal cetvellerinin, taşınmazların muhasebe kaydına esas teşkil edeceği dikkate alındığında, taşınmaz icmal cetvellerindeki değerlerin gerçekçi bir şekilde belirlenmemiş olması, 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna yapılacak muhasebe kayıtlarını şüpheli hale getirmektedir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmekte olup taşınmaz kayıt formlarında taşınmazların değerine ilişkin bilgilerin eklendiği ve formların yeniden düzenlendiği ifade edilmiştir. Ancak bu hususu kanıtlayacak herhangi bir belge sunulmamıştır.

Kamu İdaresi tarafından hazırlanan taşınmaz kayıt formlarında taşınmazların parasal değerine ilişkin bilgilerin yer alması gerekmektedir.

BULGU 5: Genel Hizmet Alanlarının İz Bedeli Üzerinden Takip Edilmemesi

Kamu İdaresinde, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'e ekli kayıt planında yer alan genel hizmet alanlarının iz bedeliyle takip edilmediği görülmüştür.

Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinin 2'nci fıkrasında; Yönetmelik'e ekli Ek 1'deki kayıt planının "Tapuda kayıtlı olan taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir. İlgili maddenin devamında ise "ancak" denilerek bu hususa beş adet istisna getirilmiştir. Bu istisnalardan bir tanesi, aynı maddenin 2'nci fıkrasının (ç) bendinde açıklandığı üzere; Ek 1'deki Kayıt Planının "Genel Hizmet Alanları" başlığı altında sayılan taşınmazlardır. Sayılan bu taşınmazların Yönetmelik'te iz bedeli üzerinden takip edileceği belirtilmiştir.

Maddenin 5'inci fıkrasına göre kayıt işlemleri; taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsamaktadır. Dolayısıyla genel hizmet alanlarının iz bedeli ile kaydedilmesi gereken yerler taşınmaz kayıt formları ve taşınmaz icmal cetvelleridir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresine ait 2024 yılı taşınmaz icmal cetvellerinde genel hizmet alanı olarak değerlendirilecek; parklar ve yeşil alanlar, rekreasyon alanları, pazar yeri, genel mezarlıklara ilişkin hesap kodlarına yapılan kayıtların aşağıda tabloda yer alan şekilde maliyet ya da rayiç bedelleri ile yapıldığı görülmüştür.

Tablo 10: İz Bedeliyle Muhasebeleştirilmesi Gereken Genel Hizmet Alanları

S.No	Hesap Kodu	Hesap Adı	Rayiç Bedeli (TL)
1	251.01.20.02	Parklar ve Yeşil Alanlar	6.810.118.477,00
2	251.01.20.04	Rekreasyon Alanları	54.158.686,39
3	251.01.20.06	Pazar Yeri	348.948.623,6
4	251.01.20.07	Genel Mezarlıklar	295.089,93

Uygulamada taşınmaz kayıt formlarında ve taşınmaz icmal cetvellerinde iz bedeliyle takip edilmesi gereken genel hizmet alanlarının, iz bedeli dışında bir değer kullanılarak kayıt altına alınması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu hususa iştirak etmekte olup genel hizmet alanlarının iz bedeli ile takibi için yapılan kamulaştırmalar ve ihale işlemleri sonucundaki değişiklikler de göz önünde bulundurularak kayıtların tekrar düzenleneceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından taşınmazların muhasebe kayıtlarında iz bedeliyle takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Değer Artırıcı Nitelikte Olmayan Harcamaların Duran Varlığın Maliyet Bedeline Dahil Edilmesi

Kamu İdaresi tarafından bilançosunda kayıtlı maddi duran varlıkları için yapılan değer artırıcı nitelikte olmayan harcamaların, doğrudan giderleştirilmesi gerekirken ilgili maddi duran varlıkların maliyet bedeline eklendiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'inci maddesinde; maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü harcamanın, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edileceği ve amortisman hesaplamasında dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

Aynı maddenin devam eden alt bendinde ise ilgili kanun maddesinde sayılanlar dışında kalan, maddi duran varlıklar için yapılan her türlü normal bakım ve onarım harcamalarının, gider olarak kaydedileceği hükmü yer almaktadır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 47 sıra No.lu Amortisman ve Tükenme Payları Tebliği'nin "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinde, dayanıklı taşınır ve taşınmazlar için belirli tutarı aşan değer artırıcı işlemlerin, duran varlığın maliyet bedeline eklenmesi ve yıl sonunda toplam tutar üzerinden aynı şekilde amortisman ayrılması gerektiği belirtilmiştir. Söz konusu Tebliğ'de belirtilen limitler Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın 07.11.2023 tarihli Kararı ile güncellenerek dayanıklı taşınır ve taşınmazların her biri için 52.000,00 TL'ye, taşınmazların her biri için 114.000,00 TL'ye çıkarılmıştır.

Bahsi geçen mevzuat hükümlerince, maddi duran varlıklara yapılan harcamaların Kanunda belirtilen limitleri aşmadığı takdirde 630 Giderler Hesabı'nda, limitleri aştığı takdirde ise ilgili maddi duran varlık hesabında muhasebeleştirileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, değer artırıcı nitelikte olmayan, ilgili mevzuat hükmünde belirtilen limitlerin altında kalan ve aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere 1.709.463,24 TL'lik harcamaların doğrudan gider olarak kaydedilmesi gerekirken ilgili varlık hesaplarına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Tablo 11: Maddi Duran Varlığın Değerine Eklenen Değer Artırıcı Tutarlar

Hesap Kodu	Miktar (TL)
251 Yer Altı ve Yer Üstü Düzenleri	530.255,88
252 Binalar	1.124.797,36
253 Tesis, Makine ve Cihazlar	2.160,00
255 Demirbaşlar	52.250,00
TOPLAM	1.709.463,24

Kamu İdaresi tarafından değer artırıcı olarak kabul edilmeyen harcamaların tamamının maddi duran varlık hesaplarına kaydedilmesi, mali tablolarda 630 Giderler Hesabı'nın eksik, ilgili varlık hesabının ise bu tutar kadar fazla görünmesine neden olmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından mali tabloların tam ve doğru bilgi verebilmesi amacıyla taşınır ve taşınmazlar için yapılan harcamaların muhasebeleştirilirken ilgili mevzuat

hükümlerinde yer alan limitlerin dikkate alınarak değer artırıcı olup olmadığına göre gerekli kayıtların yapılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınmaz İcmal Cetvelleri ile Bilançonun Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunda Yer Alan Kayıtlar Arasında Tutarsızlık Bulunması

Kamu İdaresi tarafından tutulan taşınmaz icmal cetvellerindeki kayıtlar ile bilançonun ilgili hesaplarındaki kayıtlar arasında tutarsızlık olduğu görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Yine aynı maddede iz bedeli üzerinden kayıt altına alınacak taşınmazlar sayılmıştır. Bunlar; yukarıda bahsedilen taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar, Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazlar, Ek 1'deki Kayıt Planının "Orta Malları" başlığı altında yer alan taşınmazlar, "Genel Hizmet Alanları" başlığı altında yer alan taşınmazlar ve Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazlardır.

Aynı Yönetmelik'in "Kayıt Şekli" başlıklı 7'nci maddesine göre kamu idarelerine ait taşınmazlar için, "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu", "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu", "Orta Malları Formu" ve "Genel Hizmet Alanları Formu"nun düzenlenmesi gerekmektedir. Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerinde hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlamak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmelik'in ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

Mali hizmetler birimi tarafından, taşınmaz kayıt formlarının konsolide edilerek hazırlanan taşınmaz icmal cetvelleri ise taşınmazların muhasebe kayıtlarına esas teşkil edecek olup bilançoda yer alan ilgili maddi duran varlık hesaplarına gerekli kayıtlar yapılacaktır.

Mali hizmetler birimi tarafından hazırlanan icmal cetvellerinin incelenmesi neticesinde; icmal cetvellerindeki kayıtlar ile Kamu İdaresi bilançosunun ilgili maddi duran varlıklar hesap grubundaki kayıtları arasında tutarsızlık olduğu görülmüştür.

· Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar İçin İcmal Cetvelinde yer alan taşınmazların toplam parasal değeri 2.237.498.477,67 TL,

· Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar İçin İcmal Cetvelinde yer alan taşınmazların toplam parasal değeri 1.745.865.385,60 TL,

· Genel Hizmet Alanları İçin İcmal Cetvelinde yer alan taşınmazların toplam parasal değeri 7.213.520.876,92 TL, olarak yer almaktadır.

Hazırlanan icmal cetvellerinde toplam 11.196.909.349,48 TL değerinde kayıt yer almasına rağmen Kamu İdaresi bilançosunun 31/12/2024 tarihi itibarıyla 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ile 252 Binalar Hesaplarında toplam 14.348.010.550,00 TL tutarında kayıt yer almaktadır. Taşınmaz icmal cetvellerindeki toplam değer, bilançonun ilgili maddi duran varlıklar hesaplarındaki değerden 3.151.101.200,52 TL daha azdır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik, genel hizmet alanları niteliğinde olan meydanların, parklar ve yeşil alanların, mesire yerlerinin, rekreasyon alanlarının, otoparkların, pazar yerlerinin, mezarlıkların ve umuma ait binaların iz bedeli üzerinden; Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ise sayılan bu yerlerin ve bu yerlere yapılan değer arttırıcı nitelikteki harcamaların maliyet bedeli, maliyet bedeli belirlenemiyorsa rayiç değer üzerinden muhasebede izlenmesini öngörmüştür.

Bu iki Yönetmelik'in, genel hizmet alanlarının farklı değerler üzerinden kayıtlarda izlenmesini öngörmesi sebebiyle, taşınmaz icmal cetvelleri ile bilançonun ilgili maddi duran varlık hesaplarındaki kayıtların eşit olması doğal olarak mümkün değildir. Ancak Kamu İdaresinin taşınmaz icmal cetvellerindeki kayıtlar incelendiğinde genel hizmet alanlarının iz bedeli üzerinden değil, maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kayıtlara alındığı görülmüştür. Dolayısıyla taşınmaz icmal cetvelleri ile bilançonun ilgili maddi duran varlık hesaplarındaki kayıtların eşit olması beklenmektedir.

Taşınmaz icmal cetvelleri ile bilançonun ilgili maddi duran varlık hesaplarındaki kayıtların eşit olmaması 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna yapılacak muhasebe kayıtlarını şüpheli hale getirmektedir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup hatalı muhasebe kaydının düzeltildiği ifade edilmiştir. Ancak hatalı kayıt, 2025 yılı içerisinde giderilmiş olup yapılan düzeltme kaydının, 2024 yılı mali tablolarındaki hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır. Ayrıca yapılan düzeltme işleminin neye göre yapıldığı tam olarak anlaşılamamıştır.

Sonuç olarak Kamu İdaresinin taşınmaz icmal cetvellerinde genel hizmet alanlarının maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kayıtlara alınması sebebiyle taşınmaz icmal cetvelleri ile bilançonun ilgili maddi duran varlık hesaplarındaki kayıtların eşit olması gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Kamu İdaresinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların bir kısmının mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbiri ile uyumlu olmadığı ve cins tashihi işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde cins tashihi; binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi şeklinde tanımlanmış; “Cins tashihlerinin yapılması” başlıklı 10’uncu maddesinde; kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemlerin yapılması gerektiği; “Kayıt değişikliği işlemleri” başlıklı 11’inci maddesinde ise, kadastro, imar, ifraz, tevhid, cins tashihi, yüzölçümü değişikliği, kat mülkiyeti tesisi, kamuya terk gibi nedenlerle taşınmazda meydana gelebilecek değişikliklerde kayıtların kapatılarak yeni kayıt tesis edilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, taşınmazların bir kısmının cins tashihlerinin yapılmadığı, mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbiri ile uyumlu olmadığı tespit edilmiştir. Bu durum mali tablolarda 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun hatalı veri üretmesine sebep olmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak etmiş olup bazı ada ve parsellerde bulunan taşınmazların cins tahsisinin yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak bu çalışmanın Kamu İdaresi adına tapuda kayıtlı bulunan ve kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu olmadığı bütün taşınmazları için yerine getirilmesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi tarafından tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tashihleri işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Park Alanının Kiraya Verilmesi

Kamu İdaresi tarafından imar planlarında park alanı olarak yer alan ve tüm vatandaşların kullanımına açık olması gereken taşınmazın, kira karşılığında özel kişiye kullandırıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, park ve yeşil alanlara ilişkin hizmetleri yapmak veya yaptırmamanın belediyenin görev ve sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Kamuya ait gayrimenkuller" başlıklı 11'inci maddesinde, imar planlarında; meydan, yol, su yolu, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere ayrılmış yerlere rastlayan Hazine ve özel idareye ait arazi ve arsaların belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye bedelsiz terk edileceği ve tapu kaydının terkin edileceği, bu suretle mal edilen arazi ve arsaların belediye tarafından satılamayacağı, başka bir maksat için kullanılamayacağı, bu hususta tapu kütüğünün beyanlar hanesine gerekli şerhin konulacağı ifade edilmiştir.

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinde parkların; kentte yaşayanların yeşil bitki örtüsü ile dinlenme ihtiyaçları için ayrılan, 19'uncu maddedeki kullanımlara da yer verilebilen alanları ifade ettiği belirtilmiştir. Yönetmelik'in 19'uncu maddesinde de; park alanlarında encümen kararıyla, açık havuz/süs havuzu, açık spor ve oyun alanı, genel tuvalet, pergola, kameriye, 1000 m2 ve üzeri parklarda çay bahçesi, büfe, muhtarlık, güvenlik kulübesi ile trafo, tabii veya tesviye edilmiş toprak zemin altında kalmak üzere kapalı otopark, 10.000 m2 üzerindeki parklarda, mescit ile trafik güvenliği alınarak kamuya ait 112 acil ambulans istasyonu yapılabileceği ifade edilmiştir. Bu mevzuata göre, park alanlarında nelerin yapılabileceği sınırlı olarak sayılmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre park alanları kamunun istifadesine açık olan ve tescile tabi olmayan yerlerdir. Bu alanlarda yapılaşma koşulları, kullanım şekli ve niteliği Yönetmelik ve imar planlarının çizdiği çerçevede uygulanmalı, kamuya açık olma vasfını yitirecek şekilde yapılaşma ya da tasarrufun gerçekleşmemesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin tasarrufunda bulunan 1.800 metrekarelik park alanındaki oyun alanının yukarıdaki mevzuat hükümlerine aykırı olarak kiralama yoluyla kullanıldığı tespit edilmiştir. Toplumun yararlanması için ayrılan park alanlarındaki bu kullanımlar imar mevzuatına aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, park alanının bir kısmının Hazinesin, bir kısmının Kamu İdaresinin sorumluluğunda bulunduğu ve Kamu İdaresine ait alanın kamu yararı gözetilerek kiralama yöntemi ile kullanılmasının uygun görüldüğü belirtilse de Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nde ifade edildiği üzere bu alanlar üzerine nelerin yapılabileceği sınırlı olarak sayılmıştır. Ayrıca 3194 sayılı Kanun'da bu alanların satılamayacağı veya başka bir maksatla kullanılamayacağı hüküm altına alındığından kamuya açık olma vasfını kaybedecek nitelikte tasarruf gerçekleştirilmemesi gerektiği açıktır.

Kamu İdaresi tarafından bu kullanımların sonlandırılıp tahliyelerin gerçekleştirilmesi ve park alanlarının işlevine uygun olarak kamunun kullanımına sunulması gerekmektedir.

BULGU 4: Kira Artışlarındaki Beş Yıllık Rayiç Değer Güncellemesinin Yapılmaması

Kamu İdaresinin mülkiyetinde bulunan bazı taşınmazların kira bedellerinin emsal kira bedellerini yansıtmadığı görülmüştür.

Taşınmaz kira dosyalarının incelenmesi neticesinde; taşınmazlara ait kira bedeli artışlarının Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE) on iki aylık ortalama artış oranı esas alınarak tespit edildiği ve hesaplanan artış bedelinin önceki yıl kira bedeline eklenerek yeni yıl kira bedelinin bulunduğu görülmüş ve beş yıldan fazla süredir kirada olan taşınmazlarda, emsal ve rayiç bedel güncellemelerinin yapılmadığı anlaşılmıştır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun kira bedelinin belirlenmesini düzenleyen 344'üncü maddesinde; kira bedellerinin ilk beş yıl boyunca TÜFE'deki on iki aylık ortalama artış oranını geçmemek koşuluyla sözleşmede belirlenen oranda artırılacağı, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın

sonunda yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin ise, TÜFE'deki on iki aylık ortalama artış oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak taraflarca bu konuda bir anlaşma yapılmamışsa hâkim tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, bazı taşınmazların yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin, taşınmazın konumu, çevresi, niteliği, kullanım şekli ve emsal ve rayiç kira bedelleri göz önünde bulundurulmadan TÜFE on iki aylık ortalama artış oranında artırıldığı görülmüştür. Kamu İdaresi taşınmazlarının kiralama başlangıçlarının çok eski yıllara dayanması ve bu tarihe kadar kira sözleşme bedellerinin başkaca bir işlem uygulanmadan sadece TÜFE'deki on iki aylık ortalama artış oranında artırılarak belirlenmiş olması sebebiyle, Kamu İdaresine ait taşınmaz kira bedellerinin emsal kira bedellerine göre çok düşük kalmasına neden olunmuştur. Bu eksik uygulama, Kamu İdaresinin taşınmaz kira gelirlerinin bir kısmından yoksun kalmasına yol açmıştır.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup gerekli çalışmaların yapılacağını belirtmiştir.

Bu kapsamda; kira bedellerinin sadece ilk beş yıl TÜFE'deki on iki aylık ortalama artış oranında artırılması, her beş yılın sonunda ise kira bedelinin, her bir kira sözleşmesi itibarıyla yeni dönem başlangıcından önce TÜFE'deki on iki aylık ortalama artış oranı, taşınmazın konumu, çevresi, niteliği, kullanım şekli gibi kira bedeline etki eden tüm etkenler dikkate alınarak ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak belirlenmesi amacıyla taraflarca bu konuda bir anlaşma yapılmamışsa yasal yollara başvurulması gerekmektedir.

BULGU 5: Kamu İdaresinin Mülkiyetinde veya Tasarrufunda Bulunan Taşınmazları Üstünde İrtifak Kurulmaması ve Kira Sözleşme Sürelerinin On Yıldan Fazla Süreli Olması

Kamu İdaresinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların kiraya verilmesine ilişkin sözleşme sürelerinin 10 yıldan fazla olduğu ve taşınmazlar üzerinde irtifak hakkı kurulmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun kapsamında olduğu düzenlenmiştir.

Aynı Kanun’un “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesinde; istisnaları olmakla birlikte kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin, on yıldan çok olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesi (h) bendinde mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek belediyenin yetki ve imtiyazlarından biri olarak ifade edilmiştir.

Ayrıca 5393 sayılı Kanun’un “Meclisin Görev ve Yetkileri” başlıklı 18’inci maddesinin (e) bendine göre; taşınmazların üç yıldan fazla süre ile kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek belediye meclisinin, “Encümenin Görev ve Yetkileri” başlıklı 34’üncü maddesinin (g) bendine göre ise; taşınmazların üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek encümenin görev ve yetkileri arasında yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; belediyelerin, taşınmazlarını 2886 sayılı Kanunda yer alan ihale usulleri ile on yılı geçmemek üzere kiraya verebileceği, otuz yılı aşmamak üzere sınırlı aynî hak tesis edileceği, üç yılı geçmemek üzere taşınmaz kiralanmasına karar vermenin encümen tarafından, üç yılı aşkın kiralamalara ilişkin kararın ise belediye meclisi tarafından alınacağı ifade edilmiştir.

Türk Medeni Kanunu’nun “Üst Hakkı” başlıklı 726’ncı maddesinin ilk fıkrasında; bir üst irtifakına dayalı olarak başkasına ait bir arazinin altında veya üstünde sürekli kalmak üzere inşa edilen yapıların mülkiyeti, irtifak hakkı sahibine ait olur hükmü yer almaktadır.

İrtifak Hakları; Türk Medeni Kanunu’nun “Sınırlı Aynî Haklar” başlıklı ikinci kısmının “İrtifak Hakları ve Taşınmaz Yüğü” başlıklı birinci bölümünün “Taşınmaz Lehine İrtifak Hakkı” başlıklı birinci ayrımında anlatılmıştır.

Sınırlı aynî haklardan olan irtifak hakları, sahibine başkasına ait taşınmazda kullanma ve yararlanma gibi sınırlı imkân veren aynî haklardır. İrtifak hakları, tapuda resmi sözleşme yapılması ve tescil işlemi ile kurulurlar.

Türk Medeni Kanunu’nun 826 ile 836’ncı maddeleri arasında üst hakkı ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. Üst hakkı, bir kişiye başkasına ait arazideki yapının maliki olma

yetkisi veren irtifak hakkı olarak tanımlanabileceği gibi üçüncü kişiye taşınmazın altında veya üstünde yapı yapmak veya mevcut bir yapıyı muhafaza etmek yetkisi veren bir irtifak hakkı olarak da tanımlanabilir. Belirtilen mevzuat hükmü gereğince bir taşınmazda inşaat yapma yetkisinin ancak irtifak hükümleri uyarınca verilebileceği anlaşılmaktadır.

Kamu İdaresinin kiraya verdiği taşınmazlar üzerinde yapılan incelemede, İdarenin taşınmazları üzerinde 10 yıldan fazla süreli kira sözleşmesi yapıldığı ve irtifak hakkı tesis edilmeden taşınmaz üzerinde inşaat yapma yetkisi verildiği tespit edilmiştir.

Tablo 12: Sözleşme Süresi On Yılın Üzerinde Olan Taşınmazlar

Adres	Sözleşme Tarihi	Sözleşme Süresi
Çavlum 762-746 Parsel	06.11.2017	25 yıl
Dalyancı Konağı Sanat Galeri	18.04.2018	29 Yıl
Şelale Park Cafe	21.01.2014	15 Yıl
71 Evler Mah. Ertaş Cad.	10.01.2011	19 Yıl 8 Ay
Orhangazi Mah. Kütahya Yolu	01.01.2013	15 Yıl
Büyükdere Mah. Atatürk Bulvarı	23.08.2016	23 Yıl
Büyükdere Mah. Kaplanlı Cad.	19.08.2015	25 Yıl
Vadişehir Mah. 21988 Ada 2 Parsel	30.03.2024	29 Yıl
Vadişehir Mah. Pamukkale, Palmiye ve Nevruz Cad. Arası Sağlık Parkı	23.09.2021	15 Yıl
Akcarii Mah. Cemalciler S. Ada 12887 Parsel 15	24.06.2021	25 Yıl
Vadişehir Mah. Neslişah- Bamsi Sokak Kesişeni Mithat Körler Parkı	15.11.2023	15 Yıl

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup 2886 sayılı Kanuna uygun olarak işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi mülkiyetinde bulunan taşınmazların kiraya verilmesine ilişkin sözleşme sürelerinin 10 yıldan fazla olmaması ve 10 yılı geçen sözleşmelerin 30 yıla kadar irtifak hakkı tesisi yoluyla yapılması gerekmektedir.

BULGU 6: Yapım İşinde, İşin Alt Yüklenicilere Yaptırılan Kısımları İçin Üst Limitlere Uyulmaması

Kamu İdaresi tarafından ihale edilen yapım işinde, alt yüklenicilere yaptırılan işlerin toplam bedelinin alt yükleniciler için öngörülen üst sınırı aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "Alt yükleniciler" başlıklı 15'inci maddesinde, ihale konusu işin özelliği nedeniyle ihtiyaç görülmesi halinde, ihale aşamasında isteklilerden alt yüklenicilere yaptırmayı düşündükleri işleri belirtmeleri, sözleşme imzalamadan önce de alt yüklenicilerin listesini idarenin onayına sunmaları istenebilir denilmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde, alt yüklenici; sözleşme konusu işin nev'i itibarıyla bir kısmını yüklenici ile yaptığı sözleşmeye dayalı olarak gerçekleştiren gerçek veya tüzel kişi şeklinde tanımlanmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları" başlıklı 20'nci maddesinin 3'üncü fıkrasında; işin tamamının alt yüklenicilere yaptırılamayacağı, işin niteliğinden kaynaklanan sebeplerle veya teknik zorunluluklar nedeniyle ihale dokümanında farklı oranlar belirlenmesi durumu hariç, tek bir alt yükleniciye yaptırılacak iş bölümlerinin toplam bedelinin, sözleşme bedelinin %30'unu; alt yüklenicilere yaptırılacak işlerin toplam bedelinin ise sözleşme bedelinin %50'sini geçemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, alt yüklenicilere yaptırılacak işlerin toplam bedelinin sözleşme bedelinin %50'sini geçmemesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresi tarafından ihale edilmiş olan 117.770.000,00 TL sözleşme bedelli yapım işine ilişkin olarak işin 76.999.193,43 TL'lik kısmının aşağıdaki tabloda da ifade edildiği üzere altyüklenicilere yaptırıldığı görülmüştür. Bahsi geçen yapım işinin alt yüklenicilere yaptırılan kısmının toplam sözleşme bedelinin %65,38'ini oluşturduğu, dolayısıyla, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin ilgili hükmü uyarınca belirlenen %50 sınırını aştığı tespit edilmiştir.

Tablo 13: İhalesi Yapılan Yapım İş Kapsamında, İşin Alt Yüklenicilere Yaptırılan Kısımları

Alt Yüklenici	Sözleşme Tarihi	Sözleşme Tutarı (TL)
A Firması	25.10.2022	955.738,38
B Firması	28.10.2022	525.000,00
C Firması	02.01.2023	1.701.019,16

D Firması	22.02.2023	6.215.360,17
E Firması	04.07.2023	11.750.000,00
F Firması	04.07.2023	12.100.000,00
G Firması	24.08.2023	5.418.408,72
H Firması	26.09.2023	9.800.000,00
K Firması	13.10.2023	8.700.000,00
L Firması	20.10.2023	8.638.500,00
M Firması	25.10.2023	1.916.667,00
N Firması	30.11.2023	9.278.500,00
TOPLAM		76.999.193,43 TL

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup mevzuatta belirtilen limitlere uyulması hakkında gerekli özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından 4734 sayılı Kanun kapsamında ihalesi gerçekleştirilen ve 4735 sayılı Kanun kapsamında sözleşmesi yapılan yapım işlerinde, işlerin alt yüklenicilere yaptırılacak kısımları için mevzuatın öngördüğü üst limitlere riayet edilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Bütün Riskler Sigortası Muafiyet Oranlarının Mevzuatta Belirlenen Oranların Üzerinde Olması

Kamu İdaresi tarafından ihale edilen yapım işlerinde yapılan bütün riskler (all risk) sigortalarında yer alan muafiyet ve koasürans oranlarının mevzuata aykırı olduğu görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "İş ve işyerinin sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde; yapım işlerinde yüklenicinin, ihale dokümanında belirtilen süre ve şartlara uygun olarak işyerlerindeki her türlü aracı, malzemeyi, ihzaratı, iş ve hizmet makinelerini, taşıtları ve tesisleri oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı sigorta yaptırmasının zorunlu olduğu hükmü yer almaktadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında; yüklenicinin işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek risklere karşı inşaat sigortası (bütün riskler); geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde, kapsamı ihale dokümanında belirtilen

genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

Anılan kanun maddesinin üçüncü bendinde ise; sigorta poliçesinde tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2; deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının azami %20 olduğu; bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmayacağı, muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanmasının yüklenicinin sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresi tarafından ihale edilen ve sözleşmeye bağlanan yapım işlerine ilişkin bütün riskler sigorta poliçelerinde, bazı risk unsurlarına mevzuatta belirtilen %2 sınırından daha fazla muafiyet uygulandığı tespit edilmiştir.

Tablo 14: Yapım İşlerine Ait Sigorta Oranları

Yapım İşinin Adı	Hırsızlık Muafiyeti	Bakım Devresi Muafiyeti	Yangın Muafiyeti	3. Şahıs Mali Mesuliyet	Diğer Tabiat Olayları	Diğer Hasarlar	Deprem Koasürans
75. Yıl Mahallesi Kreş ve Gündüz Bakımevi	10	10	10	20	10	10	60
75. Yıl Kültür Merkezi ve Pazar Yeri	10	-	-	10	10	10	-

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup yeni yapım işleri ihalelerinde belirtilen hükümler çerçevesinde iş ve işlemler yapılacağı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından mevzuata uygun olarak yapım işleri bütün riskler (all risk) sigorta poliçelerinde yer alan risk kalemlerinde %2’den fazla muafiyet uygulanmaması gerekmektedir.

BULGU 8: Yapım İşlerine İlişkin Bütün Riskler Sigorta Poliçelerinin İş Artışı Olduğu veya Fiyat Farkı Ödendiği Durumlarda Revize Edilmemesi

Kamu İdaresi tarafından ihalesi yapılan yapım işinde fiyat farkı ödenmesi ve iş artışı yapılması nedenleriyle kümülatif hakediş tutarının poliçedeki sigorta bedelini aştığı durumlarda all risk sigorta bedelinin artırılmadığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “İş ve işyerinin sigortalanması” başlıklı 9’uncu maddesinde; yapım işlerinde yüklenicinin, işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici

kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu hükmü yer almaktadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve İşyerlerinin Korunması ve Sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında; yüklenicinin, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43'üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumlu olduğu, bu sebeple yüklenicinin, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9'uncu maddesi hükümleri dâhilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı "inşaat sigortası (bütün riskler)"; geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu hükmü yer almaktadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin aynı maddesinin ikinci fıkrasında ise, fiyat farkları dahil ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin ihalesini yaptığı yapım işinde, fiyat farkları hariç iş artışları ile 124.000.000,00 TL'ye ulaşan toplam hakediş bedelinin poliçedeki 117.770.000,00 TL sigorta tutarını aşmasına rağmen poliçe bedelinin artırılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi her ne kadar cevabında ihale edilen Kanlıkavak Parkı Basketbol Sahası ve Hasan Doğan Futbol Sahası Sentetik Çim Yenilenmesi Yapım İşinde fiyat farkı ödenmesi, iş artışı yapılması, süre uzatımı verilmesi veya cezalı çalışma olmadığından, sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılmasının gerekmediğini beyan etmiş olsa da, bulguda

yer alan yapım işinin cevapta belirtilen yapım işi olmadığı, söz konusu işin "Yenikent Kapalı Pazaryeri ve Kültür Merkezi" yapım işi olduğu ve fiyat farkları hariç iş artışları ile ödenen toplam hakediş bedelinin zeyilname ile revize edilmediği açıktır.

Kamu İdaresi tarafından yapım işlerine ait poliçelerdeki sigorta bedellerinin fiyat farkları ve iş artışları sonucunda aşılması durumunda, zeyilname ile bu bedellerin artırılması, poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin uzatılmasını gerektiren bir durumun ortaya çıkması halinde ise sigorta süresinin uzatılması gerekmektedir.

BULGU 9: Yeni Birim Fiyat Analizlerinde Yerel Rayiç Olarak Ticaret ve/veya Sanayi Odasınca Onaylanmış Faturaların Kullanılmaması

Kamu İdaresi tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında ihale edilen yapım işlerinde sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının fatura/proforma faturaya dayalı olarak oluşturulduğu ancak faturaların yerel rayiçlere uygun olduğuna ilişkin ticaret ve/veya sanayi odasının onayının alınmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesinde; yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre Genel Şartname'de belirtilen sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden birinin kullanılacağı ve iş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak Genel Şartname'de belirtilen analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek yine Genel Şartname'de belirtilen rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamının uygulanabileceği ifade edilmiş ve idarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçler bu rayiçlerden biri olarak sayılmıştır.

Oda Muamelat Yönetmeliği'nin "Faturaların Rayice Uygunluğunun Onayı" başlıklı 38'inci maddesinde, faturaların rayice uygunluğunun onayı; faturaya konu mal veya hizmetle iştigal eden en az üç işletmeden belgelendirilmek suretiyle alınan fiyatların ortalaması veya alınan fiyatlardan birbirine en yakın olanların dikkate alınarak yapılacağı, onay işleminin ise fatura asılları üzerine yapılacağı, ayrıca proforma faturalar ile birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturaların alım satım akdi hukuken gerçekleşmiş olmayacağı için onaylanmayacağı, ancak, birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalarda işin tamamının belirtilmesi halinde bu faturaların onaylanmasının mümkün olduğu belirtilmiştir.

Mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, yeni birim fiyatların belirlenmesinde, konuya ilişkin mal veya hizmetle iştigal eden en az üç işletmeden alınacak fiyatların faturalarının güncel rayice uygun olup olmadığının onayının faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer

odasınca faturaların asılları üzerine yapılacağı belirtilmiştir. Ticaret ve/veya sanayi odasınca rayicin onay işlemi, yeni birim fiyatın bir geçerlilik şartı olup ticaret veya sanayi odasınca onaylanmamış rayiçlerin kullanılma imkânı bulunmamaktadır. Zira ilgili odalarca yapılacak onay işlemi, rayicin yer ve zaman itibarıyla piyasa değerlerini yansıttığını vurgulayan bir işlem olduğu gibi belirlenen rayicin yeni birim fiyata dayanak teşkil etmesi açısından geçerlilik şartı olarak düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresi tarafından yürütülen yapım işlerinde piyasa fiyat araştırması yöntemi ile rayicin tespit edildiği ancak bu rayiçlerin ticaret ve/veya sanayi odasınca yerel rayiçlere uygunluğuna ilişkin onay sürecinin olmadığı ve bu haliyle tespit olunan rayiçlerin yeni birim fiyat olarak kullanıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup yeni birim fiyat tespiti hakkında gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından yapım işlerine yönelik yeni birim fiyatların tespitinde firmalardan alınan fatura/proforma faturaların ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılması ve Genel Şartname uyarınca işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

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

Kamu İdaresinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal ve hizmet alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2024 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneğin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (ı) bendinde 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı ifade edilmiştir.

Anılan Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 2.076.108,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği; "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan

idarelerin 622.756,00 TL'yi, diğer idarelerin 207.453,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlarını ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan teminle karşılanabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin (1) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğin" "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; Kanun'un 62'nci maddesinin (1) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanun'un gerek 21'inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlar hariç 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği, 3'üncü fıkrasında ise Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin 2024 yılında 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendini kullanarak ihaleye çıkmadığı, 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal ve hizmet alımlarında, aşağıdaki tablodan görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneğin %10'unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 15: Doğrudan Temin Alımlarına Yönelik Limit Aşımı Tablosu

Harcama Türü	2024 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (TL)	Toplam Ödeneğin %10'u (Limit) (TL)	22/d Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL)	Sınırı Aşan Tutar (TL)	22/d Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödeneğin Tutarı
Mal Alımları	510.403.000,00	51.040.300,00	121.552.412,48	70.512.112,48	%23,8

Hizmet Alımları	353.487.000,00	35.348.700,00	40.856.901,15	5.508.201,15	%11,5
Yapım İşleri	490.363.000,00	49.036.300,00	3.470.930,19	-	-

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususlara iştirak edilmiş olup mevzuat hükümleri doğrultusunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Mal ve hizmet alımlarında öngörülen üst sınırın uygun görüş alınmadan aşılması mevzuata aykırıdır. Mali yıl içerisinde, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi gereği gerçekleştirilen mal ve hizmet alımlarına ilişkin limit kontrollerinin yapılması ve limitin aşılabığının anlaşılması halinde Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınarak harcamaların gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Teminle Gerçekleştirilmesi

Kamu İdaresi tarafından açık ihale usulü ile gerçekleştirilmesi gereken bazı mal ve hizmet alımlarının, parasal limitlerin altında kalmak amacıyla kısımlara bölünerek doğrudan teminle gerçekleştirdiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadıkça mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği ve eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinin (d) bendinde; büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin on beş milyar, diğer idarelerin beş milyar Türk lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iiaşeye ilişkin alımları için ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulüne başvurulabileceği belirtilmiştir. Kanun metninde yer alan parasal limitler her yıl Kamu İhale Kurumu tarafından güncellenmekte olup 2024 yılı için uygulanacak limitler;

24.01.2024 tarihli ve 32439 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2024/1 numaralı Kamu İhale Tebliği ile büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idareler için 622.756,00 TL, diğer idareler için 207.453,00 TL olarak belirlenmiştir.

Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliğ’in “Parasal limitler kapsamında yapılacak alımlar ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak alımlar” başlıklı 14’üncü maddesinin dördüncü fıkrasında, Kanunun 18’inci maddesinde öngörülen ihale usulleriyle temin edilmesi gereken ihtiyaçlar, parasal limitlerin altında kalacak şekilde adet, kısım veya gruplara bölünmek suretiyle temin edilemez hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede, taşıtların yedek parçaları gibi niteliği itibariyle bütünlük arz eden veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek olan mal ve hizmet alımlarının, parasal limitleri aşmamak amacıyla mevzuata aykırı bir şekilde kısımlara ayrılarak açık ihale usulü yerine doğrudan teminle aynı veya farklı yüklenicilerden gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Tablo 16: Doğrudan Temini Kullanabilmek İçin Farklı Türdeki Mal Alımlarının Kısımlara Bölünmesi

İş Konusu (Mal Alımları)	Firmalar	Tutar (TL)	İşlem Sayısı (Adet)
Taşıtlar İçin Yedek Parça Alımı	A Firması	5.925.404,84	13
	B Firması	3.741.115,00	7
	C Firması	4.641.600,00	12
	D Firması	3.612.660,00	8
	E Firması	2.077.255,00	5
	Muhtelif Firmalar	13.743.855,43	75
	Toplam	33.741.890,27	120
Temizlik Malzemesi Alımı	A Firması	1.944.815,00	5
	Muhtelif Firmalar	2.391.163,05	16
	Toplam	4.335.978,05	21
İnşaat Malzemesi Alımı	A Firması	1.054.145,95	4
	Muhtelif Firmalar	921.662,50	5
	Toplam	1.975.808,45	9
Gıda Malzemesi Alımı	Muhtelif Firmalar	8.648.392,07	79
	Toplam	8.648.392,07	79

Tablo 17: Doğrudan Temini Kullanabilmek İçin Farklı Türdeki Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi

İş Konusu (Hizmet Alımları)	Firmalar	Tutar (TL)	İşlem Sayısı (Adet)
Bakım, Onarım, İşçilik	A Firması	1.546.690,00	5
	Muhtelif Firmalar	3.277.827,19	29

	Toplam	4.824.517,19	34
Özel Günler İçin Yemek ve Muhtelif Hizmet Bedelleri	A Firması	4.627.850,00	9
	Muhtelif Firmalar	25.608.745,72	58
	Toplam	30.236.595,72	67

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup doğrudan teminle gerçekleştirilecek alımlar hakkında gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak için aynı veya niteliği itibarıyla bütünlük sağlayabilecek alımlarını doğrudan teminle gerçekleştirmek amacıyla parasal limitlerin altında kalacak şekilde kısımlara bölmemeli, ihtiyaçlarını önceden belirleyip belirli bir plan dahilinde 4734 sayılı Kanun'da yer alan hükümlere göre temin etmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Özel Hakka Sahip Olmayan Kişilerden ve Birden Fazla Kişi Tarafından Sağlanabilecek İhtiyaçların Tek Kaynaktan Karşılanabileceği Gerekçesiyle Doğrudan Teminle Gerçekleştirilmesi

Kamu İdaresi tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (a) ve (b) bendi kapsamına girmeyen alımların bu bent hükümlerine göre yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinin (a) bendinde belirtilen ihtiyacın, sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespiti ile (b) bendinde belirtilen, sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması durumlarında alımların ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan teminle alınabileceği belirtilmiştir.

Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliğ'in "İhtiyacın Gerçek Veya Tüzel Tek Kişiden Temini" başlıklı 11'inci maddesinde, ihtiyacın sadece veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi halinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (a) bendi kapsamında alım yapılabilmesi, yapılacak olan alımdan önce gerçek veya tüzel tek kişiden alım yapılma sebeplerinin ayrıntılı, net ve objektif biçimde ortaya konulması ve bu sebeplerin onay belgesine eklenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Anılan Tebliğ'in "İhtiyacın özel bir hakka sahip gerçek veya tüzel tek kişiden temini" başlıklı 12'nci maddesinde, Kamu İdaresinin Kanunun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında alım yapabilmesinin, gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili bilimsel,

teknik, fikri veya sanatsal ve benzeri sebeplerle özel bir hakka sahip olması halinde mümkün olduğu ve ayrıca diğer usullerle temini mümkün olmayan bilimsel yayın, fikir ve sanat eseri, belirli bir akademik kişiden eğitim ve benzeri mal veya hizmetler Kanunun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında temin edilebileceği belirtilmiştir. Bununla birlikte Kanunun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında alım yapılmadan önce, anılan Tebliğin 11'inci maddesinin birinci fıkrasında belirtilen işlem ve tespitlerin yapılmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Tebliğ'e göre 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (a) bendine göre yapılacak alımlarda ihtiyacın sadece gerçek veya tüzel kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi, (b) bendine göre ise yapılacak alımlarda gerçek tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması gerekir. Bahsedilen hallerde ilan yapılmadan madde hükmüne göre doğrudan teminle ihtiyaçların karşılanması mümkündür. Doğrudan teminin bu bentlerine göre yapılan alımlarda alım yapılmadan önce, alımın gerçek veya tüzel tek kişiden yapılma sebepleri ayrıntılı, net ve objektif bir biçimde ortaya konularak, anılan bentte belirtilen hükümlerin uygulanabilir olmasını sağlayan sebepler ayrıntılı şekilde belirtilerek bu sebeplere ilişkin belgeler onay belgesine eklenmesi gerekir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresi tarafından 2024 yılı içerisinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (a) bendi kapsamında; başkanlık makamına ve meclis toplantılarına gelen konuklara yemek ve ikramlık malzeme alımı, (b) bendi kapsamında; kafeler için muhtelif gıda alımları, çeşitli demirbaş mal alımları ve diyetisyen hizmet alımları yapıldığı, söz konusu alımlarda hazırlanan formlarda ihtiyacın neden sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceği ile neden sadece özel bir hakka sahip gerçek veya tüzel tek kişiden karşılanabileceğinin detaylı olarak yazılmadığı, ihtiyaç konusu mal veya hizmetin niteliklerinin tarif edilmediği ve piyasa fiyat araştırmalarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup doğrudan teminle gerçekleştirilecek alımlar hakkında gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi (a) ve (b) bentleri kapsamında yapılacak alımların mevzuatta belirtilen şartlara riayet edilerek gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: İhale Kapsamında Yapılması Gereken Mal Alımlarının İstisna Kapsamında Temin Edilmesi

Kamu İdaresinin mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olmasına rağmen yıl içerisindeki muhtelif gıda alımlarının istisna kapsamında değerlendirilerek ihalesiz yapıldığı görülmüştür.

Kanunun “İstisnalar” başlıklı 3’üncü maddesinin (a) bendinde kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımlarının kanun kapsamına tabi olmadığı hüküm altına alınmış olup, ihalesiz olarak satın alınmasına olanak tanınmıştır.

Bu hükümde açıkça belirtildiği üzere, kuruluşça yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımlarının kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere olmalıdır. Kamu İdaresince istisna kapsamında değerlendirilerek kooperatif marketten kreşlerde, yaşlı bakım merkezinde, kafelerde ve büfelerde kullanılmak üzere gıda maddesi alımı yapıldığı görülmüştür. Kamu İdaresince kooperatif marketten gıda maddesi alımlarının 4734 sayılı Kanun’un 3/a maddesi hükmü çerçevesinde değerlendirilemeyeceği açıktır. Zira yapılan bu alımların amacı işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere olmayıp kreşlerde, yaşlı bakım merkezinde, kafelerde ve büfelerde kullanmaktır.

Kamu İdaresi tarafından 2024 yılı içerisinde; 4.588.135,52 TL’lik gıda maddesi alımlarının yukarıda yer verilen hüküm kapsamında değerlendirilmek suretiyle ihale yapılmaksızın alındığı ve bu alımlarda piyasa fiyat araştırmasının yapılmadığı, İdarenin seçtiği bir satıcıdan, satıcının takdir ettiği değerden alım yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup istisna kapsamında yapılan alımlar hakkında gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından söz konusu gıda alımlarının 4734 sayılı Kanun kapsamında ihale yapılarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyeti Tesis Edilmeyen İş Yerlerinin Bulunması

Kamu İdaresinin yetki ve sorumluluk alanında faaliyette bulunan iş yerlerinden bir kısmının Çevre Temizlik Vergisi (ÇTV) mükellefiyetinin bulunmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesinde, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, verginin mükellefinin ise binaları kullananlar olduğu ve mükellefiyetin binaların kullanılması ile başlayacağı belirtilmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 3/B maddesine göre, vergilendirmede vergiyi doğuran olay ve bu olaya, ilişkin muamelelerin gerçek mahiyeti esastır. Yine 213 sayılı Kanun'un 156'ncı maddesinde; ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyette iş yeri; mağaza, yazıhane, idarehane, muayenehane, imalathane, şube, depo, otel, kahvehane, eğlence ve spor yerleri, tarla, bağ, bahçe, çiftlik, hayvancılık tesisleri, dalyan ve voli mahalleri, madenler, taş ocakları, inşaat şantiyeleri, vapur büfeleri gibi ticari, sınai zirai veya mesleki bir faaliyetin icrasına tahsis edilen veya bu faaliyetlerde kullanılan yerler "işyeri" olarak tanımlanmıştır.

Bu hükme göre, mükelleflerin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyetlerini sürdürdükleri yerlerin iş yeri özelliğini taşıyabilmesi için bu yerlerin ticari, sınai, zirai veya mesleki faaliyetin icrasına tahsis edilen veya bu faaliyetlerde kullanılan yer olma özelliği taşıması gerekmektedir.

Kamu İdaresinin yetki alanına giren ÇTV'nin konusu, ticari işyerleri ile diğer şekilde kullanılan binalar olup, mükellefi ise bu binaları kullanan gerçek ve tüzel kişilerdir. Yine anılan Kanun'da ÇTV'ye ilişkin olarak işyerlerine özel herhangi bir muafiyet ve istisnaya yer verilmemiştir.

Yapılan incelemede, Vergi Dairesi Başkanlığından 2024 yılında temin edilen verilere göre Kamu İdaresi sınırları içerisinde 18.938 faal iş yerinin bulunmasına rağmen İdare tarafından 2024 yıl sonu itibari ile 16.380 iş yerine çevre temizlik vergisi mükellefiyeti tesis edildiği, toplam 2.558 adet iş yerinden, avukatlık faaliyetinde bulunan 1.066 mükelleften 817 tanesine, mali müşavirlik faaliyetinde bulunan 314 mükelleften 230 tanesine, günübirlik konaklama faaliyeti ile ilgili 22 mükelleften 11 tanesine, psikolog faaliyetleri ile ilgili 38 mükelleften 33 tanesine ÇTV mükellefiyetinin tesis edilmediği görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup mükellefiyet tespitine ilişkin çalışmaların devam ettiği ve gerekli kontrollerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından sınırları ve mücavir alanlar içerisindeki faal işyerlerine ÇTV mükellefiyetlerinin tesis edilmesi ve gelir kaybına sebebiyet verilmemesi açısından söz konusu vergi kaynağına yönelik etkin bir yoklama ve takip mekanizması oluşturulması gerekmektedir.

BULGU 15: Elektrik Enerjisi Tedarik Eden Şirketlerden Bir Kısımının Kamu İdaresine Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Aktarımının Olmaması

Kamu İdaresi sınırları içerisinde faaliyet gösteren elektrik enerjisi tedarik eden şirketlerden Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi beyannamelerini verilmeyenlerin bulunduğu tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 'Konu' başlıklı 34'üncü maddesinde; elektrik ve havagazı tüketim vergisinin konusunun, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde gerçekleşen elektrik ve havagazı tüketimi olduğu, 'Mükellef ve sorumlu' başlıklı 35'inci maddesinde; vergi mükellefinin, elektrik ve havagazı tüketenler, vergi sorumlusunun elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluşlar olduğu ifade edilmiştir.

Anılan Kanun'un 'Beyan ve ödeme' başlıklı 39'uncu maddesinde; elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşların tahsil ettikleri vergiyi, tahsil tarihini takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve vergiyi aynı sürede ödemeye mecbur oldukları hüküm altına alınmıştır.

Mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, elektrik ve havagazı tüketim vergisinin mükellefi tüketiciler iken sorumluları dağıtıcı kuruluşlardır. Dağıtım yapan kuruluşlar tahsil ettikleri vergiyi tahsilini takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar belediyeye beyan etmeleri ve aynı sürede ödemeleri gerekmektedir.

Ancak, İdare sınırları içerisinde hangi tedarikçi firmanın sorumlu sıfatıyla ne kadar elektrik ve havagazı tüketim vergisi tahsil ettiğine ilişkin olarak belediye başkanlıklarının herhangi bir bilgisi bulunmadığı gibi belediyelerde bu süreçleri takip ve kontrol edecek bir mekanizma da bulunmamaktadır.

Yapılan incelemede; Enerji Piyasası Denetleme Kurumu'ndan temin edilen bilgiler doğrultusunda, İdare sınırları içerisinde elektrik enerjisi tedarik eden 63 şirketin bulunduğu ancak İdare kayıtlarında bu sayının 43 olduğu, bazı elektrik dağıtım şirketlerinin İdareye vermesi gereken beyanlarını düzenli olarak verdiği ve tahakkuk eden vergileri ödediği tespit edilmesine karşın bazı elektrik dağıtım şirketlerinin herhangi bir beyanname vermediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup beyan vermediği tespit edilen elektrik dağıtım şirketleri hakkında gerekli takiplerin yapılacağı ifade edilmiştir.

İdarenin sayılan nedenlerden ötürü, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumundan, Elektrik Tüketim Vergisine ilişkin matrah olan tüketim verileri noktasında gerekli verileri alıp, şirketlerin beyanları ile ilgili gerekli kontrolleri sağlaması gerekmektedir.

BULGU 16: Kamu İdaresi Sınırları İçinde Çıkarılan Kaynak Sularından Kaynak Suları Harcı Alınmaması

Kamu İdaresi sınırları içerisinde yer alan kaynak suları harcına tabi işletmelerden bu harcin alınmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 63'üncü maddesinde; özel kaplara doldurulup satılacak olan kaynak sularının belediyelerce denetlenerek hangi kaynaklara ait olduklarını gösterecek şekilde bu kaplara özel işaret konulmasının kaynak suları harcına tabi olduğu, 64'üncü maddesinde; kaynak suları harcını, kaynak sularını özel işaretli kaplara doldurup satanların ödemekle mükellef oldukları, 65'inci maddesinde; kaynak suları harcının maddede gösterilen hadler içerisinde düzenlenecek tarife göre alınacağı, 66'ncı maddesinde; kaynak suları harcının, bu suların satışa arzı için kaplara doldurulmasını müteakip, kaplar üzerine özel işaret konulması sırasında bu işi yapan belediyeye makbuz karşılığı peşin ödeneceği belirtilmiştir.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun "Muafiyetler" başlıklı 21'inci maddesinde su ve kanalizasyon idarelerinin görevleri için kullandığı taşınmaz malları, tesisleri, işlemleri ve faaliyetlerinin her türlü vergi ve harçtan muaf tutulacağı ifade edilmiştir.

2560 sayılı Kanun'un "Görev ve Yetkiler" başlıklı 2'nci maddesinde; su ve kanalizasyon idarelerinin içme, kullanma ve endüstri sularının ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmasında her türlü tesisin etüt ve projesini yapması veya yaptırması, bu projelere göre tesisleri kurması veya kurdurması, kurulu olanları devralıp işletmesi ve bunların bakım ve onarımını yapması, yaptırması ve gerekli yenilemelere girişmesi, kullanılmış sular ile yağış sularının toplanması, yerleşim yerlerinden uzaklaştırılması ve zararsız bir biçimde boşaltma yerine ulaştırılması veya bu sulardan yeniden yararlanılması maksadıyla gerekli etüt ve projelerin yapılması veya yaptırılması ve bölge içindeki su kaynaklarının kirletilmesine, bu kaynaklarda suların kaybına veya azalmasına yol açacak faaliyetlerin önüne geçilmesini sağlayacak tedbirler alınması konusunda görevli olduğu ifade edilmiştir.

Buna göre, su ve kanalizasyon idarelerinin görevleri Kanun'da sınırlı şekilde sayılmış olup taşınmaz mallarının, tesislerinin, işlemlerinin ve faaliyetlerinin vergi, resim ve harçlardan muaf tutulabilmesi için görevleri ile ilgili olma şartı getirilmiştir.

Yapılan incelemede, Eskişehir Büyükşehir Su ve Kanalizasyon İdaresi'nin paketlenmiş su üretimi konusunda Kamu İdaresi sınırları içerisinde faaliyet göstermesine karşın Kamu İdaresinin paketleme aşamasında kaynak sularının hangi kaynaklara ait olduğunu gösteren özel işaret konulması işlemini tesis etmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup gerekli yazışmaların yapıldığı ve konunun titizlikle takip edileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsilinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda belirtilen sorumluluk hükümleri de dikkate alınarak yetkili ve görevli birimlerce zamanında ve eksiksiz olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 17: Tahakkuk Eden Bazı Gelir Kalemlerinin Tahsilat Oranının Düşük Düzeylerde Kalması

Kamu İdaresi tarafından tahakkuku yapılan bazı gelir kalemlerinin tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'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 verilmiş ve bu hususlarda belediye başkanına sorumluluk yüklenmiştir.

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 işlerinin muhasebe yetkilisinin yürüteceği ve bu işlerin yapılmasından sorumlu tutulacağı, 38'inci maddesinde de kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları ifade edilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 37'nci maddesinde amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Hazine ve Maliye

Bakanlığınca belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği, aynı Kanun'un 55'inci maddesinin birinci fıkrasında amme alacağını vadesinde ödemeyenlere 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunacağı düzenlenmiştir.

Mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, üst yöneticinin ve muhasebe yetkilisinin gelirlerin toplanmasından sorumlu oldukları açıktır. Kamu İdaresinin tahakkuk tahsilat oranlarını artırabilmesi için tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin Gelir Kesin Hesap Cetvelini oluşturan bazı gelir kalemlerinin tahakkuk tahsilat oranlarının düşük düzeyde kaldığı tespit edilmiştir.

Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelinde önemli görülen ancak tahakkuk tahsilat oranı düşük kalan bazı gelir kalemleri aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 18: Tahsilat Oranı Düşük Olan Gelirler

Hesap Adı	Tahakkuk	Tahsilat	Tahsilatın Tahakkuka Oranı %
Arazi Vergisi	165.978,50	63.480,18	38,25
Biletle Girilmeyen Yerlere Ait Eğlence Vergisi	103.699,00	60.511,58	58,35
İşyeri ve Diğer Şekillerde Kullanılan Binalara Ait Çevre Temizlik Vergisi	11.795.466,23	6.110.779,93	51,81
Kaynak Suları Harcı	4.057.168,47	1.039.688,10	25,63

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup tahsilat oranlarının artması için gerekli çalışmalar yapılacağı ve gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından tahsilat oranlarının azami düzeyde gerçekleşmesinin temini için kamu kaynağının elde edilmesinde görevli ve yetkili olanların gelirlerin takibi ve tahsili hususunda yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket etmesi gerekmektedir.

BULGU 18: Gelir Tahakkuklarının Ay Sonlarında Toplu Şekilde Yapılması

Kamu İdaresinin gelirlerden alacak tahakkuk kayıtlarının, gün sonlarında yapılmayıp ay sonlarında toplu biçimde, yevmiye numarası ve yevmiye tarihi muhasebe ilkelerine aykırı olarak muhasebe işlem fişleri düzenlenmek suretiyle 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç kaydı yapılarak gerçekleştirdiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 87'inci maddesinde; ilgili servislerce tahakkuk bordroları ile ya da tahakkuk fişleri ile muhasebe birimine bildirilen gelirlerden alacak tahakkuklarının, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk kayıtlarının yapılacağı, gün içindeki gelirlerden alacak tahakkuklarının gün sonuna kadar muhasebe servisine bildirileceği ifade edilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in 50'nci maddesinde; tahakkuk servislerince günlük olarak düzenlenip tahakkuk kaydının yapılması için muhasebe servisine verilen tahakkuk bordrolarının iki nüsha düzenleneceği, birinci nüshasının muhasebe servisinde, ikinci nüshasının ilgili tahakkuk servisinde saklanacağı belirtilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde; kamu idarelerinin muhasebe birimlerinin, muhasebe işlemlerini, gerçekleşme sırasına göre düzenli bir şekilde hesap dönemi başında "1" den başlamak üzere hesap döneminin sonuna kadar numaralandırarak kaydedeceklerini, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde; işlemlerin yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, gün içinde muhasebe birimine bildirilen gelirden alacak tahakkuklarının gün sonuna kadar muhasebe kayıtlarına alınması ve düzenli bir şekilde, maddeler halinde yevmiye defterlerine günlük olarak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinde gelirlerden alacak tahakkuk kayıtlarının, gün sonlarında yapılmayıp ay sonlarında ya da takip eden ay başlarında toplu biçimde, tahakkuk esaslı muhasebe ilkelerine aykırı olarak 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına borç kaydı yapılarak tahakkuk esasına uygun olmayan işlemler gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup gelir tahakkuklarının günlük olarak yapılmaya başlandığı ifade edilmişse de sunulan muhasebe işlem fişlerinden kayıtların günlük olarak yapılıp yapılmadığı tam olarak anlaşılamamaktadır.

Kamu İdaresinin tarafından mali tabloların doğru ve güvenilir veri sunmasına yardımcı olmak amacıyla Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun olarak alacak tahakkuk kayıtlarının 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına düzenli bir şekilde ve maddeler halinde gün sonuna kadar kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 19: Şirket Personeli Dahil Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması

Kamu İdaresi tarafından belediye şirket personeli de dahil ödenen yıllık toplam personel giderlerinin, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranında artırılması suretiyle bulunan yasal sınırı aştığı görülmüştür.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları İle Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esasların “Personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınır” başlıklı 5’inci maddesinde; idarelerin, şirket personeli de dâhil yıllık toplam personel giderlerinin, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının, bir önceki yıla ilişkin olarak 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamayacağı, personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idare şirketlerine yeni personel alımı yapılamayacağı ve belirlenen oranı aşan idareler tarafından Bakanlıktan izin alınmaksızın şirketlerine işçi alımı yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, idarelerin, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderlerinin, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının bir önceki yıla ilişkin olarak tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında arttırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamayacağı belirtilerek idarelerin toplam personel giderlerine ilişkin sınır getirildiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin personel giderlerinin mevzuatta belirtilen yasal sınırı aşağıdaki tabloda da belirtildiği üzere aştığı tespit edilmiştir.

Tablo 19: Belediyenin 2024 Yılı Şirket Personeli Dahil Personel Giderleri

Personel Gideri (TL)	696 Sayılı KHK Kapsamında Şirketten Temin Edilen Personel Gideri (TL)	Toplam Personel Gideri (TL)
292.519.013,73	883.786.399,72	1.176.305.413,45

Analitik bütçe sınıflandırılmasında 01 Personel Gideri kodunda izlenen ve memur, sözleşmeli, kadrolu işçi ve diğer personel için yapılan personel gideri toplamı 292.519.013,73 TL; 696 sayılı Kanun Hükmünde Karaname (KHK) kapsamında istihdam edilen personel için yapılan ödemeler toplamının ise 883.786.399,72 TL olduğu anlaşılmakla birlikte toplam personel gideri 1.176.305.413,45 TL olmaktadır.

Tablo 20: Belediyenin 2024 Yılı Personel Giderlerine İlişkin Üst Sınır Hesabı

Belediyenin En Son Kesinleşmiş Bütçe Geliri (TL)	Yeniden Değerleme Oranı	Yeniden Değerleme Oranı ile Hesaplanan Tutar (TL)	Personel Gider Limiti (TL)	Toplam Personel Gideri Tutarı (TL)	Toplam Personel Giderlerinin En Son Kesinleşmiş Bütçe Gelirlerine Oranı
1.062.128.034,07	%58,46	1.683.048.082,79	673.219.233,11	1.176.305.413,45	%69,89

İlgili tablodan da anlaşıldığı üzere Kamu İdaresi tarafından mevzuatta hüküm altına alınan yasal sınırın %29,89 oranında aşıldığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup personel giderlerinde mevzuatta belirtilen üst sınırın gözetileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından personel giderlerine ilişkin yasal sınırlara riayet edilmesi, izleyen yıllarda personel giderlerinin mevzuatta belirlenen sınırı aşmayacak düzeye getirilmesi ve istihdam politikalarında bu hususun dikkate alınması gerekmektedir.

BULGU 20: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

Kamu İdaresi ile yetkili sendika arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesine mevzuata aykırı olarak konusu dışında hükümlerin konulduğu görülmüştür.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128'inci maddesi uyarınca; memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenir. Ancak malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklı olup toplu sözleşme ile mali ve sosyal haklara ilişkin düzenleme yapılabilecektir.

Bu kapsamda, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesinde; 375 sayılı KHK'nın ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabileceği belirtilmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde ise sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ile bu belediyede en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2024 ve 2025 Yıllarını Kapsayan 7. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal Denge Tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında ise; belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarının en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil olarak) %120'si olduğu; sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarın aşılmaması kaydıyla çeşitli adlar altında yapılan ödemeler dahil ödenebilecek tazminatın aylık tutarının, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de anlaşılacağı üzere, sosyal denge sözleşmeleri ile sadece görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Bunun dışında sosyal denge sözleşmelerinin yasal çerçevesini genişletecek biçimde kamu görevlilerine ek mali veya sosyal haklar tanınması yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil edecektir.

Ancak yetkili sendika ile İdare arasında 01.04.2024-31.12.2025 tarihlerini kapsayacak şekilde düzenlenen sosyal denge tazminatı sözleşmesinde; çalışanların belediyenin sosyal tesislerinden indirimli yararlanacağı, belediyeye bağlı kültür merkezlerinde gerçekleştirilecek etkinliklerde gerekli kontenjan sağlanacağı, belediye evlendirme dairesinde çalışanların ücretsiz yararlanacağı, 10 Mayıs Engelliler Haftası ile 3 Aralık Dünya Engelliler Gününde engelli çalışanların idari izinli sayılacağı ve 8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar Gününde çalışan kadınların ücretli izinli sayılacağına ilişkin düzenlemelere yer verildiği tespit edilmiştir.

Sözleşmede yer alan söz konusu düzenlemeler sosyal denge tazminatının uygulanmasına ilişkin olmayıp belediyede çalışan memur ve kamu görevlilerine ek sosyal ve mali haklar getirmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, toplu sözleşme hükümlerine göre 10 Mayıs Engelliler Haftası ile 3 Aralık Dünya Engelliler Gününde engelli çalışanların idari izinli sayılması ve yine toplu sözleşme hükümlerine göre 8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar Gününde kadınların idari izinli sayılmasını belirtse de 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Mahalli İdarelerde Sözleşme İmzalanması" başlıklı 32'inci maddesinde sosyal denge sözleşmesi bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz hükmü yer almaktadır. Yine 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesine göre sosyal denge sözleşmesinin, sadece ödenecek olan sosyal denge tazminatının tutarına ilişkin hüküm ihtiva etmesi gerekmektedir.

Sosyal denge sözleşmesinde yer verilen mali haklar dışındaki düzenlemeler mevzuata aykırılık teşkil etmekte olup, sosyal denge sözleşmelerinde mevzuatında yer almayan hususların düzenlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 21: Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Tahsilinin Kayıt ve Dağıtımında Mevzuata Uyulmaması

Kamu İdaresi tarafından tahsil edilen avukatlık vekalet ücretlerinin dağıtımının mevzuata uygun olmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Avukatlık ücretinin dağıtımı" başlıklı 82'nci maddesinde; belediye lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle karşı taraftan tahsil olunan vekâlet ücretlerinin dağıtımı hakkında 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun'un kıyas yolu ile uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'nin "Yürürlükten kaldırılan ve uygulanmayacak hükümler ile atıflar" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasında 1389 sayılı Kanun'un yürürlükten kaldırıldığı, diğer mevzuatta 1389 sayılı Kanun'a yapılan atıfların bu Kanun Hükmünde Kararname'ye yapılmış sayılacağı belirtilmiştir.

659 sayılı Kararname'nin "Davalardaki temsilin niteliği ve vekalet ücretine hükmedilmesi ve dağıtımı" başlıklı 14'üncü maddesinde; tahkim usulüne tabi olanlar dahil adli ve idari davalar ile icra dairelerinde idarelerin vekili sıfatıyla hukuk birimi amirleri, muhakemat müdürleri, hukuk müşavirleri ve avukatlar tarafından yapılan takip ve duruşmalar için, bu davaların idareler lehine neticelenmesi halinde, bunlar tarafından temsil ve takip edilen dava ve işlerde idareler lehine takdir edilen vekalet ücretinin, hukuk biriminin bağlı olduğu idarenin merkez teşkilatında bir emanet hesabında toplanarak idare hukuk biriminde fiilen görev yapan personele kanundaki usul ve sınırlar dahilinde ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan maddenin devamında; ödenecek vekalet ücretinin yıllık tutarının hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü, avukatlar için (10.000) gösterge rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarının oniki katını geçemeyeceği ifadesi yer almaktadır.

Anılan Kanun maddesine göre yapılacak dağıtım sonunda arta kalan vekalet ücreti tutarının, hukuk biriminde görev yapan ve yasal tutarları dolduramayan hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara ödeneceği ve bu dağıtım sonunda arta kalan vekalet ücreti tutarının ise üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedileceği ifade edilmiştir.

31.08.2023 tarihli Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Başkanlığı Kurul Kararı'nın 20'inci maddesinde 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde yer 10.000 gösterge rakamının 20.000 olarak uygulanacağı hükmü yer almaktadır.

Öte yandan 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye dayanılarak çıkartılan Vekalet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 1'inci maddesinde; Yönetmeliğin amacının, 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14'üncü maddesine göre ödenecek vekalet ücretlerinin dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemek olduğu ifade edilmiştir.

Vekalet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Ödenecek vekalet ücretinin limiti ve dağıtım şekli başlıklı" 6'ıncı maddesinde 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 14'üncü maddesinin 2'inci fıkrasında yer alan hükümlere yer vermekle birlikte, vekalet ücretlerinden dağıtımı yapılmayan %5'lik kısmın muhasebe birimince Hazineye gelir kaydedileceği hüküm altına alınmıştır. Anılan Kararname'nin "Limit dışı vekalet ücretinin dağıtımı" başlıklı 7'inci maddesinde, Yönetmeliğe göre vekalet ücreti

ödenen ve limitini dolduramayan hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara ödenecek tutarların, mali yılı takip eden ocak ayı sonuna kadar tahakkuka bağlanmak suretiyle hukuk biriminin bağlı olduğu merkez muhasebe birimince emanet hesabındaki limit dışı vekalet ücretinden ödenebileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Kamu İdaresi lehine karara bağlanan ve tahsil olunan vekalet ücretlerinin %95'inin dağıtılabileceği, kalan %5'inin ise kurum bütçesine gelir kaydedileceği ifade edilmektedir. Ayrıca yıllık limitler nedeniyle dağıtımdan arta kalan tutarların ise tahsilini takip eden üçüncü bütçe yılının sonunda gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresi tarafından tahsil edilen avukat vekalet ücretlerinin %5'inin yılı içinde gelir kaydedilmesi gerekirken aşağıda yer alan tabloda da görüldüğü üzere mevzuata aykırı olarak bu tutarın toplamda eksik kaydedildiği ve dağıtımların öncelikli olarak geçmiş yıl tahsilatlarından yapılarak arta kalan vekalet ücreti tutarının üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedilmesinin engellendiği tespit edilmiştir.

Tablo 21: Avukatlık Vekalet Ücretleri Dağıtım Tablosu

Toplanan Yıl	Tahsilat Tutarı	Gelir Kaydedilmesi Gereken %5	Dağıtım Esas Tutar	Avukat Vekalet Ücreti	Avukat Sayısı	Toplam Dağıtılan Tutar	Devir	İdarenin Kaydettiği %5
2015	46.212,57	2.310,63	43.901,94	15.987,06	4	63.948,24	27.982,39	4.838,45
2016	106.441,15	5.322,06	101.119,09	16.786,62	3	50.359,86	50.759,23	5.020,31
2017	173.904,09	8.695,20	165.208,89	24.649,44	3	73.948,32	91.260,57	4.282,32
2018	106.866,87	5.343,34	101.523,53	28.305,60	3	84.916,80	16.606,73	7.120,60
2019	186.289,77	9.314,49	176.975,28	33.230,16	3	99.690,48	77.284,80	9.660,48
2020	145.902,17	7.295,11	138.607,06	37.070,64	4	148.282,56	-9.675,50	8.475,94
2021	395.343,94	19.767,20	375.576,74	43.151,28	4	172.605,12	202.971,62	9.950,00
2022	406.802,87	20.340,14	386.462,73	80.064,72	4	320.258,88	66.203,85	21.416,29
2023	2.214.979,95	110.749,00	2.104.230,95	122.351,04	5	611.755,20	1.492.475,75	20.028,45
TOPLAM		189.137,17						90.792,84

Bu itibarla yıl içerisinde dağıtımı yapılan avukatlık vekalet ücretlerinden kaynaklı İdare payının yanlış hesaplandığı, geçmiş yıllarda tahsil edilip son üç yıl boyunca dağıtımı yapılamayan tutarların ise İdarenin bütçesine gelir kaydedilmediği tespit edilmiştir. Belirtilen hata ve eksiklikler İdarenin mali tablolarını olumsuz etkilemektedir. Bu kapsamda; yıl içerisinde dağıtımı yapılan avukatlık vekalet ücretlerinden kaynaklı idare payının yanlış hesaplanması ve geçmiş yıllarda tahsil edilip son üç yıl boyunca dağıtımı yapılamayan tutarların İdare bütçesine gelir kaydedilmemesi dolayısıyla 333 Emanetler Hesabı bilançoda, 600 Gelirler Hesabı faaliyet sonuçları tablosunda hata barındırmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında ilgili avukat vekalet ücretlerinin %5'ine denk gelen tutarların 2025 yılına gelir kaydedildiğini belirtmiştir. Ancak Kamu İdaresi tarafından tahsil edilen avukat vekalet ücretlerinin %5'inin yılı içinde gelir kaydedilmesi gerekmekte olup, dağıtımların öncelikli olarak geçmiş yıl tahsilatlarından yapılarak arta kalan vekalet ücreti tutarının üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedilmesi gerektiği hususu göz önünde bulundurulduğunda, idare tarafından 2025 yılında toplu olarak gelir kaydedilmesi 2024 ve önceki yıl mali tablolarında bir değişikliğe sebebiyet vermeyecektir. Öte yandan vekalet ücretlerine ilişkin dağıtımların süre gelen mali yıllar boyunca mevzuata aykırı olarak yapılması sonucunda arta kalan tutar tespit edilemediğinden üçüncü yıl sonunda gelir kaydedilmesi mümkün olmamıştır.

Kamu İdaresi lehine tahsil edilen vekalet ücretlerinin İdarece mevzuat hükümlerine uygun olarak dağıtımı ve kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 22: 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Kapsamında Şirketten Yapılan Alımların Doğru Ekonomik Kodda İzlenmemesi

Kamu İdaresi tarafından 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında istihdam edilen personel için şirketine ödediği hizmet alımı tutarlarını yanlış ekonomik kodda izlediği tespit edilmiştir.

Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün 08.12.2021 tarih ve "Personel Giderleri Hk." konulu görüşünde, 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında personel çalıştırılmasına ilişkin belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketlerden doğrudan hizmet alımı kapsamında bu iş karşılığı olarak faturaya dayalı şirkete yapılan ödemelerin; 830 Bütçe Giderleri Hesabı'nın alt kodları olan 03.05.01.08 Temizlik Hizmet Alım Giderleri, 03.05.01.09 Özel Güvenlik Hizmeti Alım Giderleri ve 03.05.09.90 Diğer Hizmet Alımları bütçe tertiplerinde giderleştirilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu görüş kapsamında; 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında personel hizmet alımı giderlerinin, 830 Bütçe Giderleri Hesabı'nın 03-Hizmet Alımları alt başlığındaki yukarıda bahsedilen ilgili ekonomik alt kodunda kayıtlara alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede Kamu İdaresinin şirketten temin ettiği hizmet bedeli tutarını, 630 Giderler ve 830 Bütçe Giderleri ana hesaplarının 03.05.01.04 no.lu ekonomik alt koduna kaydederek müteahhit hizmetlerinin içerisine dahil ettiği tespit edilmiştir.

2024 yılında 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında yapılan personel alımı için şirkete ödenen tutarlar içerisinde 630 Giderler ve 830 Bütçe Giderleri Hesabı'nın 03.05.01.04 ekonomik alt kodlu müteahhitlik hizmetlerine kaydedilen toplam tutar 577.317.273,24 TL'dir. Bu kapsamda Kamu İdaresinin 630 Giderler ve 830 Bütçe Giderleri hesapların "Müteahhit Hizmetleri" hesabı toplamı bu tutar kadar fazla, aynı hesapların, ilgisine göre "03.05.01.08", "03.05.01.09" ve "03.05.09.90" no.lu alt hesapları ise aynı tutar kadar eksik görülmekte olup söz konusu hatalı kayıt, mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini etkilemektedir. Bahsedilen hatalı kayıt, veri analizinde ve istatistiki veri üretiminde hatalı sonuçların üretilmesine sebep olmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup işlemlerin mevzuata uygun olarak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı için şirkete yapılan ödemelerin, 630 Giderler ve 830 Bütçe Giderleri Hesaplarının yukarıda belirtilen ilgili ekonomik alt kodunda izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 23: Dayanıklı Taşınır Malların Kullanıma Verilmesinde ve Yönetiminde Hataların Bulunması

Kamu İdaresinin mülkiyetinde bulunan ve ortak kullanıma ayrılan dayanıklı taşınırılar hakkında dayanıklı taşınırılar listesi düzenlenmesi gerekirken tek kişinin üzerine taşınır teslim belgesi düzenlendiği; ayrıca farklı kişilerin kullanımında olan dayanıklı taşınırılar, tek kişinin üzerine taşınır teslim belgesi düzenlenmek suretiyle kullanıma verildiği görülmüştür.

Kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan taşınır mallarının yönetimi, muhafazası ve kullanımına ilişkin temel düzeyde düzenlemeler, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45 ve 46'ncı maddelerinde yer almakta olup bu Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınırılar, muhafazası, kullanımı, mal yönetim hesabının verilmesi ve mal yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesine ilişkin usûl ve esasların, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği ifade edilmiştir.

Bu hükme istinaden, kamu idarelerine ait taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesi, taşınır yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesi ve kamu idareleri arasında taşınırların geçici tahsisine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla Taşınır Mal Yönetmeliği yürürlüğe konulmuştur.

Anılan Yönetmelik'in uygulanmasına yönelik tespitler aşağıda yer almaktadır:

a) Taşınırların Kullanıma Verilen Kişiler Üzerine Kaydedilmemesi

Kamu İdaresinin taşınır mallarının kullanımının ve kaydının takip edildiği BELSİS üzerinden yapılan inceleme neticesinde, bazı kişiler üzerinde çok fazla taşınır olduğu görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 10'nuncu maddesinde, ambarlardan Taşınır İstek Belgesi düzenlemek suretiyle talep edilen ve kullanıma verilen taşınırlarla ilgili olarak Yönetmelik ekinde yer alan Taşınır Teslim Belgesi veya Dayanıklı Taşınırlar Listesi'nin düzenlenmesinin zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 23'üncü maddesine göre; tesis, taşıt ve iş makineleri haricindeki dayanıklı taşınırların Taşınır İstek Belgesi düzenlenmek suretiyle talep edileceği, talep edilen dayanıklı taşınırların ilgisine uygun Taşınır Teslim Belgesi düzenlenerek kullanıma verileceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan kanun maddesinin 7 ve 8'inci fıkralarında; taşınırların, oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj, servis ve bahçe gibi ortak kullanım alanlarına Dayanıklı Taşınırlar Listesi düzenlenmek ve istek yapan birim yetkilisinin ve/veya varsa ortak kullanım alanı sorumlusunun imzası alınmak suretiyle kullanıma verileceği, kamu görevlisi olmayan kişiler ile tüzel kişilerin kullanımına verilen dayanıklı taşınırların ise koordinasyondan sorumlu birimin ortak kullanımına verilerek ilgisine tutanakla teslim edileceği ve Koordinasyon biriminin bu taşınırların takibinden sorumlu olacağı hükümlerine yer verilmiştir.

Buna göre taşınırların;

A) Kişilerin kullanımına verilmesinde,

-Birimlerde görevli olanların ilgili birimlerinde veya sahada kişilerin bizzat kullanımına verilen demirbaş, makine ve cihazların bu kişilere tesliminde Taşınır Teslim Belgesi düzenlenmesi zorunludur.

B) Birimlerin kullanımına verilmesinde,

- Birimlerde kişilerin bizzat kullanımına verilmeyip ortak kullanım alanlarında bulunan taşınırlar ile ilgili olarak ise Dayanıklı Taşınırlar Listesi düzenlenmelidir. Bunlar için Taşınır Teslim Belgesi düzenlenmeyecektir. Dayanıklı Taşınırlar Listesi, istek yapan birim yetkilisi ve/veya varsa ortak kullanım alanı sorumlusu tarafından imzalanacaktır.

Kamu İdaresinin taşınırlarının takibi ve kaydı için kullanmış olduğu BELSİS üzerinden yapılan incelemede; birimlerde kişilerin bizzat kullanımına verilen demirbaş, makine ve cihazların bu kişilere tesliminde Taşınır Teslim Belgesinin sadece teslim edilen kişi için düzenlenmesi yerine, başkalarının kullanımında olan taşınırlar için o birimde görevli olanlardan herhangi bir görevli üzerine Taşınır Teslim Belgesi düzenlendiği tespit edilmiştir. Farklı birimlerde üzerinde çok fazla sayıda taşınır bulunan kişiler hakkında aşağıda tabloda örnekler yer almaktadır.

Tablo 22: Kişiler Adına Teslim Edilen Dayanıklı Taşınırlar

Birim	Kişi	Adet	Zimmetlenen Taşınırın Toplam Değeri	Toplam Taşınır Adeti
BASIN YAYIN VE HALKLA İLİŞKİLER MÜDÜRLÜĞÜ	(A)	1173	1.855.151,99	1.396
BİLGİ İŞLEM MÜDÜRLÜĞÜ	(B)	408	6.832.227,62	728
DESTEK HİZMETLERİ MÜDÜRLÜĞÜ	(C)	302	314.242,83	849
KADIN VE AİLE HİZMETLERİ MÜDÜRLÜĞÜ	(D)	281	957.138,73	2.472
SAĞLIK İŞLERİ MÜDÜRLÜĞÜ	(E)	237	1.279.682,86	295
SOSYAL YARDIM İŞLERİ MÜDÜRLÜĞÜ	(F)	1517	5.480.086,82	3.701
SPOR İŞLERİ MÜDÜRLÜĞÜ	(G)	273	44.917,92	1.332
YAZI İŞLERİ MÜDÜRLÜĞÜ	(H)	463	1.395.656,59	984
ÖZEL KALEM MÜDÜRLÜĞÜ	(I)	600	758.225,61	895
İNSAN KAYNAKLARI VE EĞİTİM MÜDÜRLÜĞÜ	(İ)	155	13.547,06	246
İŞLETME VE İŞTİRAKLER MÜDÜRLÜĞÜ	(J)	1872	425.297,94	2.826
KÜLTÜR VE SOSYAL İŞLER MÜDÜRLÜĞÜ	(K)	5396	1.412,33	53.354
KÜLTÜR VE SOSYAL İŞLER MÜDÜRLÜĞÜ	(L)	3047	7.734,61	53.354

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde, kamu idarelerine ait taşınırların muhafazası ile görevli olan veya kendilerine kullanılmak üzere taşınır teslim edilen kamu görevlilerinin bu taşınırları en iyi şekilde muhafaza etmek, gerekli bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak, veriliş amacına uygun bir şekilde kullanmak ve görevin sona ermesi veya görevden ayrılma halinde iade etmek zorunda oldukları belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen söz konusu uygulamanın, mevzuata aykırılığı yanında, Yönetmelik'te kişilerin bizzat kullanımına verilen demirbaş, makine ve cihazlar için Taşınır Teslim Belgesinin düzenlenmesi zorunluluğu ile bu taşınırın muhafazasında “kullanana-sorumludur” ilkesinin benimsendiği, kurumun uygulamasında ise “üzerinde kayıtlı olan-sorumludur” anlayışının ön plana çıktığı, bu durumun ise Yönetmelik'teki sorumluluk anlayışı ile çeliştiği değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla Kamu İdaresi birimlerde görevli olanların ilgili birimlerinde veya sahada kişilerin bizzat kullanımına verilen demirbaş, makine ve cihazların bu kişilere tesliminde Taşınır Teslim Belgesi düzenlenmesi ve kişilerin bizzat kullanımına verilmeyip ortak kullanım alanlarında bulunan taşınır ile ilgili olarak ise Dayanıklı Taşınır Listesi düzenlenmesi gerekmektedir.

b) Bazı Dayanıklı Taşınır Üzerinde Taşınır Sicil Numaralarının Yer Almaması

Kamu İdaresinin kullanımında olan bazı taşınırın üzerinde sicil numarasının yer almadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 36'ncı maddesinde; kamu idaresinin mülkiyetinde olan dayanıklı taşınırlara, taşınır kayıt yetkilisi tarafından bir sicil numarası verileceği ve bu numaranın yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin devamına göre sicil numarasının üç grup rakamdan teşkil edeceği; birinci grup rakamın, taşınırın Dayanıklı Taşınır Defterinde ayrıntılı izlenmek üzere kaydedildiği taşınır kodundan, ikinci grup rakamın taşınırın giriş kaydedildiği yılın son iki rakamından, üçüncü grup rakamın ise taşınıra verilen giriş sıra numarasından oluşacağı belirtilmiştir. Elektronik ortamda tutulan kayıtlarda ise belli bir giriş sırasına uygun olarak verilen numara ikinci fıkrada belirtilen sicil numarasının yerine geçeceği hükümleri yer almaktadır.

Kamu idaresinin taşınır işlemlerinin incelenmesi neticesinde; dayanıklı taşınırlara Yönetmelik'te belirtilen şekilde sicil numaralarının verildiği ancak bu sicil numaralarının

yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle kalıcı olacak şekilde bazı taşınırılar üzerinde yer almadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak mevzuat hükümlerince dayanıklı taşınırılar defterinde kayıtlı olan ve harcama birimi taşınır yönetim hesabında yer alan bütün dayanıklı taşınırılarının sicil numaralarının, taşınırılarının üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtilmesi gerekmektedir.

BULGU 24: Mal Alım Giderlerinde Takip Edilmesi Gereken Alımların Cari Transfer Ekonomik Kodunda Takip Edilmesi

Kamu İdaresi tarafından sosyal yardım faaliyetleri kapsamında kullanılmak üzere yapılan mal alımlarının yiyecek amaçlı transferler kapsamında değerlendirilerek cari transfer ekonomik kodunda takip edildiği görülmüştür.

14.09.2022 tarih ve 31953 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2023-2025 Dönemi Bütçe Çağrısı ve Eki Bütçe Hazırlama Rehberi'nin "Cari Transferler" başlıklı maddesinde, cari transferlerin sermaye birikimi hedeflemeyen ve cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla yapılan karşılıksız ödemeler olduğu, aynı işlemlerin analitik bütçe sınıflandırmasının kapsamı dışında tutulduğundan aynı transferlerin de bu kapsamda yer almayacağı, transferlerin nihai olarak kimin yararlandığına göre değil, kime ödendiğine göre sınıflandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Anılan Rehber'in "Mal ve Hizmet Alım Giderleri" başlıklı maddesinde mal ve hizmet alım giderlerinin mal ve hizmet karşılığında yapılan faturalı ödemeleri kapsadığı ve karşılığında herhangi bir mal veya hizmet alınmayan karşılıksız ödemeler ile sermaye giderlerinin bu kapsam dışında olduğu ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde mal ve hizmet alım giderlerinin mal ve hizmet karşılığında olması gerektiği, karşılıksız yapılan ödemelerin bu kapsamda değerlendirilemeyeceği; ayrıca cari transferlerin sermaye birikimini hedeflemeyen cari nitelikteki mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla karşılıksız yapılan ödemeler olması ve aynı nitelikteki transferlerin bütçe sınıflandırması dışında tutulması nedeniyle aynı transfer kapsamında alımı gerçekleştirilen mal ve hizmetlerin niteliği gereği 830.03 ekonomik kodunda takip edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresi tarafından aynı olarak dağıtım maksadıyla aşevi ve halk market için yapılan alımların 830.03 ekonomik kodu mal ve hizmet alım giderleri hesabı yerine 830.05 ekonomik kodu cari transfer hesabında izlendiği tespit edilmiştir.

İzlenen kayıt yöntemi muhasebe sisteminin ürettiği mali tabloların güvenilirliğini olumsuz etkilemektedir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup ekonomik kodların kullanımı hakkında gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından muhasebe kayıt sisteminin ürettiği verilerin güvenilirliğini güvence altına almak; sağlıklı ve doğru istatistiki veri üretimini temin etmek amacıyla bahsedilen alımların doğru ekonomik kodlarda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 25: Coğrafi ve Kent Bilgi Sisteminin Kurulmaması

Kamu İdaresi tarafından coğrafi referanslı bilgilerin elde edilmesi, depolanması, güncellenmesi, kullanılması, analizi, görüntülenmesi ve izlenmesi için Coğrafi ve Kent Bilgi Sistemi (CBS) kurulmadığı görülmüştür.

Coğrafi Bilgi Sistemleri; her türlü coğrafi referanslı bilginin etkin olarak elde edilmesi, depolanması, güncellenmesi, kullanılması, analizi ve görüntülenmesi için bilgisayar donanımı, yazılımı, personel ve yöntemlerin organize olarak bir araya toplanmasını ifade eder.

Coğrafi ve kent bilgi sistemlerinin kurulması veya kurulmasının sağlanması 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev, yetki ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde; belediyenin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

İdare açısından, 5393 sayılı Kanun uyarınca coğrafi ve kent bilgi sistemlerinin kurulması ile hava fotoğrafları ve uydu görüntüleri verileriyle kaçak yapılaşmanın önlenmesi, kentsel arazi kullanım, nazım ve uygulama imar planlarının üretilmesi, yapılaşmanın imar verilerine göre kontrolü, imar izni yapım ve işyeri ruhsatlarının doğru verilere uygun verilmesi, kentin tarihsel ve yeşil dokusunun korunması, emlak vergisinin geoteknik verilere dayalı olarak belirlenmesi ve vergi tahsilâtının mülkiyet verilerinden yararlanılarak yapılabilmesi, ulaşım ve taşıt trafiğinin daha sağlıklı bir şekilde düzenlenmesi hususlarında kolaylık sağlanacak ayrıca trafik hacminin kaza verilerinin analizi ve buna göre ulaşım planlarının hazırlanması ve benzeri önemli konularda kente ait konumsal bilgilerin kontrol altına alınarak düzenli bir şekilde işlenmesi sağlanacak ve belediye hizmetleri ile ilgili gerekli olan sağlıklı bilgiye hızlı bir

şekilde erişebilecektir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresi tarafından Coğrafi ve Kent Bilgi Sisteminin (CBS) kurulmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup gerekli çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından kentlerin planlanması, planların uygulanması, taşınmazların coğrafi olarak izlenmesi, kente ait bilgilerin sağlıklı olarak elde edilip depolanması ve bu sayede kent yönetimi ve hizmetlerin verimli olarak sunulmasının sağlanması için coğrafi ve kent bilgi sisteminin kurulması 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>

8. EKLER**EK 1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Coğrafi ve Kent Bilgi Sisteminin Kurulmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa Sayıştay Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünde yer verilmiştir
Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımı, Hizmet Alımı ve Yapım İşlerinde Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Aşılması	2023	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa Sayıştay Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünde yer verilmiştir
Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa Sayıştay Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünde yer verilmiştir
Alt Yükleniciye Yaptırılan İş Kısımlarının Mevzuatın Belirlediği Oranların Üzerinde Olması	2023	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa Sayıştay Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümünde yer verilmiştir