



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# NEVŞEHİR BELEDİYESİ

## 2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2023**



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	14
7.	DENETİM BULGULARI.....	14
8.	EKLER.....	26

## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu .....	2
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	3
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	4
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....	7

## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### **B. Diğer Bulgular**

1. Belediye Taşınmazlarının İşgal ile Kullanılması ve Encümen Kararıyla İşgaliyenin Devredilmesi
2. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi
3. Kanalizasyon ve Su Harcamalarına Katılım Paylarının Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması
4. Halk Otobüslerinin İhalesiz Çalıştırılması
5. Bütçe Emanetinden Yapılan Ödemelerde Öncelik Sırasına Uyulmaması
6. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
7. Yevmiye Madde Numaralarının Düzenli ve Müteselsil Sıra Numaralı Olmaması

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Nevşehir Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 5393 sayılı Kanun'un 14' üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

## 1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 32 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Nevşehir Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 2 birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 2 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 1 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 24 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

**Tablo 1: Personel Durumu**

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	472	202
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	227	84
Geçici İşçi	-	-
<b>Toplam</b>	<b>699</b>	<b>286</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	167

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 4 şirket bulunmaktadır.

### 1.3. Mali Yapı

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

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

Nevşehir Belediyesinin 2022 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

**Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene Ödenek (TL)	Düşülen Ödenek (TL)	Ek Ödenek	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek
Personel Giderleri	0,00	42.170.000,00	16.073.584,95	-	0,00	42.170.000,00	56.343.384,05	1.900.200,90	0,00
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	6.300.000,00	3.601.842,31	-	0,00	6.300.000,00	8.437.084,16	1.464.758,15	0,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	170.630.000,00	49.998.731,06	16.643.731,06	100.800.000,00	271.430.000,00	282.163.366,00	22.621.634,00	0,00
Faiz Giderleri	0,00	3.200.000,00	4.800.000,00	-	0,00	3.200.000,00	7.922.154,97	77.845,03	0,00
Cari Transferler	0,00	4.500.000,00	5.285.000,00	-	0,00	4.500.000,00	9.338.903,75	446.096,25	0,00
Sermaye Giderleri	0,00	70.200.000,00	30.200.000,00	77.240.000,00	0,00	70.200.000,00	157.938.309,05	48.821.690,95	0,00
Sermaye Transferleri	0,00	3.000.000,00	200.000,00	-	183.600.000,00	186.600.000,00	3.149.166,51	50.833,49	0,00
Borç Verme	0,00	0,00	6.000.000,00	-	0,00	0,00	5.716.009,82	283.990,18	0,00
Yedek Ödenek	0,00	30.000.000,00	-	22.275.427,26	5.600.000,00	35.600.000,00	0,00	13.324.572,74	0,00
<b>Toplam</b>	<b>0,00</b>	<b>330.000.000,00</b>	<b>116.159.158,32</b>	<b>-116.159.158,32</b>	<b>290.000.000,00</b>	<b>620.000.000,00</b>	<b>531.008.378,31</b>	<b>88.991.621,69</b>	<b>0,00</b>

Nevşehir Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 330.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde eklenen 290.000.000,00 TL ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek miktarı 620.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 531.008.378,31 TL Bütçe Gideri yapılmış, 88.991.621,69 TL ödenek iptal edilmiştir. Personel gideri niteliğindeki ödemelere uygulanan maaş düzenlemeleri ile mal ve hizmet alımlarındaki, özellikle de akaryakıt alımlarındaki fiyat artışları daha önceden oluşturulan bütçeyi büyük ölçüde etkilemiştir. Bu nedenle ek ödenek verilmiştir.

**Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Oranı %
01- Vergi Gelirleri	28.000.000,00	40.569.932,13	41.143,77	40.528.788,36	144,75
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	43.400.000,00	50.166.774,41	6.948,83	50.159.825,58	115,58
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	13.000.000,00	2.000.000,00	0	2.000.000,00	15,38
05- Diğer Gelirler	185.800.000,00	293.880.408,79	7.821,77	293.872.587,02	158,17
06- Sermaye Gelirleri	60.000.000,00	8.439.408,74	0	8.439.408,74	14,07
08-Alacaklardan Tahsilat	0	0	0	0	
09- Red ve İadeler	-200.000,00	-	-	-	
<b>Toplam</b>	<b>330.000.000,00</b>	<b>395.056.524,07</b>	<b>55.914,37</b>	<b>395.000.609,70</b>	<b>119,70</b>

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri %119,70 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %144,75, Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %115,58 oranında beklenenin üzerinde, Sermaye Gelirleri %14,07 ile beklenenin altında gerçekleşmiştir. Diğer Gelirlere ilişkin gelir kalemlerin %158,17 oranında gerçekleşmiştir. Gelirlerdeki artışa, yeniden değerlendirme oranının yüksek açıklanması, ayrıca yapılandırma kanunları sonucunda müracaat eden mükelleflerden yapılan vergi tahsilatlarının etkili olduğu görülmektedir.

**Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gider (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Oranı %
01- Personel Giderleri	42.170.000,00	56.343.384,05	<b>133,61</b>
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	6.300.000,00	8.437.084,16	<b>133,92</b>



03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	170.630.000,00	282.163.366,00	<b>165,37</b>
04- Faiz Gideri	3.200.000,00	7.922.154,97	<b>247,57</b>
05- Cari Transferler	4.500.000,00	9.338.903,75	<b>207,53</b>
06- Sermaye Giderleri	70.200.000,00	157.938.309,05	<b>224,98</b>
07- Sermaye Transferleri	3.000.000,00	3.149.166,51	<b>104,97</b>
08- Borç Verme	0	5.716.009,82	
09- Yedek Ödenekler	30.000.000,00	0	<b>0,00</b>
<b>Toplam</b>	<b>330.000.000,00</b>	<b>531.008.378,31</b>	<b>160,91</b>

Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri %160,91 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %33,61 oranında aşılmış, Personel harcamalarına ilişkin gider kalemleri beklenenin üstünde %133,61 oranında gerçekleşmiştir. Bütçe başlangıç ödeneğinde verilen personel giderleri ile gerçekleşen personel giderleri arasındaki fark, Bütçe hazırlanırken personel alımları veya personel giderlerindeki öngörülmeyen artışlardan kaynaklanmaktadır. Mal ve Hizmet Alımları giderlerinde başlangıç ödeneğinde öngörülen tutar %65,37 oranında aşılmış, Mal ve Hizmet Alımları gider kalemleri beklenenin üstünde %165,37 oranında gerçekleşmiştir. Faiz Giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %147,57 oranında aşılmış, faiz giderlerine ilişkin gider kalemleri beklenenin üstünde %247,57 oranında gerçekleşmiştir. Cari Transferlere ait başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %107,53 oranında aşılmış ve beklenenin üzerinde %207,53 oranında gerçekleşmiştir. Mal ve Hizmet Alım Giderleri ile Cari Transferlerdeki artışlar öngörülemeyen fiyat artışlarından kaynaklanmaktadır. Sermaye Giderlerinde başlangıç ödeneğinde öngörülen tutar %224,98 ile beklenenin üstünde, Sermaye transferlerinde ise başlangıç ödeneğinde öngörülen tutar %104 oranında beklenenin üzerinde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2021 yılının 2020 yılına, 2022 yılının 2021 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

**Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri**

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	17.017.193,69	21.737.233,66	40.569.932,13	27,74	86,64
Teşebbüs ve Mülkiyet	28.549.159,67	37.655.655,95	50.166.774,41	31,90	33,23
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	7.998.798,10	1.000.000,00	2.000.000,00	-87,50	100,00

Diğer Gelirler	121.723.323,53	167.142.281,07	293.880.408,79	37,31	75,83
Sermaye Gelirleri	7.250.272,49	1.021.945,42	8.439.408,74	-85,90	725,82
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-83.503,87	-76.171,43	-55.914,37	-8,78	-26,59
<b>Net Toplam</b>	<b>182.455.243,61</b>	<b>228.480.944,67</b>	<b>395.000.609,70</b>	<b>25,23</b>	<b>72,88</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 166.519.665,03 TL'lik %72,88 artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 1.000.000,00 TL %100, vergi gelirlerinde 18.832.698,47 TL %86,64, diğer gelirlerde 126.738.127,72 TL %75,83 ve sermaye gelirlerinde TL %725,82 tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda sermaye gelirleri ile merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların eklenmesi sonucu arttığı anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

**Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri**

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	36.488.028,08	34.336.485,80	56.343.384,05	-05,90	64,09
SGK Devlet Prim Giderleri	4.853.750,09	5.176.508,58	8.437.084,16	6,65	62,99
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	94.310.316,65	126.370.954,52	282.163.366,00	33,99	123,28
Faiz Giderleri	4.304.667,29	3.294.643,03	7.922.154,97	-23,46	140,46
Cari Transferler	5.069.526,45	6.053.143,56	9.338.903,75	19,40	54,28
Sermaye Giderleri	36.510.931,17	57.828.385,80	157.938.309,05	58,38	173,12
Borç Verme	5.125.000,00	1.625.000,00	5.716.009,82	-68,29	251,75
Sermaye Transferleri	568.495,90	3.997.804,93	3.149.166,51	603,22	-21,23
<b>Toplam</b>	<b>187.230.715,63</b>	<b>238.682.926,22</b>	<b>531.008.378,31</b>	<b>27,48</b>	<b>122,47</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 292.325.452,09 TL %122,47 artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 22.006.898,25 TL %64,09, sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 3.260.575,58 TL %62,99 arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerin artışı maaş katsayılarındaki artıştan kaynaklanmıştır. Mal alım ve hizmet giderlerinde 155.792.411,48 TL'lik %123,28 cari transferlerde 3.285.760,19 TL'lik %54,28, sermaye giderlerinde 100.109.923,25 TL %173,12, faiz giderlerinde 4.627.511,94 TL'lik %140,46 artış olmuş, buna

karşın sermaye transferlerinde (-) 848.638,42 TL'lik %21,23, azalış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 414.698.016,37 TL, Faaliyet Geliri 457.337.364,80 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 42.639.348,43 TL olarak gerçekleşmiştir.

Nevşehir Belediyesinin doğrudan ve dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

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

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	NEVŞEHİR BELEDİYESİ PERSONEL ANONİM ŞİRKETİ	1.000.000,00	1.000.000,00	% 100
2	NEVŞEHİR BELEDİYESİ TURİZM VE SPOR AŞ.	21.000.000,00	21.000.000,00	% 100
3	KAPADOKYA DOĞALGAZ A.Ş.	14.000.000,00	462.000,00	%3,3
4	NEVŞEHİR KOZAKLI TARIMA DAYALI İHTİSAS SERA	3.879.773,08	516.009,82	% 13,30

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Nevşehir Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46' ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar 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 484 ve 485' inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe

Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

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

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

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

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının

güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

#### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

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

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

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

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

#### **5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

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

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların “İç kontrol standartları” başlıklı 5’ inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun’a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Anılan hükme istinaden Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği yayımlanmış ve kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

İdarenin iç kontrol sistemine ilişkin yürüttüğü faaliyetler iç kontrol bileşenleri bazında değerlendirildiğinde ise aşağıda yer verilen sonuçlara ulaşılmıştır:

### **Kontrol Ortamı**

Kontrol ortamı, iç kontrolün en kapsamlı ve temel unsurudur. İç kontrol sisteminin etkinliği kontrol ortamının etkinliğine bağlıdır.

Söz konusu bileşene ait Etik Değerler ve Dürüstlük, Misyon, Organizasyon Yapısı ve Görevler, Personelin Yeterliliği ve Performansı ile Yetki Devri standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve diğer ilgili mevzuatla getirilen Kamu İç Kontrol Standartlarına uyum amacıyla yapılacak çalışmalara esas olmak üzere, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı 31.12.2021 tarihinde onaylanmıştır.

Kamu görevlileri etik davranış ilkeleriyle ilgili olarak işe başlama esnasında personele bilgilendirme yapılarak, kamu görevlileri etik sözleşmesi imzalatılmaktadır.

Birimlere ilişkin çalışma usul ve esaslarını düzenleyen yönetmelikler mevcut olup iş ve işlemlerin yapılmasına dair iş akış şemaları ile görev tanımları vardır.

İdarede ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitimler yapılmıştır. İdarede;

- İş Sağlığı ve Güvenliği,

- Protokol Kuralları ve Sosyal Davranış Kuralları,
- Personele Yönelik Psikolojik Destek,
- Beden Dili,
- Ofis Programları,
- Narkorehber,
- Nefes Teknikleri,
- Mesleki Yeterlilik,
- Etkili İletişim,
- Araç Kullanımı ve Trafik Kuralları,
- Stres ve Öfke Yönetimi,
- Afet Farkındalık,
- Kriz Yönetimi,
- Tütün ve Tütün Mamüllerinin Zararları Hakkında,
- Aday Memurları Hazırlayıcı eğitimleri verilmiştir.

Görev ve yetki devrileri 2021/1 sayılı iç genelge ile belirlenmiştir.

### **Risk Değerlendirme**

Risk değerlendirmesi kurumun amaç ve hedeflerine ulaşmasını engelleyebilecek iç ve dış nedenlerden kaynaklanan faktörlerin analiz edilerek risklerin belirlenmesi ve bu risklerin etki ve olasılık açısından önemini değerlendirilmesi faaliyetidir.

Risk Değerlendirmesi bileşeni kapsamında Planlama ve Programlama, Risklerin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

2022-2024 Stratejik planı; stratejik plan hazırlık süreci, amaç ve hedefler, misyon, vizyon, performans göstergeleri, durum analizi, kuruluş içi analiz ve diğer analizleri de içerecek şekilde mevzuata uygun olarak kurum tarafından hazırlanıp web sitesinde yayımlanmıştır.



2022 mali yılı Performans Programı; kurum teşkilat yapısı, fiziksel kaynaklar, insan kaynakları, performans bilgileri, amaç ve hedefler, performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetler ile idarenin toplam kaynak ihtiyacını içerecek şekilde hazırlanıp kurum web sitesinde yayımlanmıştır.

İdare tarafından kurumsal riskler ve iç kontrol riskleri belirlenmemiştir.

### **Kontrol Faaliyetleri**

Kontrol faaliyetleri, kurumsal hedeflerin gerçekleştirilmesinde karşılaşılan risklerin yönetilmesi ve kabul edilebilir düzeye indirilmesi amacıyla kurum yönetimi tarafından tesis edilen politika, prosedür, teknik ve mekanizmalardır.

Kontrol Faaliyetleri bileşeni kapsamında, Kontrol Stratejileri ve Yöntemleri, Prosedürlerin Belirlenmesi ve Belgelendirilmesi, Görevler Ayrılığı, Hiyerarşik Kontroller, Faaliyetlerin Sürekliliği ve Bilgi Sistemleri Kontrolleri standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

İdarenin 2022-2023 İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı çalışmaları 06.12.2021 tarihli İç Kontrol Çalışmaları Genelgesi ile başlatılmıştır. Genelge ile İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu ile Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Hazırlama ve İç Kontrol Çalışma Grubu oluşturulmuştur.

İdarede görev dağılım çizelgeleri, görev tanımları yetki, görev ve sorumluluklara ilişkin yönetmelikler mevcuttur.

### **Bilgi ve iletişim**

Kurum yönetiminin zamanında ve doğru karar alması, uygun, doğru, zamanlı, geçerli ve ulaşılabilir bilginin varlığına bağlıdır.

Bilgi ve iletişim bileşeni kapsamında, Bilgi ve İletişim, Raporlama, Kayıt ve Dosyalama Sistemi ile Hata, Usulsüzlük ve Yolsuzlukların Bildirilmesi standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

İdare 2022-2024 Stratejik Planını, 2022 yılı Performans programını, 2021 yılı Faaliyet Raporunu hazırlayıp web sayfasında yayınlamıştır.

İdarenin gelen giden tüm evrakları, İçişleri Bakanlığı Elektronik Belge Yönetimi

Sistemi(EBYS) üzerinden takip edilmektedir.

### **İzleme**

İzleme, iç kontrol sisteminin kalitesini artırmak ve sürdürmek üzere yürütülen gözetim ve değerlendirme faaliyetleridir.

İzleme Bileşeni kapsamında İç Kontrolün Değerlendirilmesi ve İç Denetim standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

İdare bünyesinde iç denetim birimi kurulmamış ve iç denetçi ataması yapılmamıştır.

Yapılan açıklamalar çerçevesinde; iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde mevzuatın gerektirdiği hususların önemli ölçüde yerine getirildiği ancak tamamlanmadığı görülmüştür.

İdarenin kurmuş olduğu iç kontrol sisteminde, risk değerlendirmelerinin etkinleştirilmesi ve izleme açısından eksiklikler bulunmakta olup söz konusu eksikliklerin giderilmesi halinde iç kontrol sisteminin amacına uygun bir yapıya ulaşacağı değerlendirilmektedir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Nevşehir Belediyesinin 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının 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**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Belediye Taşınmazlarının İşgal ile Kullandırılması ve Encümen Kararıyla İşgaliyenin Devredilmesi**

Belediye taşınmazlarında yapılan incelemelerde bazı taşınmazların kira ihalesi yapılmadan işgal yoluyla kullandırıldığı ve bu kişiler tarafından devredilmesi talep edildiğinde encümen kararıyla işgaliyenin 3' üncü kişilere devrinin yapıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediye Encümeninin Görev ve Yetkileri*" başlıklı 34' üncü maddesinde;

*"Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek."* hükümleri bulunmaktadır.

5393 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerine göre, taşınmazların 3 yıla kadar belediye encümeni kararıyla ihale edilerek kiraya verilmesi mümkündür. 3 yılı aşan kiralamalarda ise belediye meclisinin kararı gereklidir.

2886 sayılı Kanun'un "*Ecrimisil ve Tahliye*" başlıklı 75' inci maddesinde;

*"...Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir."* Denilmektedir.

İdarenin 24 adet taşınmazı ihale yapılmadan işgaliye ücreti karşılığında kişilere kullandırılmış ve bu kişilerle sözleşme imzalanmamıştır. İşgalli taşınmazlara ilişkin sözleşme düzenlenmediği için taşınmaz yer teslimi gerçekleştirilmemiş ve taşınmaz üzerinde bulunan demirbaşlara verilecek zarar ile izinsiz yapılacak tadilat, büyütme vb durumlarda herhangi bir yaptırım uygulanamamıştır. Ayrıca kişilerin belediye encümenine başvurarak işgalli taşınmazları devrettiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere taşınmazların 3 yıla kadar kiralanması için encümene yetki verilmiştir. Yine 2886 sayılı Kanun'a göre işgal kira yöntemi olarak düzenlenmemiş ve işgal edilen taşınmazın mülki idare amirince 15 gün içerisinde tahliye ettirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu sebeple taşınmazların işgal edilerek

ecrimisil karşılığında kullanılarak ve devrinin yapılmasına müsaade edilmesi mevzuata aykırıdır.

Belediye tarafından işgali taşınmazların tahliyesinin sağlanarak 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihaleye çıkılması ve taşınmaz kiralama işlemlerinin mevzuata uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi**

Belediye tarafından Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedellerinin belirlenmediği ve dolayısıyla herhangi bir tahsilatın yapılmadığı görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Geçiş Hakkı" başlıklı 22' nci maddesinde; "Geçiş hakkı; elektronik haberleşme hizmeti vermek amacıyla, her türlü elektronik haberleşme alt yapısını ve bunların destekleyici ekipmanlarını, kamu ve/veya özel mülkiyete konu taşınmazların altından, üstünden, üzerinden geçirme ve bu alt yapıyı kurmak, değiştirmek, sökmek, kontrol, bakım ve onarımlarını sağlamak ve benzeri amaçlarla söz konusu mülkiyet alanlarını bu Kanun hükümleri çerçevesinde kullanma hakkını kapsar." hükmü yer almakta, 25' inci maddesinde ise, geçiş hakkı sağlayıcısı ile işletmeci arasındaki sözleşmenin mevzuat hükümlerine aykırı olmamak koşulu ile serbestçe yapılabileceği belirtilmektedir.

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

Bu Yönetmelik'in "Geçiş hakkına ilişkin anlaşma" başlıklı 8' inci maddesine göre de, İşletmeci ve Geçiş Hakkı Sağlayıcısı; geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe yapabilirler. Yönetmelik'in 9' uncu maddesinin birinci fıkrasında ise; "Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için Geçiş Hakkı Sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz." denilmek suretiyle geçiş hakkı ücretleri için bir üst sınır belirlenmiştir. Söz konusu ücret tarifesi 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere Yönetmelik'e eklenmiştir.

İdare tarafından alt yapı geçiş hakkı bedellerinin takip ve tahsili için gerekli yazışmaların yapıldığı ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat ve açıklamalar gereğince, tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle Belediye mülkiyetinde, tasarrufunda veyahut sorumluluğunda olan taşınmazlardan geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi ve buna göre tahsilatların yapılması gerekmektedir.

### **BULGU 3: Kanalizasyon ve Su Harcamalarına Katılım Paylarının Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması**

Kamu idaresi gelirleri incelendiğinde; su ve kanalizasyon tesisi harcamalarına katılım payının tahakkuk ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "*Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı*" başlıklı 87' nci maddesi ile "*Su tesisi harcamalarına katılma payı*" başlıklı 88' inci maddelerinde belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce beldede yeni içme suyu veya kanalizasyon tesisi yapılması ile ıslah edilmesi halinde dağıtımın yapıldığı saha dahilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden, Su ve Kanalizasyon Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı alınacağı ifade edilmiştir.

Mevzuatta belirtildiği üzere yeni içme suyu veya kanalizasyon şebekesi yapılması, mevcut olanın ıslah edilmesi veya genişletilmesi durumunda yapılan harcamalara ilişkin katılma payının tahakkuk ve tahsilinin yapılması zorunludur. Kanalizasyon ve su tesisi harcamalarına katılım paylarının nasıl hesaplanacağı ve paydaşlar arasında nasıl dağıtılacağı 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları ile ilgili Hükümlerinin Uygulanmasına ilişkin Yönetmelik'in 5' inci maddesinde açıklanmıştır.

Bu nedenle, kurum hesaplarında yapılan incelemede su ve kanalizasyon tesisi ve ıslahına ilişkin harcamalar yapıldığı halde ilgili meblağların paydaşlardan tahsil edilmediği görüldüğünden, gerekli çalışmaların yapılarak katılma paylarının mükelleflerinden tahakkuk ve tahsilinin yapılması gerekmektedir.

### **BULGU 4: Halk Otobüslerinin İhalesiz Çalıştırılması**

Neveşehir Belediye sınırları içinde faaliyet gösteren halk otobüslerinin imtiyaz, ruhsat

veya kiralamaya tabi kılınmaksızın faaliyette bulunmasına izin verildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15' inci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları başlıklı 19' uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15' inci maddesinin (p) fıkrasındaki, "Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek." hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyenin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır. Gerek 1580 sayılı Kanun gerekse 5393 sayılı Kanun'a göre toplu taşımaya ilişkin hak ve yetkiler belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hak ve yetkinin, Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde üçüncü kişilere harç veya bedeller karşılığında devredilmesi mümkündür. Bu yetki belediye adına Belediye Meclisine aittir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Ancak, bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin mevzuata uygun şekilde ihale yapmadan ve bu konuda yetkili olmayan belediye başkanı tarafından izin verilmesi, ihaleli veya ihalesiz olarak bu hakkın satışı veya süresiz olarak tamamen devredilmesi, önceden ruhsatlı veya ruhsatsız olarak toplu taşıma yapanlara imtiyaz veya ayrıcalık tanınması mümkün değildir.

Nitekim Danıştay 13. Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164 numaralı, Esas No:2014 / 384, Karar No: 2014 / 1950 ve Esas No:2014 / 1735, Karar No: 2014 / 2859 emsal kararları değerlendirildiğinde, ancak, belediyedeki yetkili organın kararına dayanılarak ihale yoluyla, rekabete uygun, saydam bir şekilde, süresinin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde söz konusu hak ve yetkinin üçüncü kişilere kullandırılabilmesi mümkündür.

Yukarıda belirtildiği üzere 1580 sayılı Kanun ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hak ve yetkinin üçüncü kişilere belirli süre ve yöntemlerle devredilmesi mümkün olmakla birlikte, bu hak ve yetkinin satışa konu olması, ihale ile veya ihalesiz bir şekilde süresiz olarak devredilmesi mümkün

bulunmamaktadır.

Toplu taşımacılık yapan özel halk otobüslerinden 57 tanesinin ilk olarak dolmuş şeklinde çalıştıkları ve 2004 ile 2005 yıllarında halk otobüsüne dönüştürüldüğü, bunların ilk verilme şeklinin ihaleli/ihalesiz olduğuyula ilgili bilgi ve belgenin ibraz edilmediği, 17 tanesinin ise 31.10.2005 ile 26.02.2007 tarihleri arasında ihale ile hat satışı şeklinde verildiği anlaşılmıştır. Bu 17 adedi ihale ile verilmiş olmasına rağmen süre belirtilmemiştir. Bu hatların ruhsat ve imtiyaz şeklinde verilmediği, kanunla verilmiş olan hak ve yetkinin süresiz olarak devri veya satışı söz konusu olamayacağından, verilme şeklinin kiralama olduğu anlaşılmıştır. Danıştay 13' üncü Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164 numaralı kararında belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yıllla sınırlıdır. Bu nedenle ihale ile verilen hatlardan 10 yıllık süreyi dolduranların, yeniden ihale ile verilmesi gerekir. İhale ile verilen hatlardan en sonuncusunun 26.02.2007 tarihinde olduğu dikkate alındığında 10 yıllık süre 26.02.2017 tarihinde dolmuştur. Dolayısıyla 74 adet halk otobüsüne ait süre dolduğu için bu hatlar ihale ile (kira-ruhsat-imtiyaz) verilmelidir.

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörölmüş olması zorunludur. Kanunda öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörölmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörölmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur. Hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturması ise mümkün değildir. İlgililerin hiçbir hilesi ya da idareyi yanıltan bir davranışı olmaksızın idarece tesis edilen mevzuata aykırı işlemlerin düzeltilmesi zorunlu olduğu gibi, söz konusu hukuka aykırı işlemler ilgililer yönünden geleceğe yönelik kazanılmış hak oluşturmaz. Bir başka deyişle, geleceğe yönelik kazanılmış haktan bahsedilebilmesi mümkün olmayıp ancak mevzuata aykırı işlemin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar gerçekleşmiş olan, yani geçmişe yönelik işlemler yönünden haktan bahsedilmesi mümkün olabilir. Mevzuata aykırı işlemlerin, mevzuata aykırılıklarının tespit edildiği tarih itibarıyla hukuk düzeninden çıkarılmaları hukuk devletinin bir gereğidir. Bu nedenle, yukarıda açıklanan hususlar gözetildiğinde, süresiz olarak yapılan ihale işleminin ve dolmuşçulara verilen taşıma hatlarına ilişkin sözleşmelerin ortadan kaldırılması zorunludur. Bu kapsamda belediyece toplu taşıma hizmetlerinin üçüncü kişilere gördürülmesinin yöntemini belirleme ve bu konuda yeniden bir ihale yapıp yapmama konusunda belediyenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte, söz konusu hukuki durumun mevcut sözleşmelerin iptalini gerektireceği kuşkusuzdur.

Bu konu en kısa sürede yeniden bir ihale yapıncaya kadar geçecek süre zarfında toplu taşıma hizmetlerinden yararlanan belde halkının mağduriyetine yol açmayacak şekilde çözümlenmelidir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesine ilişkin ihalede herhangi bir süre öngörülmemesi mevzuata aykırı olup, bu aykırılığı giderecek şekilde toplam 74 hat için yeni bir ihale yapılması zorunludur. İhalesiz veya ihale ile verilen ve 10 yıllık süresi dolan toplam 74 adet halk otobüsüne ilişkin hakkın ihale suretiyle verilmesi sağlanmalıdır.

### **BULGU 5: Bütçe Emanetinden Yapılan Ödemelerde Öncelik Sırasına Uyulmaması**

Bütçe giderlerinin gerçekleşmesi sırasında nakit yetersizliğinden dolayı 320-Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen tutarların ilgililere ödenmesi aşamasında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen öncelik sırasına uyulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un "Ödenemeyen Giderler ve Bütçeleştirilmiş Borçlar" başlıklı 34' üncü maddesi;

"Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir."

Hükmü,

"Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61' inci maddesinin 6' ncı fıkrası;

"Muhasebe yetkilileri, 34' üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur."

Hükmü,



Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 Bütçe Emanetleri Hesabının düzenlendiği "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 249' uncu maddesi;

"Bütçe emanetine alınan tutarlardan gerek mali yıl içinde, gerekse yılı geçtikten sonra yapılacak ödemeler için muhasebe işlem fişi düzenlenir. Bütçe emanetlerine alınan tutarlar muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenir. Tutarın emanete alınması sırasında istihkak sahibine verilen veya istihkak sahibine verilemediği için muhasebe biriminde saklanan muhasebeleştirme belgesinin bir nüshası muhasebe işlem fişine bağlanır. Emanete alınan tutar bir defada ödenemediği takdirde, daha sonra yapılacak ödemelere ilişkin fişe, ilk ödemeye ait fişin yevmiye tarih ve numarası yazılır."

Hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı gibi idarenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle alınan mal veya hizmet karşılığı tutarlar 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilir ve ödemeler giderin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilir. Emanet hesapta izlenen giderlerin ödenmesinin kayda alınma sırasına göre gerçekleştirilmesinden muhasebe yetkilileri harcama yetkilisi ile birlikte sorumludur.

Kurumun mali iş ve işlemlerinin izlendiği programda yapılan inceleme sonucunda; satıcılara olan borçları gösteren 320 Hesabından yapılan ödemelerin, yukarıdaki mevzuat hükümlerine aykırı olarak, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak satıcılara olan borçlar muhasebe kaydına alındığı sırayla ödenmelidir. İdareye mal tedarik eden veya hizmet sunanların alacaklarını zamanında tahsil edemedikleri için açacakları davalar nedeniyle oluşacak mahkeme giderlerinden, borçları kayıt sırasına göre ödemeyenler ve bunu kontrol etmeyenler sorumlu olacaklardır.

#### **BULGU 6: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması**

İdare'de çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50' nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53' üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56' ncı maddesinde yıllık iznin 53' üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59' uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60' ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103' üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56' ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103' üncü maddesi gereğince

idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede İdare'de sürekli işçi olarak görev alan 86 işçiden 10' unun 31 ile 99 gün arasında, 19' unun 100 ile 199 gün arasında, 35' inin 200 ile 299 gün arasında ve 18' inin de 300 günün üzerinde kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde İdare'de çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve İdareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullanılması sağlanmalıdır.

#### **BULGU 7: Yevmiye Madde Numaralarının Düzenli ve Mütteselsil Sıra Numaralı Olmaması**

Kurum hesaplarında yapılan incelemelerde yevmiye defterinde, boş veya geriye doğru yevmiye kayıtları bulunduğu tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 42' nci maddesinde “*Kurumların muhasebesi, 3/12/2014 tarihli ve 2014/7052 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ikinci bölümünde belirlenen ve muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan temel muhasebe kavramları ile faaliyet sonuçları, bütçe uygulama sonuçları, nazım hesaplara ilişkin ilkeler ve varlıklar, yabancı kaynaklar ve öz kaynaklar ilkelerinden oluşan bilanço ilkeleri ile üçüncü bölümünde belirlenen muhasebe standartları, kurallar ve uygulamalara ilişkin hükümler çerçevesinde yürütülür.*” hükmüne yer verilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin Üçüncü bölümünün “Kayıt düzeni ve kayıt düzeltilmesi” başlıklı 18' inci maddesinde “*Kamu idarelerinin muhasebe birimleri, muhasebe işlemlerini, gerçekleşme sırasına göre düzenli bir şekilde hesap dönemi başında “1” den başlamak üzere hesap döneminin sonuna kadar numaralandırarak kaydederler. Muhasebe kayıtları ancak yeni bir muhasebe kaydı ile düzeltilir. Muhasebe belgesinde düzeltme işleminin gerekçesine yer verilir.*” denilerek belirlenen muhasebe ilke ve kuralları çerçevesinde yevmiye işlemlerinin bu şekilde kayda alınacağı hükme bağlanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “Yevmiye sistemi,

---

muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları” başlıklı 43’ üncü maddesinde

*“(1) İşlemler, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilir; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılır.*

..

*(4) Muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)’den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verilir. Gerek yevmiye defteri ve gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaraları esastır.”* denilerek işlemlere ait yevmiye kayıtlarının tarih ve numara sırasına göre yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği ve buna ilişkin muhasebeleştirme belgelerinin ise yevmiye tarih ve numara sütunlarının hesap döneminin başından itibaren ara vermeden numaralandırılacağı hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemelerde yevmiye defterinde, boş veya geriye doğru yevmiye kayıtları bulunduğu tespit edilmiştir. İlgili Yönetmelik hükümleri gereği, Nevşehir Belediyesi muhasebe işlemlerinin yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak ve sıra atlanılmadan kaydedilmesi 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**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Belediye Taşınmazlarının İşgal ile Kullandırılması ve Encümen Kararıyla İşgaliyenin Devredilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almış olup, Sayıştay Denetim Raporunun diğer bulgular kısmında 1' inci bulgu olarak düzenlenmiştir.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almış olup, Sayıştay Denetim Raporunun diğer bulgular kısmında 2' nci bulgu olarak düzenlenmiştir.
Kanalizasyon ve Su Harcamalarına Katılım Paylarının Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almış olup, Sayıştay Denetim Raporunun

			diğer bulgular kısmında 3' üncü bulgu olarak düzenlenmiştir.
Halk Otobüslerinin İhalesiz Çalıştırılması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almış olup, Sayıştay Denetim Raporunun diğer bulgular kısmında 4' üncü bulgu olarak düzenlenmiştir.
Bütçe Emanetinden Yapılan Ödemelerde Öncelik Sırasına Uyulmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almış olup, Sayıştay Denetim Raporunun diğer bulgular kısmında 5' inci bulgu olarak düzenlenmiştir.
İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almış olup, Sayıştay Denetim Raporunun diğer bulgular kısmında 6' ncı

			bulgu olarak düzenlenmiştir.
Yevmiye Madde Numaralarının Düzenli ve Mütessesil Sıra Numaralı Olmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almış olup, Sayıştay Denetim Raporunun diğer bulgular kısmında 7' nci bulgu olarak düzenlenmiştir.