



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# İSTANBUL SARIYER BELEDİYESİ

## 2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2024**

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.....	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	41



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu .....	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	4
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler .....	7



## **KISALTMALAR**

<b>AŞ</b>	Anonim Şirket
<b>ATM</b>	Otomatik Para Çekme Makinesi
<b>İSBAK</b>	İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri AŞ
<b>İSFALT</b>	İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret AŞ
<b>İSTON</b>	İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları AŞ
<b>KHK</b>	Kanun Hükmünde Kararname
<b>OGS</b>	Otomatik Geçiş Sistemi
<b>SARBEL</b>	Sarıyer Belediyesi Organizasyon Temizlik Spor Hizmetleri İnşaat Gıda Sanayi ve Ticaret AŞ
<b>SGK</b>	Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>TL</b>	Türk Lirası
<b>TÜM-BEL-SEN</b>	Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası
<b>YİKOB</b>	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Gerçeğe Uygun Amortisman Ayrılmaması
2. Gecikme Zamlarının İlgili Olduğu Yılın Mali Tablolarında İzlenmemesi
3. Vadesi Geçen Borçların İlgili Hesapta İzlenmemesi

### B. Diğer Bulgular

1. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Kapsamında, Yardımcı İşler Dışında, Memur Kadrosunda Çalıştırılması Gereken Personelin Çalıştırılması
2. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
3. Belediyenin Bazı Dolu Müdür Kadrolarına Görevlendirme Yapılması
4. İşçilere Yıllık 270 Saatin Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması
5. Engelli Personel Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması
6. Belediye Personelinin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Uzun Süreli Görevlendirilmesi
7. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
8. İmar Programlarının Hazırlanmaması
9. Tasarruf Tedbirleri Kapsamında Azaltılması Gereken Kiralık Araç Sayısının Azaltılmaması
10. Bütçe Emaneti Ödemelerinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması
11. Önceki Yıllarda Gerçekleştirilen Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Cari Yılda Bütçe Emanetlerinde Muhasebeleştirilmesi
12. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi
13. Vergi Borçlarının Zamanında Ödenmemesi

14. Bazı Kamu Kurumlarına ve Sivil Toplum Kuruluşlarına Yapılan Geçici Süreli Taşıt Tahsislerinde Mevzuata Aykırılıklar Bulunması

15. Belediye Ana Hizmet Binasının Ruhsatsız Olması

16. Taşınmazların Ecrimisil Karşılığı Kullandırılmasının Olağan Uygulama Haline Dönüşmesi

17. Kamu İdaresi Sınırları İçinde Bulunan Bazı Taşınmazların Ücret Tarifesindeki Bedeller Üzerinden Kullandırılması

18. Belediye Şirketine Yapılan Hakediş Ödemelerinde Vergi Borcu Sorgulaması Yapılmaması

19. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımı ve Yapım İşlerinde Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Aşılması

## 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.

Sarıyer 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 Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı olan 5216 ve 5393 sayılı 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. 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, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

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

Sarıyer Belediyesinin karar organı olan Sarıyer Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 38 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 üç belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Sarıyer Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 8 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, İç Denetim Birim

Başkanlığı, Zabıta Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Araştırma ve Geliştirme Müdürlüğü ve Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğüdür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 4 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 1 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 21 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur 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	778	366
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	233	52
Geçici İşçi	-	-
<b>Toplam</b>	<b>1011</b>	<b>418</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	2278

### 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 Sarıyer Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Sarıyer Belediyesinin 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

**Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

E-Kodu	Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	198.287.000,00	22.300.000,00	29.805.400,00	250.392.400,00	241.388.589,17	9.003.810,83	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	27.689.000,00	5.000.000,00	17.424.300,00	50.113.300,00	47.528.021,45	2.585.278,55	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.084.127.000,00	484.200.000,00	118.112.500,00	1.686.439.500,00	1.631.389.923,00	55.049.576,94	0,00
4	Faiz Giderleri	1.150.000,00	0,00	(1.081.000,00)	69.000,00	68.714,13	285,87	0,00
5	Cari Transferler	36.125.000,00	2.500.000,00	5.910.000,00	44.535.000,00	41.251.525,15	3.283.474,85	0,00
6	Sermaye Giderleri	194.830.000,00	0,00	(20.171.200,00)	174.658.800,00	142.455.051,20	32.203.748,80	0,00
7	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
8	Borç Verme	300.000,00	0,00	0,00	300.000,00	0,00	300.000,00	0,00
9	Yedek Ödenek	150.000.000,00	0,00	(150.000.000,00)	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>		<b>1.692.508.000,00</b>	<b>514.000.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>2.206.508.000,00</b>	<b>2.104.081.824,10</b>	<b>102.426.175,84</b>	<b>0,00</b>

Sarıyer Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 1.692.508.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup, yıl içinde ek bütçe ile eklenen 514.000.000,00 TL ödenek ile birlikte 2023 yılı ödenek toplamı olan 2.206.508.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 2.104.081.824,10 TL bütçe gideri yapılmış, 102.426.175,84 TL ödenek ise iptal edilmiştir.

**Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	1.240.730.000,00	791.604.824,64	2.799.475,10	788.805.349,54	63,58
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	177.028.000,00	181.063.866,66	441.691,15	180.622.175,51	102,03
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	3.000.000,00	1.885.866,27	0,00	1.885.866,27	62,86

05- Diğer Gelirler	635.750.000,00	609.084.706,11	369.907,93	608.714.798,18	95,75
06- Sermaye Gelirleri	150.000.000,00	107.774.581,39	667.800,00	107.106.781,39	71,40
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>2.206.508.000,00</b>	<b>1.691.413.845,07</b>	<b>4.278.874,18</b>	<b>1.687.134.970,89</b>	<b>76,46</b>

(\*) Bütçe başlangıç gelir tahmini 1.692.508.000,00 TL olup, yıl içinde 514.000.000,00 TL gelir karşılığı ek ödenek alınmış ve bütçe gelir tahmini 2.206.508.000,00 TL'ye çıkartılmıştır.

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri ek ödenekle birlikte %76,46 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%63,58), Sermaye Gelirleri (%71,40), Alınan Bağışlar ve Yardımlar (%62,86), Diğer Gelirler (%95,75) olarak beklenen oranın altında, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri ise (%102,03) olarak beklenen oranın üstünde gerçekleşmiştir.

**Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (Başlangıç + Ek) (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	250.392.400,00	241.388.589,17	96,40
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	50.113.300,00	47.528.021,45	94,84
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.686.439.500,00	1.631.389.923,00	96,74
04- Faiz Gideri	69.000,00	68.714,13	99,59
05- Cari Transferler	44.535.000,00	41.251.525,15	92,63
06- Sermaye Giderleri	174.658.800,00	142.455.051,20	81,56
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	300.000,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>2.206.508.000,00</b>	<b>2.104.081.824,10</b>	<b>95,36</b>

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri %95,36 seviyesinde ve tüm harcama kalemleri

beklenene yakın gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirleri ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2022 yılının 2021 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

**Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri**

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	312.035.448,17	496.634.763,55	791.604.824,64	59,16	59,39
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	17.766.513,90	74.188.776,86	181.063.866,66	317,58	144,06
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	65.400,00	17.170.354,61	1.885.866,27	26.154,36	(89,02)
Diğer Gelirler	176.697.511,15	348.642.581,27	609.084.706,11	97,31	74,70
Sermaye Gelirleri	39.193.499,53	7.551.964,94	107.774.581,39	(80,73)	1.327,11
<b>Toplam</b>	<b>545.758.372,75</b>	<b>944.188.441,23</b>	<b>1.691.413.845,07</b>	<b>73,00</b>	<b>79,14</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	3.785.893,14	6.755.399,10	4.278.874,18	78,44	(36,66)
<b>Net Toplam</b>	<b>541.972.479,61</b>	<b>937.433.042,13</b>	<b>1.687.134.970,89</b>	<b>72,97</b>	<b>79,97</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 749.701.928,76 TL'lik (%79,97) artış göstermiştir. Bu çerçevede; Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (%144,06) ve Sermaye Gelirleri (%1.327,11) toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

**Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri**

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	81.289.339,66	130.510.377,30	241.388.589,17	60,55	84,96
SGK Devlet Prim Giderleri	13.608.837,48	38.014.998,25	47.528.021,45	179,34	25,02
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	379.118.954,38	809.159.944,44	1.631.389.923,00	113,43	101,62



Faiz Giderleri	2.024.496,05	962.433,45	68.714,13	(52,46)	(92,86)
Cari Transferler	16.810.638,59	23.772.069,41	41.251.525,15	41,41	73,53
Sermaye Giderleri	29.161.500,25	64.851.628,99	142.455.051,20	122,39	119,66
Sermaye Transferleri	0,00	248.124,51	0,00	0,00	(100,00)
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>522.013.766,41</b>	<b>1.067.519.576,35</b>	<b>2.104.081.824,10</b>	<b>104,50</b>	<b>97,10</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 1.036.562.247,75 TL (%97,10) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinin 110.878.211,87 TL (%84,96), sosyal güvenlik kurumlarına Devlet prim giderlerinin 9.513.023,20 TL (%25,02), mal ve hizmet alım giderlerinin 822.229.978,56 TL (%101,62) arttığı görülmektedir. Bu artışa karşılık faiz giderleri 893.719,32 TL (%92,86) azaltılmış ve bütçe denkliliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgisi olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 2.756.544.371,89 TL, Faaliyet Geliri 1.758.775.346,60 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 997.769.025,29 TL olarak gerçekleşmiştir.

Sarıyer Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

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

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	SARBEL ORGANİZASYON TEMİZLİK SPOR HİZMETLERİ İNŞAAT GIDA SAN ve TİC AŞ	15.000.000,00	15.000.000,00	100
2	İSBAK A.Ş.	72.271.960,00	14.209,41	0,02
3	İSTON A.Ş.	28.500.000,00	54.150,00	0,19
4	İSFALT A.Ş.	75.000.000,00	127.040,00	0,17

**Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler**

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu	Belediye Şirketinin
---------	------------------	------------------------	----------------------------	----------------------------------	---------------------

				Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	SARBEL ORGANİZASYON TEMİZLİK SPOR HİZMETLERİ İNŞAAT GIDA SAN ve TİC AŞ	SARFİT SPORHİZMETLERİ TURİZM REKLAMCILIK SAN ve TİC AŞ	2.400.000,00	2.400.000,00	100

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Sarıyer Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmî 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.

### Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Mali Tabloların Hazırlanması” başlıklı 484 ve “Mizan Cetveli ve Düzenlenecek Temel 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

### **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 yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi

kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

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

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

kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

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

### **Kontrol Ortamı Standartları**

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları konusunda tüm birim ve görevler için yetki ve sorumluluklar yazılı olarak belirlenmemesinden dolayı eksiklikler bulunmaktadır.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmalarının tüm çalışanları kapsayacak şekilde ve düzenli olarak yapılmaması nedeniyle kısmen yeterlidir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, bir bütün halinde yazılı olarak bir araya getirilmemesi yönleriyle eksiktir, buna karşın hazırlanan bu prosedürler duyurulmamıştır.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler, belirlenmemiştir.

### **Risk Değerlendirme Standartları**

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.

İdare iç kontrol risklerinin tanımlanmasıyla ilgili bazı çalışmalar yapmış olmakla beraber etkin bir iç kontrol sistemi kurulması açısından bu çalışmalar yeterli değildir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma yapılmıştır.

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur.

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunlar farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumlular kısmen belirlenmiş olup, bunlar her bir kontrol faaliyeti için sorumluların belirlenmesi açısından yeterli değildir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi, mevcuttur.

### **Bilgi ve İletişim Standartları**

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır ancak Plan’ın güncellenmesi ve gerekli izlemelerin yapılmaması dolayısıyla Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygun değildir.

### **İzleme Standartları**

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, raporlama ve izlemenin etkin olmaması nedeniyle değerlendirilmemektedir.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 3 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan ikisi doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

İstanbul Sarıyer Belediyesi 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM BULGULARI

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

### A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

#### **BULGU 1: Gerçeğe Uygun Amortisman Ayrılmaması**

Kamu İdaresi'nin muhasebe sisteminde taşınmazların ayrı ayrı yardımcı hesap kodlarıyla kaydedilmediği, duran varlıklar amortisman defteri tutulmadığı ve tüm taşınmazların toplam değeri üzerinden amortisman ayrıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde, bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı, bu Yönetmelik kapsamına dâhil kamu idarelerince muhasebe sistemine dâhil edilen maddi duran varlıklardan hangilerinin amortismanına tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranları ile ilgili olarak Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenen esas ve usullerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik'in 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı'na ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 202'üncü maddesinde de, bu hesabın, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılacağı; 203'üncü maddesinde ise maddi duran varlıklar hesapları için ayrılan amortisman tutarlarının yılsonunda bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabı'na borç kaydedileceği ifade edilmiştir. Bu durumda, maddi duran varlıkların her biri için ayrılan amortismanın Yönetmelik'te belirtilen şekilde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, Yönetmelik'in "Tutulacak Diğer Defterler" başlıklı 491'inci maddesinde, kamu idaresinin muhasebesinde tutulması zorunlu defterler arasında "Duran Varlıklar Amortisman Defteri" de sayılmıştır. Bu doğrultuda olmak üzere, Amortisman ve Tükenme Paylarına ilişkin (47) sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 9'uncu

maddesinde amortisman tabi her bir varlığın, Ek-2’de yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; İdarenin yaptığı muhasebe işlemlerinde, taşınmazların ilgili duran varlık hesaplarına yardımcı hesap kodlarıyla ayrı ayrı kaydedilmediği; dolayısıyla, 251-Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252-Binalar Hesaplarında kayıtlı taşınmazların her biri için ayrı ayrı değil, kümülatif rakam üzerinden amortisman ayrıldığı, Duran Varlıklar Amortisman Defterinin tutulmaması nedeniyle de her bir taşınmaz için ayrılan amortisman tutarının bilinemediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, kullanılan muhasebe bilgi sistemindeki eksiklikler nedeniyle istenilen şekilde amortisman kaydı yapılamadığı, en kısa zamanda mevzuata uygun amortisman ayrılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, taşınmazların muhasebe sistemine ayrı ayrı yardımcı hesap kodlarıyla kaydedilmesi, duran varlıklar amortisman defterinin tutulması ve tüm taşınmazların toplam değeri üzerinden amortisman ayrılması usulü yerine, her bir taşınmaz için ayrı amortisman hesaplanması gerekmektedir.

## **BULGU 2: Gecikme Zamlarının İlgili Olduğu Yılın Mali Tablolarında İzlenmemesi**

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde tatbik olunan ve henüz tahsilatı gerçekleşmemiş gecikme zamlarının ilgili olduğu yılın mali tablolarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 5’inci maddesinde; “Dönemsellik” kavramı, kamu idarelerinin faaliyetlerinin, belirli dönemlerde raporlanacağı ve her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanacağı şeklinde ifade edilmiştir. Yönetmelik’in 16’ncı maddesinde ise, kamu hesaplarının mali yıl esasına göre tutulacağı, kamu gelir ve giderlerinin tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterileceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 88’inci maddesinde ise 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabında kayıtlı alacaklar için tahakkuk ettirilen faiz tutarlarının bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare alacaklarına ilişkin olarak, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde, alacak takip yazılımı aracılığı ile



mükellef bazında günlük gecikme zammı hesaplandığı, hesaplanan tutarlar faizin hangi mali yıla ilişkin olduğu dikkate alınmaksızın, ödemenin yapıldığı mali yıl içerisinde tahakkuk ettirildiği anlaşılmıştır. Gecikme zamlarının ilgili olduğu dönemlerde tahakkuk kayıtlarının yapılmaması “Faaliyet Alacakları” hesap grubunun 2023 yılı dönem sonu itibarıyla olması gerekenden 149.165.400,57 TL daha düşük görünmesine neden olmuştur.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, gerekli muhasebe kayıtlarının yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanabilmesi için, gelirlerin ilgili olduğu mali yıl içerisinde tahakkuk ettirilmesi ve mali tablolarda izlenmesi gerekmektedir.

### **BULGU 3: Vadesi Geçen Borçların İlgili Hesapta İzlenmemesi**

İdarenin vadesi geçmiş borçlarını, Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabında izlemediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 278 ve 279'uncu maddesinde; kanuni süresi içerisinde ödenmeyen vergi ve diğer yükümlülükler ile ertelenen veya taksitlendirilen vergi ve diğer yükümlülüklerin erteleme veya taksitlendirme vadesinin bir yılı aşmayan kısımlarının 368-Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabında izleneceği; vadesi geçmiş ertelenmiş veya taksitlendirilmiş vergi ve diğer yükümlülüklerin bu hesaba alacak, ilgisine göre 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı, 361-Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin 2023 yılı sonu itibarıyla toplam 134.187.066,03 TL vadesi geçmiş vergi ve SGK prim borcu bulunduğu; bu tutarın 368 No.lu hesap yerine 360 No.lu Hesapta izlenmeye devam edildiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, 2024 yılı içerisinde gerekli düzeltme kayıtlarının yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Bulgu konusu hususa yönelik düzeltme kaydı 2024 yılında yapıldığından, 2023 yılı mali tablolarında 368-Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı 134.187.066,03 TL tutarında eksik yer almıştır.

## B. DİĞER BULGULAR

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

### **BULGU 1: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Kapsamında, Yardımcı İşler Dışında, Memur Kadrosunda Çalıştırılması Gereken Personelin Çalıştırılması**

İdarenin, ortağı olduğu Şirketten gerçekleştirdiği personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımında, bu kapsamda çalıştırılmayacak personeli istihdam ettiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde yer alan, "İdarelerce kanun, tüzük ve yönetmeliklere göre istihdam edilen personelin yeterli nitelik veya sayıda olmaması hâlinde personel çalıştırılmasına dayalı yardımcı işlere ilişkin hizmetler için ihaleye çıkılabilir." hükmü, 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (KHK) 83'üncü maddesi ile değiştirilmiş; buna göre belediyeler dahil maddede belirtilen idarelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacakları düzenlemesi yapılmıştır.

Diğer taraftan 375 sayılı KHK'ya yine 696 sayılı KHK ile eklenen Ek 20'nci madde ile; İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşlarının ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinin, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4734 sayılı KHK'nın 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebileceği belirtilmiştir.

Düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde, belediyeler dahil kamu idarelerine, yardımcı işlere ilişkin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapma konusunda yasak getirilmiş olmakla birlikte, belediyelerin bu kapsamdaki alımlarını ancak kendi şirketlerinden sağlayabilecekleri anlaşılmaktadır.

Ancak, belediyelerin kendi şirketlerinden bu kapsamda yapacakları alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olduğundan, şirketlerden istihdam edilecek personel de yardımcı

hizmetlere ilişkin işlerde çalıştırılabilecek; sözleşmeli personel ya da memur personel eliyle gördürülmesi gereken hizmetler bu kapsamda sağlanamayacaktır.

Aksi durum, personel kanunları ile belirlenen istihdam usullerinin, kanuna aykırı olarak şirket personeli istihdamı ile sürdürülmesi anlamına gelecektir.

Yapılan denetimlerde, bilgisayar mühendisi, endüstri mühendisi, bilgisayar programcısı, bilgisayar eğiticisi, matematik öğretmeni ve büro memuru gibi kadrolu memur ya da sözleşmeli personel istihdam edilmesi gereken görevlerde, Belediye'nin Şirketi aracılığı ile doğrudan şirket personeli istihdam edildiği ve bu usulün personel istihdam yöntemi haline getirildiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, söz konusu personelin memur ve sözleşmeli personel görevleri kapsamında çalıştırılmadığı, bu personele yardımcı işler verildiği ifade edilmiştir.

Ancak bahsi geçen unvanlarda çalıştırılan personel, mühendislik ve büro görevlisi gibi teknik ve genel idare hizmetlerinde istihdam edilmektedir.

Sonuç olarak İdarenin, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet kapsamında yardımcı işlerde personel temin etmesi, memur ya da sözleşmeli personel aracılığı ile gördürülebilecek işlerde personel istihdamını, sınav ya da mevzuatta getirilen diğer kriterleri dikkate alarak ve fırsat eşitliğini sağlayarak gerçekleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

## **BULGU 2: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması**

İdare bünyesinde çalışan işçilerin kullanılmamış yıllık izin haklarının bulunduğu, mevzuata uygun olmayan bu durumun ayrıca İdare açısında mali risk oluşturduğu görülmüştür.

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, işçinin yıllık izninin faydalı olması

için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiştir.

Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de Kanun'a paralel bir şekilde yıllık izinlerin kullanımını ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Ayrıca, 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için 1.683,00 TL (2023 yılı için güncellenmiş tutar) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanan 2021/14 sayılı ve Tasarruf Tedbirleri konulu Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde; 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 verilen mevzuat hükümlerinden, işçilerin yıllık izin haklarından feragat edemeyecekleri, işçilerin emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde kullanılmamış izinlerinin bulunması durumunda, bu izin haklarının ücrete dönüşeceği anlaşılmaktadır. İşçilerin izin haklarının yıllar itibarıyla kullandırılmayıp, birikmesine sebep olunması mevzuata uygun olmayacağı gibi, hem İdarenin ileride ödemesi gereken birikmiş mali yük altına girmesine neden olacak hem de idari para cezasına sebep olabilecektir.

Yapılan incelemede İdarede görev alan 36 işçinin 100 günden fazla, 4 işçinin ise 60 ile 100 gün arasında kullanmadığı izinlerinin olduğu görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, personel izinlerinin mevzuat kapsamında kullandırılacağı belirtilmiştir.

İşçilerin izin haklarının yıllar itibarıyla kullandırılmayıp, birikmesine sebep olunması mevzuata uygun olmayacağı gibi, hem İdarenin ileride ödemesi gereken birikmiş mali yük altına girmesine neden olacak hem de idari para cezasına sebep olabilecektir.

---

---

### **BULGU 3: Belediyenin Bazı Dolu Müdür Kadrolarına Görevlendirme Yapılması**

Kamu İdaresi tarafından dolu olan müdür kadrolarına tedviren görevlendirmeler yapıldığı görülmüştür.

Anayasa'nın 128'inci maddesinde; memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği hükmü yer almaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda da tedviren atamaya ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.

(99) seri numaralı Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği'nde; asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı takdirde, hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcılarını yoksa asilde aranan şartlara en yakın personel tarafından tedviren gördürülmesinin mümkün olduğu düzenlenmiştir.

İlgili mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, bir görevin tedviren gördürülmesinin istisnai bir durum olduğu ve bu usulün Kanun'da belirtilen şartları haiz personel bulunmadığı koşullarda uygulanabileceği; bir görevin tedviren gördürülebilmesi için öncelikle ilgili kadronun boş olması gerektiği, kadronun boş olması durumunda ise görevin öncelikle vekil veya yardımcılar vasıtası ile gördürülmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından, dolu olan üç müdür kadrosuna tedviren görevlendirme yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, 3 adet dolu müdür kadrosuna yapılan tedviren atamalar ile ilgili gerekli çalışmaların başlatılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, dolu kadroya tedviren görevlendirme uygulamasına son verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 4: İşçilere Yıllık 270 Saatin Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması**

İdarede istihdam edilen işçilerin bazılarında, 4857 sayılı İş Kanunu'nda azami süre olarak belirtilen yıllık 270 saati aşan sürelerde fazla çalışma yaptırıldığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Fazla çalışma ücreti" başlıklı 41'inci maddesinin sekizinci fıkrasında; fazla çalışma süreleri toplamının bir yılda 270 saatten fazla olamayacağı belirtilmiştir. Aynı Kanun'un "Çalışma süresi" başlıklı 63'üncü maddesinin son fıkrasında;

çalışma sürelerine ilişkin uygulama şekillerinin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmiştir.

İş Kanunu'na İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği'nin "Fazla çalışmada sınır" başlıklı 5'inci maddesinde; fazla çalışma sürelerinin toplamının bir yılda 270 saatten fazla olamayacağı, bu süre sınırının, işyerlerine veya yürütülen işlere değil, işçilerin şahıslarına ilişkin olduğu belirtilmiştir.

Yine 4857 sayılı İş Kanunu'nun "İşin düzenlenmesine ilişkin hükümlere aykırılık" başlıklı 104'üncü maddesinde; personeli Kanun'un 63'üncü maddesinde ve Yönetmelikte belirlenen çalışma sürelerine aykırı olarak çalıştıran işveren veya işveren vekillerine idari para cezası uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin üst işveren olarak istihdam ettiği 8 personele ilişkin fazla çalışma süresinin 4857 sayılı Kanun'da belirlenen üst limiti aştığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, Bulgu konusuna ilişkin gerekli özenin gösterileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, istihdam edilen işçilerin fazla çalışma süresinin bir yılda 270 saatten fazla olmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 5: Engelli Personel Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması**

Kamu İdaresi'nde hâlihazırda belli sayıda engelli personel istihdam edildiği ancak mevzuatında belirtilen oranda engelli personel çalıştırma yükümlülüğünün tam olarak yerine getirilmediği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Engelli Personel Çalıştırma Yükümlülüğü" başlıklı 53'üncü maddesinde; kurum ve kuruluşların bu Kanun'a göre çalıştırdıkları personele ait kadrolarda %3 oranında engelli personel çalıştırmak zorunda olduğu, %3'lük oranın hesabında ilgili kurum veya kuruluşun (yurtdışı teşkilat hariç) toplam dolu kadro sayısının dikkate alınacağı hüküm altına alınmıştır.

657 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan Engelli Kamu Personel Seçme Sınavı ve Engellilerin Devlet Memurluğuna Alınmaları Hakkında Yönetmelik'in "Kadroların Tahsisi" başlıklı 10'uncu maddesinde, engellilerin atanmasına tahsis edilecek kadro sayısının tespitinde, ilgili kamu kurum veya kuruluşunun, yurtdışı teşkilatı hariç, toplam

dolu memur kadro sayısının %3'ünün dikkate alınacağı; engellilerin istihdam edileceği uygun münhal kadro bulunmadığı takdirde hizmet gereklerine ve genel hükümlere göre diğer münhal kadrolarda değişiklik yapılarak gerekli kadroların temin edileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresi'nde memur kadrolarında istihdam edilen toplam 366 personel olduğu, memur olarak çalışan 366 personelin %3 oranına tekabül eden toplam 10 engelli memur istihdam edilmesi gerekirken, 3 engelli memur çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, gerekli mevzuat hükümleri çerçevesinde personel istihdam edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, mevzuatta öngörülen engelli memur çalıştırılması zorunluluğuna riayet edilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 6: Belediye Personelinin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Uzun Süreli Görevlendirilmesi**

İdarede memur, işçi ve sözleşmeli olarak istihdam edilen personelden bazılarının diğer kamu kurum ve kuruluşlarında uzun süreli görevlendirildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde belediyelerin, mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabileceği, geçici olarak araç ve personel temin edebileceği hüküm altına alınmıştır. İdarenin işçi ve sözleşmeli olarak istihdam ettiği personelinin, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görevlendirilmesine cevaz veren kanun hükmünden anlaşılacağı üzere, söz konusu görevlendirmelerin geçici süreli olması esastır.

Diğer yandan, memur personelin kurumlar arası geçici görevlendirmesine ilişkin hususlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ek 8'inci maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde geçici süreli görevlendirme süresinin bir yılda altı ayı geçemeyeceği belirtilmiştir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise birinci fıkrada belirtilen hâller dışında memurların, kamu yararı ve hizmet gerekleri sebebiyle ihtiyaç duyulması hâlinde kurumlarınca, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında altı aya kadar geçici süreli olarak görevlendirilebileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; İdare tarafından 3 memur personelin sırasıyla 2016, 2017 ve 2020 yıllarından itibaren, 2 işçi personelin ise yine 2014 yılından itibaren diğer kurumlarda geçici olarak görevlendirildiği tespit edilmiştir.

Geçici olarak diğer kurumlarda görevlendirilen personelin mali ve özlük hakları İdare bütçesinden karşılanmaktadır. Personelin 7 ve 9 yıl gibi uzun süre zarfında asli görevleri ile bağları tamamen kesilmiş, mali haklar ve kadro bağı dışında İdareyle ilişkileri kalmamıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, diğer kamu ve kurum kuruluşlarında görevlendirilen personelin, ilgili yasalarda öngörülen çerçevede ve çalışanın muvafakati alınarak görevlendirildiği, süre sınırı çerçevesinde İdare emrinde tekrar göreve başlamalarına ilişkin yazışmaların yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, süreklilik arz eden görevlendirmeler, mevzuatın amacına aykırılık teşkil ettiği gibi İdarenin personel giderleri açısından da olumsuz etki yaratmaktadır.

### **BULGU 7: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması**

Kamu İdaresi ile TÜR-BEL-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, mevzuatında yer almayan iş sağlığı, belediye organlarına gözlemci olarak katılma, sosyal faaliyet, belediye imkânlarından yararlanma vb. gibi konularda düzenlemeler yapıldığı görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128'inci maddesinin ikinci fıkrasında; memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği, ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğu hüküm altına alınmıştır. Buna göre kamu görevlilerinin mali haklarına ilişkin düzenlemeler toplu sözleşme hükümleri saklı kalmak üzere, ancak kanunla yapılabilir. Başka bir deyişle; toplu sözleşmede düzenlenmeyen bir hususta, ancak kanunda belirtilen düzenlemeler yasal dayanak teşkil edecektir.

Bu bağlamda, 4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan 2022 ve 2023 yıllarını kapsayan Toplu Sözleşme'nin "Genel Hükümler" başlıklı birinci kısmının 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında da; "Bu Toplu Sözleşmede düzenlenmeyen mali ve sosyal haklar hakkında ilgili mevzuat hükümlerinin uygulamasına devam olunur." denilmektedir. Dolayısıyla sosyal denge sözleşmelerinde Toplu Sözleşme hükümlerinde yer almayan bir mali hakkın kamu görevlilerine ödenebilmesi için ancak 4688 sayılı Kanun hükümlerinde cevaz verilmiş olması gerekmektedir.



4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'nin 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 ifade edilmiştir.

375 sayılı KHK'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 ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği belirtilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında; belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32'nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120'sidir. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, 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 ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de görüleceği üzere, sosyal denge sözleşmesinde 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. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuatına açıkça aykırı olacaktır.

Kamu İdaresi'nin sosyal denge sözleşmesinin incelenmesi neticesinde; Kamu İdaresi ile TÜM-BEL-SEN arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmesinde, iş sağlığı, güvenliği ve iş güvencesi, Belediyenin sosyal faaliyet ve imkânlarından yararlanma ve çalışanın eğitim ve kültür hakkı ve Kanuni düzenlemeye ilave izin hakları gibi konularda, sosyal denge sözleşmesi ile düzenlemeyecek hususların düzenlediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti ile ilgili olarak İdare, konu ile ilgili yasal düzenlemeler çerçevesinde gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, sosyal denge tazminatına ilişkin sözleşmelere konusu dışında hüküm konulmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 8: İmar Programlarının Hazırlanmaması**

İdarenin, yürürlüğe giren imar planlarına ilişkin imar programlarını hazırlamadığı, bu durumun Belediye açısından mali belirsizliğe, hak sahipleri açısından ise mülkiyet hakkının kısıtlanmasına neden olduğu anlaşılmıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 10'uncu maddesinde; belediyelerin; imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç üç ay içinde, bu planı tatbik etmeye üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlayacağı ve bu program içinde bulunan kamu kuruluşlarına tahsis edilen alanların, ilgili kamu kuruluşlarına bildirileceği; imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş olan yerlerin bu program süresi içinde gerekli ödenek bütçelerine konulmak suretiyle ilgili kamu kuruluşları tarafından kamulaştırılacağı belirtilmiştir.

İmar programlarının hazırlanmaması durumu, imar planları ile kamu hizmetine ayrılan taşınmazların kamulaştırılması yerine kamulaştırmaz el atma yöntemi ile kullanılmasına yol açmakta, mülkiyet hakkı kısıtlanan hak sahiplerinin Belediye'ye hukuki süreç başlatması ile neticelenmektedir.

İdarelerin yapacakları kamulaştırma işlemleri, ödeneğinin saklı tutulması ve nakit planlaması çerçevesinde yapılırken, kamulaştırmaz el atma davaları sonucu yargı mercilerince hükmedilen tescil bedelleri, ödenek ve nakit planlaması yapılmaksızın gerçekleşmektedir. Diğer taraftan yargılama süreçleri insan kaynağı ve zaman kaynağı kullanımı ile tescil bedeli ve ecrimisil ödemeleri haricinde faiz yükü ve yargılama giderlerine sebep olmaktadır.

Yapılan incelemede, Belediye sınırlarına ilişkin yürürlükte olan imar planlarına ilişkin üç ay içerisinde hazırlanması gereken imar programlarının hazırlanmadığı; İdarenin bu durum ile ilişkili kamulaştırmasız el atma davalarına muhatap olduğu görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, imar planı ve teknik diğer konulara ilişkin çalışmaların devam ettiği, bunlara ek olarak; Ayazağa D Alt Bölgesi ile Zekeriyaköy (Köyiçi Mevkii), Uskumruköy, Gümüşdere ve Rumelifeneri mahallelerinde 18'inci madde uygulaması yapılmasına yönelik Belediye Encümenince kararlar alındığı ve Bulgu doğrultusunda işlem tesis edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, İdare açısından mali öngörülebilirliğin sağlanması, hak sahiplerine ilişkin olarak ise mülkiyet hakkına tecavüzlerin önlenmesi bakımından imar programlarının hazırlanarak yürürlüğe konulması gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 9: Tasarruf Tedbirleri Kapsamında Azaltılması Gereken Kiralık Araç Sayısının Azaltılmaması**

İdarenin, kamuda tasarruf tedbirleri kapsamında, 2023 yılı sonuna kadar azaltılması gereken hizmet alımı suretiyle edindiği taşıt sayısını azaltmadığı görülmüştür.

30.06.2021 tarihli ve 31527 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde; kamu kurum ve kuruluşlarının, hizmet alımı suretiyle edindikleri toplam taşıt sayısının kademeli olarak azaltılmasına yönelik gerekli tedbirleri alacakları, bu kapsamda 2020 yılındaki taşıt sayısını 2021 yılından başlamak üzere 2023 yılı sonuna kadar kümülatif olarak en az yüzde 20 oranında azaltacakları belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, hizmet alımı suretiyle edinilen taşıt sayısının 2020 yılında 193 adet olduğu, 2023 yılı sonunda bu sayının 204 adete yükseldiği; buna göre tasarruf tedbirleri kapsamında azaltılması gereken kiralık taşıt sayısının artış gösterdiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, Tasarruf Tedbirleri Genelgesi'nin Kapsam maddesinde belediyelere yer verilse de, bu hususun araçların azaltılmasına ilişkin kısmıyla ilgili olmadığı, gerekli bilgi ve belgelerin alınması konusunda geçerli olduğunun düşünüldüğü, aksi durumun mevzuat hükümlerine uygun olmadığı, bu yorumun, dayanak hükmü olmayan Genelge'nin dayanak maddesi olarak düşünebilecekleri 5018 sayılı Kanun'un 30'uncu maddesine de uygun olduğu; maddenin birinci fıkrasında

uyulması zorunlu düzenlemelerin yapılacağı kamu idarelerinin merkezi yönetim ile sınırlandırıldığı, ikinci fıkrasında ise bilgi, belge ve hesap durumlarını ibraz etmesi zorunlu olan kamu idarelerinin mahalli idarelerin de dahil olduğu genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri olarak sınırlandırıldığı, bağımsız ve Cumhurbaşkanlığı tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliği bulunan mahalli idarelerden olan belediyelerin Cumhurbaşkanlığının hiyerarşik yetkisine dahil olmadığı, Cumhurbaşkanı düzenlemelerine uyulmasının Anayasa başta olmak üzere yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine göre de mümkün gözükmediği, bu açıklamalarla birlikte birimlerden gelen araç taleplerini değerlendirerek bütçelerini hazırladıkları ve idari süreçlere uygun olarak harcamalarını yaptıkları, araç sayısının bütçe imkanlarının verimli ve etkili kullanılması adına minimum düzeyde tutulduğu, açıklanan sebeplerle Bulgu konusuna iştirak edilmediği, ancak her durumda verimliliği ve etkinliği sağlamak için araç sayısının azaltılması için çalışmaların devam edeceği ifade edilmiştir.

Ancak, Anılan Genelge'de dayanak kısmının yer almamasından ilgili düzenlemenin 5018 sayılı Kanun'un 30'uncu maddesi kapsamında yapılmadığı; getirilen tedbirlerin Cumhurbaşkanının Anayasa kapsamında Devletin başı olması ve yürütme yetkisi kapsamında genel yetkiler çerçevesinde düzenlendiği anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, hizmet alımı suretiyle edinilen taşıt sayısının kamu tasarruf tedbirleri kapsamında azaltılması gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 10: Bütçe Emaneti Ödemelerinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması**

Bütçe emanetleri hesabından yapılan ödemelerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 34'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde, muhasebe yetkililerinin 34'üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümlerden sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Diğer taraftan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248 ve 249'uncu maddelerinde; mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit

yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların 320-Bütçe Emanetleri Hesabında izleneceği ve bu hesapta yer alan tutarların hak sahiplerine muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 320-Bütçe Emanetleri Hesabında izlenen tutarlardan yapılan ödemelerin bazılarının, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, özellikle daha erken tarihli emanete alınan yüksek tutarlı borçlar tamamen ödendikten sonra, daha geç muhasebe kayıtlarına alınan düşük tutarlı ödemelerin yapılması Kanun'un lafzına uygun görünmekle birlikte işin esası ve doğası gereği böyle bir uygulamanın sistemin tıkanmasına sebebiyet vereceği; bu ve uygulamadaki benzeri nedenlerden dolayı sıralamaya uygun olmayan ödemeler olsa da sonraki süreçte gerekli düzenlemelerin yapılmasına özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Ancak, İdare işlemlerinin bazılarında, benzer tutarlı ödemelerde de sıralamaya uyulmadığı görülmektedir.

Sonuç olarak, 320-Bütçe Emanetleri Hesabında izlenen tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 11: Önceki Yıllarda Gerçekleştirilen Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Cari Yılda Bütçe Emanetlerinde Muhasebeleştirilmesi**

Kamu İdaresi tarafından alımı gerçekleştirilen bazı mal ve hizmetlerin ilgili oldukları 2022 yılında muhasebeleştirilmeleri gerekirken, cari yıl olan 2023 yılında giderleştirilerek 320-Bütçe Emanetleri Hesabı'na kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320-Bütçe Emanetleri Hesabı'na ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 248'inci maddesinde, bu hesabın, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in "Hesaba İlişkin İşlemler" başlıklı 249'uncu maddesinde, malın alındığı veya hizmetin yapıldığı malî yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen bütçe emanetlerinin bütçeye gelir kaydedileceği ve gelir kaydedilen tutarların, mahkeme kararı üzerine ödeneceği; "Hesabın İşleyişi" başlıklı 250'nci maddesinde ise dönem sonunda bu hesabın zaman aşımı sürelerine göre bölümlenmiş alt hesaplarında kayıtlı tutarların, zaman

aşımı sürelerini güncellemek için bu hesaba alacak ve borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, Yönetmelik'in "Ödeneklerin İptali ve Devri" başlıklı 39'uncu maddesinde, yılsonunda kullanılmayan ödeneklerin bütün düzeyleri belirtilerek iptal edileceği belirtilmiştir.

Buna göre, 320-Bütçe Emanetleri Hesabı'nın mal ve hizmet alımının yapıldığı mali yıl içerisinde veya en geç mali yılsonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılması, yılsonunda kullanılmayan ödeneklerin bütün düzeyleri belirtilerek iptal edilmesi, devri gereken ödeneklerin ise devir gerekçesi belirtilerek devredilmesi gerekmektedir. Ayrıca, malın alındığı veya hizmetin yapıldığı mali yılda ödenemeyen tutarların 320-Bütçe Emanetleri Hesabı'nda muhasebeleştirildikten sonra, dönem sonlarında bu hesabın zamanaşımı sürelerine göre bölümlenmiş alt hesaplarında zamanaşımı sürelerini güncellemek için bu hesaba alacak ve borç kayıtlarının yapılması ve malın alındığı veya hizmetin yapıldığı malî yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen bütçe emanetlerinin bütçeye gelir kaydedilmesi, gelir kaydedilen tutarların ise mahkeme kararı üzerine ödenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresi tarafından önceki yıllarda gerçekleştirilen mal ve hizmet alımlarından bazılarının cari yılda 320-Bütçe Emanetleri Hesabı'nın 01 alt koduna kaydedilerek muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında 320 No.lu hesabın yardımcı kodunda son beş yıla ilişkin ayırım bulunmadığı, önceki dönemlerde yapılan mal ve hizmet alımlarının cari yıl hesaplarında giderleştirilmesinin esas itibariyle hesabın kullanım amacına uygun olduğu belirtilmiştir.

Ancak, 320 No.lu hesabın yardımcı kodunda son beş yıla ilişkin ayırım bulunmadığından bahisle, önceki dönem alımlarının cari yılda giderleştirilebileceği açıklaması; hesabın mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı düzenlemesi ile örtüşmemektedir. Zira 320 No.lu hesap, tahakkuk esası çerçevesinde giderlerin ilgili yılına kaydedilmesini amaçlamaktadır.

İdarenin önceki yıllarda gerçekleştirdiği mal ve hizmet alımlarından bazılarını cari yılda muhasebeleştirmesi gerek ödeneklerin ait olduğu mali yılda kullanılmamasına gerekse 320-

Bütçe Emanetleri Hesabı'nın, zamanaşımı süreleri itibariyle oluşturulmuş alt kodlarında doğru bir şekilde izlenmemesine neden olmaktadır. Ayrıca önceki dönemlerde yapılan mal ve hizmet alımlarının cari yılda giderleştirilmesi 630-Giderler Hesabı'nın gerçek durumu yansıtmamasına ve muhasebenin temel ilkelerinden dönemsellik ilkesine de aykırılık teşkil etmesine neden olmaktadır.

### **BULGU 12: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi**

İdare tarafından emlak vergisinin %10'u nispetinde ek tahakkuk yapılarak mükelleflerden tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına aktarılmadığı görülmüştür.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "Taşınmaz Kültür Varlıklarının Onarımına Yardım Sağlanması ve Katkı Payı" başlıklı 12'nci maddesinin altıncı fıkrasında; belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 8'inci ve 18'inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u nispetinde taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının tahakkuk ettirileceği ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edileceği belirtilmiştir.

2863 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinin dokuzuncu fıkrasında; taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payı olarak tahsil olunan miktarların tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödeneceği ve tahsil ettikleri katkı payını yukarıda belirtilen süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı paylarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği; onuncu fıkrasında ise belediye başkanlarının, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlamakla yükümlü oldukları ifade edilmiştir.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yukarıda il özel idarelerine atfedilmiş görevlerin il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve

Koordinasyon Başkanlığınca yerine getirileceğine ilişkin “Çeşitli Hükümler” başlıklı 3'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca kullanılır ve yürütülür (...)” hükmünün gereği olarak bu paylar büyükşehir olmuş illerde ilçe belediyeleri tarafından ilgili Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına (YİKOB) aktarılacaktır.

Diğer yandan, 2863 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan 22.08.2015 tarih ve 29453 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde, katkı payının tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin düzenlemelere yer verilmiş, 6'ncı maddesinde de belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde katkı payı hesabına yatırılacağı; tahsil edilen katkı payının süresi içinde yatırılmamasından belediye başkanı ve hesap işleri müdürünün birlikte sorumlu olduğu; süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmaması veya başka amaçlarla kullanılması halinde sorumlular hakkında yasal işlem yapılacağı belirtilmiştir

Mevzuat hükümlerine göre, Kamu İdaresi tarafından 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu uyarınca emlak vergisinin %10'u nispetinde mükellefler adına tahakkuk ettirilen katkı payının, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına beyan edilmesi ve aynı süre içinde ödenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2023 yılında Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına yapılandırılan tutarlar hariç vadesi geçmiş toplam 79.587.906,17 TL katkı payı borcunun bulunduğu görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, ekonomik koşullar da göz önünde bulundurularak İdarenin hizmetlerinin aksamadan yürütülmesini sağlamak ve özellikle personel maaşlarının zamanında ve eksiksiz ödenmesini sağlayabilmek için vergi borç ödemelerinde zorunlu aksamalar olduğu, buna rağmen 2023 yılında 70.589.997,55 TL katkı payı ödemesi yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, mevzuata uyum bakımından taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının düzenli olarak aktarılması gerekmektedir.



---

---

### **BULGU 13: Vergi Borçlarının Zamanında Ödenmemesi**

İdarenin, ödeme önceliğine sahip vergi borçlarını vadesinde ödemediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 34'üncü maddesinde; 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 yer almaktadır.

Diğer taraftan, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 51'inci maddesinde; amme alacağının ödeme süresi içinde ödenmeyen kısmına vadenin bitim tarihinden itibaren her ay için gecikme zammı uygulanacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden İdarenin, nakit yetersizliği durumunda vergi borçlarına öncelik vermek zorunda olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin 2023 yılı sonu itibarıyla 128.670.317,00 TL'si vergi, 5.516.749,03 TL'si SGK prim borcu olmak üzere toplam 134.187.066,03 TL vadesi geçmiş borcu bulunduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, ekonomik koşullar da göz önünde bulundurularak İdarenin hizmetlerinin aksamadan yürütülmesini sağlamak ve özellikle personel maaşlarının zamanında ve eksiksiz ödenmesini sağlayabilmek için vergi ve SGK borç ödemelerimizde zorunlu aksamalar olduğu. Buna rağmen 2023 yılında 51.456.193,00 TL vergi, 72.471.109,87 TL SGK ödemesi yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin vergi borçlarını vadesinde ödemesi ve bu ödemelere öncelik vermesi gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 14: Bazı Kamu Kurumlarına ve Sivil Toplum Kuruluşlarına Yapılan Geçici Süreli Taşıt Tahsislerinde Mevzuata Aykırılıklar Bulunması**

Bazı kamu kurumu ve sivil toplum kuruluşlarına yapılan taşıt tahsislerinde akaryakıt giderlerinin Belediye tarafından karşılandığı ve tahsis sürelerinde mevzuatta yer alan düzenlemelere uyulmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75' inci maddesinin ilgili kısmında;

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

*b) Mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilir."*

Hükmü amirdir.

"Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 32) Taşınırların Geçici Tahsisi", Taşınır Mal Yönetmeliğinin 31'inci maddesinin 4/5/2010 tarih ve 2010/504 sayılı Kararla değişik beşinci fıkrası hükmüne dayanılarak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin sahip oldukları taşınırların diğer kamu idarelerine geçici olarak tahsisine ilişkin esas ve usullerin belirlenmesi amacıyla hazırlanmıştır.

Söz konusu Genel Tebliğin "Geçici Tahsis Yetkisi ve Tahsis Şartları" başlıklı 3'üncü maddesinin ilgili kısmında;

*" (2) Taşınırların idareler arasında tahsisinde aşağıdaki şartlar aranacaktır:*

*a) Tahsis, idarenin geçici olarak ortaya çıkan ihtiyaçları için ve sadece ihtiyaç süresiyle sınırlı olarak yapılacaktır.*

*Bununla birlikte,*

*1) Dozer, vinç, grayder, kepçe, asfaltlama ve betonlama makineleri, kaya kamyonları, yükleyiciler, transpalet, beko-loder, traktör, çöp kamyonu, arazöz ve itfaiye aracı gibi iş makineleri, sondaj makineleri ve bunların ekipmanları altı ay süre ile,*

*2) Yukarıda sayılanlar dışında kalan diğer dayanıklı taşınırlar ise ihtiyaç süresi aşılmamak koşuluyla üç ay süre ile,*

*geçici tahsis yapılabilir.*

*Bu süreler, zorunlu hallerde aynı sürelerle sınırlı ve bir kereye mahsus olmak üzere uzatılabilir.*

*c) Tahsis edilen taşınırın tahsis süresindeki zorunlu bakım, onarım ve işletme masrafları ile kullanım için gerekli toner, kartuş, kâğıt, akaryakıt, yağ vb. diğer zorunlu giderleri, tahsis yapılan idarece karşılanacaktır.*

*d) Tahsis edilen taşınırlar için tutanak düzenlenmesi zorunludur. Ancak, taşıt ve iş makineleri için idareler arasında protokol düzenlenecektir. Düzenlenen tutanak veya protokolle;*

*1) Tahsis edilen taşınırın cinsi, adedi ve tahsis amacı ile tahsis süresine,*

*2) Taşınırın tahsis süresindeki zorunlu bakım, onarım ve işletme masrafları ile kullanılacak tüketim madde ve malzemelerin, tahsis edilen idarece karşılanacağına,*

*3) Taşınırın tesliminden itibaren kullanımı süresince idareye veya diğer kamu idarelerine ya da özel kişilere verilecek zararların tazminine ilişkin sorumluluğun, tahsis edilen idareye ait olduğuna,*

*4) İdarelerce gerekli görülecek diğer hususlara yer verilir.”*

*Denilmektedir.*

Belediye Meclisinin 14.06.2019 tarih ve 48 sayılı kararı ile başka kamu kurum ve kuruluşlarına araç tahsisi için genel bir karar alındığı bu karar doğrultusunda da Başkanlık oluru ile; İlçe Halk Eğitim Müdürlüğüne, İlçe Milli Eğitim Müdürlüğüne, İlçe Seçim Müdürlüğüne, İlçe Spor Müdürlüğüne, İmam Hüseyin Cemevine ve Sarıyer Kaymakamlığa birer adet binek araç tahsisi edildiği, bu araçlara ait akaryakıt ve OGS giderlerinin Belediyece karşılandığı, araç tahsisleri içinde bir protokol yapılmadığı görülmüştür.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun kullanımının sağlanması bakımından, başka idarelere yapılan geçici süreli taşıt tahsislerinde mevzuata uygun hareket edilmesi gerekmektedir.

Yukarda yapılan denetim tespiti il ilgili olarak İdare, diğer kurumlara yapılan araç tahsislerinde iyi niyet olduğu, karşılık beklenmediğini ve bu konuda Belediye Meclis kararı olduğunu belirtse de, yapılan işlemin yasal dayanağı bulunmamaktadır. Diğer kurumlara araç tahsislerinde Meclis Kararı alınması zaten zorunludur. Bunun yanında araç tahsislerinde üç aylık süre sınırı bulunmakta ve araçlarda kullanılan akaryakıtın tahsis edilen kurumca karşılanması gerekmektedir.

Dolayısıyla İdarece başka kurumlara araç tahsislerinde kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması açısından mevzuat hükümlerine uyulması gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 15: Belediye Ana Hizmet Binasının Ruhsatsız Olması**

İdarenin, ana hizmet binası olarak kullandığı taşınmazın, yapı kullanma izin belgesinin bulunmadığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Yapı kullanma izni" başlıklı 30'uncu maddesinde; yapılar tamamen bittiği takdirde tamamının, kısmen kullanılması mümkün kısımları tamamlandığı takdirde ise bu kısımlarının kullanılabilmesi için inşaat ruhsatını veren idareden izin alınmasının mecburi olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından ana hizmet binası olarak kullanılan taşınmazın yapı kullanım izin belgesinin bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, Hizmet Binası ve Kültür Merkezi Yapım İşinin A, B ve C bloklar olarak inşa edilmek üzere ihalesinin yapıldığı; Başkanlık Makamı oluru ile A ve B blokların bütünüyle tamamlanmış olduğu, C bloğun ise Boğaz Müzesi yapılması amacıyla sadece betonarme karkas olarak tamamlandığı ve bu şekilde söz konusu yapım işinin geçici kabulünün yapılarak A ve B blokların işletmeye alındığı; sonrasında tüm dünyayı sarsan pandemi salgını nedeniyle yaşanan süreç ve ekonomik zorluklar nedeniyle yapımı planlanan C blok Boğaz Müzesi ince işlerinin yapımına başlanılmadığı, C blokta yapımı planlanan imalatlar ile ilgili gerekli proje ve diğer çalışmaların devam etmekte olduğu, Bulguda bahsi geçen uygulamanın yerine getirilmesi için gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Ancak, İdare cevabında yer verilen C blok kısmı yapımına engel ekonomik nedenler dışında, A ve B blokların kullanıma açılabilmesi için, imar mevzuatına uygun yapılar yapılmadıklarının ruhsatlandırılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, İdare binası için yapı kullanma izin belgesinin alınması ya da faaliyetlere imara uygun olduğu ruhsatlandırılmış yapılarda devam edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

---

---

**BULGU 16: Taşınmazların Ecrimisil Karşılığı Kullandırılmasının Olağan Uygulama Haline Dönüşmesi**

İdare mülkiyetinde olan bazı taşınmazların işgal edenler tarafından ecrimisil karşılığında kullanılmasının olağan uygulamaya dönüştürüldüğü ve ecrimisilin kira bedeli gibi uygulandığı, idarenin tasarrufu altında bulunan bazı yerler için ecrimisil tahakkuk ettirilmediği ve işgalcilerin tahliyesine yönelik idari işlemlerin başlatılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasında; Devletin özel mülkiyetinde veya tasarrufu altında bulunan taşınmazların gerçek ve tüzel kişilerce işgali durumunda, taşınmazları işgal edenlerden, işgalin tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil bedelinin tahsil edileceği, aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise; işgal edilen taşınmazların, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülki idari amirince en geç on beş gün içinde tahliye ettirileceği ve idareye teslim edileceği ifade edilmiştir.

Buna göre ecrimisilin, taşınmazların kiraya verilmesi gibi bir olağan kullandırma yöntemi olmadığı, taşınmazları işgal edenlerden alınacak tazminat niteliği taşıdığı ve tespit sonrası işgalin sonlandırılmasına yönelik gerekli idari işlemlerin başlatılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; İdarenin mülkiyetinde ya da tasarrufu altında bulunan toplam 250 adet taşınmazın ilgili şahıslarca işgal edildiği, bu taşınmazlara ilişkin geriye dönük ecrimisil tahakkuk ettirildiği, ancak taşınmazların tahliyesine yönelik idari işlem başlatılmadığı, dolayısıyla bu taşınmazların ecrimisil tahsil edilmek suretiyle, kiraya verilmiş taşınmazlarda olduğu gibi düzenli kullandırılmaya devam edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, taşınmazların mahallinde fiili olarak tespitlerinin yapıldığı, kiraya verilebilir nitelikte olan taşınmazların 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu çerçevesinde kiraya verildiği, kiraya konu edilemeyen alanlara ise ecrimisil uygulandığı ifade edilmiştir.

Ancak ecrimisil alınan taşınmazlar arasında taksi durağı, depo, işyeri ve çay bahçesi gibi

kiraya verilebilir taşınmazlarında bulunduğu dikkate alındığında, taşınmazlarının ecrimisil karşılığı kullandırılmasına son verilmesi, niteliği uygun olanların ihale suretiyle kiraya verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 17: Kamu İdaresi Sınırları İçinde Bulunan Bazı Taşınmazların Ücret Tarifesindeki Bedeller Üzerinden Kullandırılması**

Belediye sınırları içinde bulunan ATM alanlarının 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale edilerek işletilmesi/kiralanması gerekirken Belediye Meclisinin belirlemiş olduğu ücret tarifesine göre kullandırıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği hükmü bulunmaktadır. Bu bağlamda, Kamu İdaresinin gelir getirici iş ve işlemlerini bu Kanun'a göre yapması gerekmektedir.

Anılan Kanun'un "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinin birinci fıkrasında da; bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasının ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu belirtilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Ücrete Tabi İşler" başlıklı 97'nci maddesinde ise; belediyelerin bu Kanun'da harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkili olduğu, belediyeye tekelleştirilmiş işlerin ise kendi özel hükümlerine tabi olduğu ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tasarrufundaki 7 adet taşınmazda, ihale yapılmadan Belediye Meclisinin Belirlediği tarife üzerinden ATM alanı işletirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, Bulgu konusu işlemlerin 2886 sayılı Kanun kapsamında, rekabeti sağlayacak şekilde ihale edilmek suretiyle gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bir taşınmazın üzerinde bulunan alanının üçüncü kişiler tarafından ATM alanı olarak işletilmesi, kiralama niteliğinde olup İdarenin söz konusu işi, 2886 sayılı Kanun kapsamında, ihalede açıklık ve rekabeti sağlayacak şekilde gerçekleştirmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

---

---

## **BULGU 18: Belediye Şirketine Yapılan Hakediş Ödemelerinde Vergi Borcu Sorgulaması Yapılmaması**

İdarenin, ortağı olduğu Şirkete personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında yaptığı hakediş ödemelerinde vergi borcu sorgulaması yapmadığı tespit edilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 22/A maddesinde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa tabi kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermaye işletmelerinin yapacağı her türlü ödemelerde, ilgisinin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgeyi sorgulayacakları belirtilmiştir.

Belediyelerin ortağı olduğu Şirketler 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi özel hukuk tüzel kişileri olup, mevzuatla getirilen istisnalar hariç belediyelerle ilişkileri, diğer özel hukuk tüzel kişilerinden farklı değildir. Bu kapsamda, ödemelerde yapılacak vergi borcu sorgulamalarında belediye şirketleri açısından istisna getirilmediğinden, belediyelerin ortağı oldukları şirketlere yapacakları hakediş ödemelerinde vergi borcu sorgulaması yapması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin ortağı olduğu Şirketten personel çalıştırılmasına dayalı hizmet satın aldığı, ancak Şirkete yaptığı hakediş ödemelerine ilişkin vergi borcu sorgulaması yapmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, Belediye Şirketine yapılan ödemelerde vergi sorgulamasının, nakit yetersizliği nedeniyle personelin ekonomik mağduriyetinin engellenmesi amacıyla göz ardı edildiği. Tespit ile ilgili sonraki süreçte gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Belediye Şirketleri 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu kapsamında kurulmuş ticaret şirketleri olup, belediyeler ile organik bağları bulunmamakta ve faaliyetlerini belediyelerle olan ilişkileri dışında basiretli iş adamı gibi planlamaları gerekmektedir. Bulgu konusu vergi sorgulamasına ilişkin olarak belediye şirketlerinin, belediyelere karşı yüklenmeye girişen diğer şirketlerden farkı bulunmamaktadır. İdarenin, diğer şirketlerin personel ödemelerini gözetmeksizin vergi sorgulaması yapmasına karşın, kendi iştirakini müstesna tutması eşitlik ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Dolayısı ile Belediye'nin hizmet alımı kapsamında yapacağı istihdam miktarını nakit durumunu gözeterek yapması, istihdam edilen personelin mağdur edilmemesi yönünde tutumun da mevzuata uygun gerçekleşmesini sağlayacaktır.

Buna göre, İdarenin ortağı olduğu Şirkete yapacağı hakediş ödemelerinde vergi borcu sorgulaması yapması gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 19: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımı ve Yapım İşlerinde Bütçeye Konulan Ödenegin %10'unun Aşılması**

İdarenin, doğrudan temin ve pazarlık usulü ile yapılan mal alımlarında, %10'luk yasal limiti Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aştığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (ı) bendinde; pazarlık ve doğrudan temin usullerinde parasal limitlerin yer aldığı 21'inci maddenin birinci fıkrasının (f) bendi ile 22'nci maddenin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında yapılacak harcamaların yıllık toplamalarının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin 21'inci maddenin birinci fıkrasının (f) bendi ile 22'nci maddenin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında mal alımlarının, bu amaçla bütçeye konulan ödenek tutarının %42'si oranında gerçekleştiği; dolayısıyla yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri kapsamında ön görülen %10'luk sınırının aşıldığı ve Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşünün alınmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, mevzuatta ön görülen %10'luk limitin; anlık olarak ortaya çıkan ve bekletilmesinin iş kaybına yol açacağı durumlar (araç, makine arızası ,bina onarımları), anlık ortaya çıkan bekletilmesinin ilçe sınırlarında tehlikeli hallere sebebiyet verecek durumlar (yol ve istinat duvarı çökmeleri), depoda bekletilmesi ekonomik olmayan mal alımları (tıbbi malzeme), okul, ibadethane ve kamu kurumlarının acil ihtiyaçları nedeniyle aşıldığı; belirtilen sebeplere rağmen parasal limit sınırlarının aşılmamasına dikkat edileceği, aşılması halinde Kamu İhale Kurumu'ndan izin alınmasına özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Ancak, 4734 sayılı Kanunda düzenlenen doğrudan temin usulü, İdarenin limit aşımına gerekçe olarak saymış olduğu alımları da kapsamayacak şekilde öngörülmüş olup; İdarenin alımlarını, mevzuatla sağlanan doğrudan temin kolaylığını daha da esnetmeyecek şekilde planlaması gerekmektedir.



Sonuç olarak, doğrudan temin ve pazarlık usulü ile yapılan mal alımlarında, mevzuatta öngörölen %10'luk yasal sınıra uyulması 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>
Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hüküm Konulması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması” başlığıyla Bulgu 7 olarak yer almaktadır.
İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması” başlığıyla Bulgu 2 olarak yer almaktadır.
Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi ve Ecrimisil Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Olması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Taşınmazların Ecrimisil Karşılığı Kullanılmasının Olağan Uygulama Haline Dönüşmesi” başlığıyla Bulgu 16 olarak yer almaktadır.
Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular”

			bölümünde “Bütçe Emaneti Ödemelerinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması” başlığıyla Bulgu 10 olarak yer almaktadır.
Kamu İdaresi Sınırları İçinde Bulunan ATM Alanlarının Ücret Tarifesindeki Bedeller Üzerinden Kullanılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Kamu İdaresi Sınırları İçinde Bulunan Bazı Taşınmazların Ücret Tarifesindeki Bedeller Üzerinden Kullanılması” başlığıyla Bulgu 17 olarak yer almaktadır.
Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımı ve Yapım İşlerinde Bütçeye Konulan Ödeneğin %10’unun Aşılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımı ve Yapım İşlerinde Bütçeye Konulan Ödeneğin %10’unun Aşılması” başlığıyla Bulgu 19 olarak yer almaktadır.
Belediyenin Bazı Dolu Müdür Kadrolarına Görevlendirme Yapılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Belediyenin Bazı Dolu Müdür Kadrolarına Görevlendirme Yapılması” başlığıyla Bulgu 3 olarak yer almaktadır.
Engelli Personel Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular”

			bölümünde “Engelli Personel Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması” başlığıyla Bulgu 5 olarak yer almaktadır.
Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Varlıkların Her Birinin İlgili Hesaplarda Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi Nedenleriyle Gerçeğe Uygun Amortisman Ayrılamaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde “Gerçeğe Uygun Amortisman Ayrılmaması” başlığıyla Bulgu 1 olarak yer almaktadır.
Önceki Yıllarda Gerçekleştirilen Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Cari Yılda Bütçe Emanetlerinde Muhasebeleştirilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünde “Önceki Yıllarda Gerçekleştirilen Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Cari Yılda Bütçe Emanetlerinde Muhasebeleştirilmesi” başlığıyla Bulgu 11 olarak yer almaktadır.