



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MUĞLA ORTACA BELEDİYESİ

2023 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7. DENETİM BULGULARI.....	12
8. EKLER.....	38

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Kadro Sayıları ve Fiilen Çalışan Sayısı Tablosu	2
Tablo 2: Belediye Şirketleri ve Belediye Sermaye Payları Tablosu	3
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu	3
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 5: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 6: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	5
Tablo 7: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 8: Amortisman ayrılmayan duran varlıklar	16
Tablo 9: Kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrılan duran varlıklar	17
Table 10: Ecrimisil Karşılığı Kullandırılan Taşınmazlar	30
Tablo 11: Pazarlık ve Doğrudan Temin %10 Limit Aşım Cetveli.....	32

KISALTMALAR

CBS : Coğrafi ve Kent Bilgi Sistemi

EKAP : Elektronik Kamu Alımları Platformu

GIS : Geographic Information System

KBS : Kent Bilgi Sistemi

TİF : Taşınır İşlem Fişi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi, Taşınmaz Numaralandırma ve Dosyalama İşlemlerinin Yapılmaması
2. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Takip Edilen Yatırımlardan Geçici Kabulü Yapılanların İlgili Olduğu Maddi Duran Varlık Hesabına Alınmaması
3. Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması
4. İlk Madde ve Malzeme Hesabına Kaydedilmesi Gereken Mal ve Malzemelerin Doğrudan Giderleştirilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Kaçak Yapı İle Mücadelede Yetersiz Kalınması ve İmar Mevzuatında Yer Alan Yaptırımların Etkin Bir Şekilde Uygulanmaması
2. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması
3. Taşınmazların Cins Tashihi İşlemlerinin Yapılmaması
4. Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması
5. İdareye Ait Taşınmazın Bedelsiz Olarak Kullanılması
6. Amatör Spor Kulüplerine Taşınmaz Tahsis Edilmesi
7. İdarenin Bazı Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullanılması ve Tahliye İşlemlerinin Başlatılmaması
8. Bütçe Emanetinde Kayıtlı Tutarların Hak Sahiplerine Ödenmesinde Sıra Takip Edilmemesi
9. Parasal Limitler Dahilinde Doğrudan Temin Yoluyla Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

10. Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımlarda Piyasa Fiyat Araştırmasının Yetersiz Olması

11. Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi

12. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

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.

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

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

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

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

Mahalli idarelerde personel istihdamı 22.02.2007 tarihli ve 26442 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik esaslarına göre ihdas edilen kadrolara atanan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (a) bendi kapsamında memur, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesine istinaden sözleşmeli personel ve 4857 sayılı İş Kanunu hükümlerine göre çalıştırılan işçiler eliyle gerçekleştirilmektedir.

Ortaca Belediyesinde; Başkan, memurlar arasından görevlendirilen 3 belediye başkan yardımcısı, 58 memur, 6 sözleşmeli personel, 24 kadrolu işçi ile 696 sayılı KHK uyarınca çalışan 236 personel olmak üzere toplam 327 personel çalışmaktadır.

Tablo 1: Kadro Sayıları ve Fiilen Çalışan Sayısı Tablosu

Personel İstihdam Türü	Norm Kadro Sayısı	Fiili Çalışan Sayısı
Memur	270	61
Sözleşmeli Personel	0	6
Kadrolu İşçi	133	24
Geçici İşçi	0	0
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	0	236
Toplam	403	327

Ortaca Belediyesinin ilgili kuruluş olarak doğrudan sermayesinin bulunduğu belediye şirketi ve şirketteki sermaye payı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2: Belediye Şirketleri ve Belediye Sermaye Payları Tablosu

İştirakin Adı	Pay Oranı (%)	Şirketin Sermayesi (TL)	Vergi Kimlik Numarası
Dal-Bel Günübirlik Hizmet İşletmeleri ve Tesisleri Ticaret A.Ş.	99	1.000.000,00	2670221735

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

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

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu

EK od	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklene Ödenek (TL)	Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	0,00	20.009.892,00	13.600.000,00	10.559.000,00	1.997.000,00	42.171.892,00	41.647.207,79	524.684,21	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	2.552.548,00	50.000,00	2.751.000,00	179.000,00	5.174.548,00	4.842.640,18	331.907,82	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım	0,00	85.066.560,00	45.350.000,00	41.824.600,00	2.503.000,00	169.738.160,00	167.606.672,44	2.131.487,56	0,00

	Giderleri									
4	Faiz Giderleri	0,00	100.000,00	0,00	0,00	0,00	100.000,00	0,00	100.000,00	0,00
5	Cari Transferler	0,00	3.091.000,00	1.000.000,00	220.000,00	100.000,00	4.211.000,00	3.986.757,65	224.242,35	0,00
6	Sermaye Giderleri	0,00	70.290.000,00	0,00	605.000,00	33.680.600,00	37.214.400,00	34.607.380,66	2.607.019,34	0,00
7	Sermaye Transferleri	0,00	1.390.000,00	0,00	0,00	0,00	1.390.000,00	814.511,15	575.488,85	0,00
8	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Yedek Ödenek	0,00	17.500.000,00	0,00	0,00	17.500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Toplam	0,00	200.000.000,00	60.000.000,00	55.959.600,00	55.959.600,00	260.000.000,00	253.505.169,87	6.494.830,13	0,00

Ortaca Belediyesine 2023 Mali Yılı bütçesi ile 200.000.000,00 TL ödenek öngörülmuş olup, yıl içinde yapılan ek bütçe ile 2023 yılı ödenek toplamı 260.000.000,00TL olmuştur. Yıl içinde 253.505.169,87TL bütçe gideri yapılmış,6.494.830,13 TL ödenek iptal edilmiştir.

Ortaca Belediyesinin 2023 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 260.000.000,00TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 235.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmuş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, “Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde net finansman karşılık gösterilen 25.000.000,00TL ile giderilmiş olup bütçe denkliği sağlanmıştır.

Tablo 4: 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	57.581.000,00	54.112.271,86	19.290,25	54.092.981,61	93,98
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	30.025.000,00	32.622.810,46	14.570,08	32.608.240,38	108,65
04- Alman Bağış ve Yardımlar	50.810.000,00	37.214.560,09	0	37.214.560,09	73,24
05- Diğer Gelirler	95.854.000,00	104.316.744,22	16.635,59	104.300.108,63	108,83
06- Sermaye Gelirleri	1.720.000,00	12.339.075,00	0	12.339.075,00	717,39
08-Alacaklardan Tahsilat	10.000,00	0	0	0	0,00
09-Red ve İadeler	-1.000.000,00	0	0	0	0,00
Toplam	235.000.000,00	240.605.461,63	50.495,92	240.554.965,71	102,39

2023 yılında net bütçe geliri %102,39 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Tablo 5: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	33.609.892,00	41.647.207,79	123,91
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.602.548,00	4.842.640,18	186,07
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	130.416.560,00	167.606.672,44	128,52
04-Faiz Giderleri	100.000,00	0,00	0,00
05- Cari Transferler	4.091.000,00	3.986.757,65	97,45
06-Sermaye Giderleri	70.290.000,00	34.607.380,66	49,24
07-Sermaye Transferleri	1.390.000,00	814.511,15	58,60
08- Borç verme	0	0,00	0,00
09- Yedek ödenekler	17.500.000,00	0,00	0,00
Toplam	260.000.000,00	253.505.169,87	97,50

2023 yılında bütçe gider tahmini %97,50 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri %123,91, sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet primi giderleri %186,07 ve Mal ve hizmet alım giderleri %128,52 oranında beklenenin üstünde gerçekleşirken, cari transferler %97,45, sermaye giderleri %49,24 ve sermaye transferleri %58,60 oranında beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler 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 6: 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]	2022-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	19.546.113,64	36.277.125,28	54.112.271,86	85,60	49,16
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.430.777,02	15.065.190,61	32.622.810,46	78,69	116,54
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	12.580.462,07	17.899.497,55	37.214.560,09	42,28	107,91
Diğer Gelirler	30.916.637,03	56.667.654,80	104.316.744,22	83,29	84,09
Sermaye Gelirleri	363.437,00	487.766,00	12.339.075,00	34,21	2429,71
Toplam	71.837.426,76	126.397.234,24	240.605.461,63	75,95	90,36
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı	715.469,77	88.266,18	50.495,92	-87,66	-42,79
Net Toplam	71.121.956,99	126.308.968,06	240.554.965,71	77,59	90,45

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 114.245.997,65 TL'lik (%90,45) artış göstermiştir. 2022 yılına göre gelir kalemlerinde bir azalış meydana gelmemiş olup merkezi idareden alınan payı da içinde bulunduran diğer gelirlerde 47.649.089,42TL (%84,09) ve vergi gelirlerinde 17.835.146,58TL (%.49,16) tutarlarındaki artışlar, toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 7: 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	12.210.141,98	19.039.115,04	41.647.207,79	55,93	118,75
SGK Devlet Prim Giderleri	1.795.594,06	6.748.739,24	4.842.640,18	275,85	-28,24
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	37.052.579,93	73.163.002,60	167.606.672,44	97,46	129,09
Faiz Giderleri	82.273,53	0,00	0,00	-100,00	0,00
Cari Transferler	1.302.154,00	3.727.375,09	3.986.757,65	186,25	6,96
Sermaye Giderleri	6.939.885,72	37.882.529,72	34.607.380,66	445,87	-8,65
Sermaye Transferleri	0,00	219.916,66	814.511,15	0,00	270,37
Borç Verme	0,00	0,00	0	0,00	0,00
Toplam	59.382.629,22	140.780.678,35	253.505.169,87	137,07	80,07

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 112.724.491,52 TL (%80,07) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; faiz giderleri, sermaye giderleri ve SGK devlet primi giderleri dışında 2023 yılında diğer gider kalemlerinde artış meydana gelmiştir. Sermaye giderlerinde 2022 yılına göre 3.275.149,06 TL (%-8,65) oranında azalış meydana gelmiş olup, mal ve hizmet alım giderlerindeki 94.443.669,84 TL (%129,09) artış, maliyetlerdeki artıştan kaynaklanmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 313.678.861,56 TL, Faaliyet Geliri 247.194.610,90 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise -66.484.250,60 TL olarak gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Ortaca 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 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

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 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 süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’ın 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.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

İç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları belirlenmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiştir. Hassas görevlere ilişkin prosedürler tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

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 hiçbir iç kontrol riski belirlememiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, görevler farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuş ancak işleyişi açısından iyileştirilmesi gerekmektedir. 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 mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi yılda en az bir kez değerlendirilmeli ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanması gerekirken bu değerlendirme yapılmamıştır. İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmamıştır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi bulunmamaktadır. Belediye, norm kadro cetvelinde C/9 grubunda yer almakta olduğundan iç denetçi kadrosu yoktur. Dolayısıyla iç denetçi bulundurulmadığından iç denetim birimi de kurulmamıştır. İç denetim birimi oluşturulması mümkün olmadığından iç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin bir denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Muğla Ortaca Belediyesinin 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: İdarenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi, Taşınmaz Numaralandırma ve Dosyalama İşlemlerinin Yapılmaması

Belediye mülkiyetinde bulunan taşınmazların envanter işlemlerinin Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre tamamlanmaması ve ilgili hesaplara kaydının yapılmaması nedeniyle mali tablolarda taşınmazlarla ilgili hesapların doğru bilgileri yansıtmadığı, ayrıca Yönetmelik hükümleri uyarınca yapılması gereken numaralandırma ve dosyalama işlemlerinin de yapılmadığı tespit edilmiştir.

Taşınmazların yönetimi 24.12.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 44, 45, 47 ve 60’ıncı maddelerinde düzenlenmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığınca; 5018 sayılı Kanun’un 44, 45 ve 60’ıncı maddelerine dayanılarak Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in 1’inci maddesinde, Yönetmelik’in amacının; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu belirtilmiş ve Yönetmelik’in diğer maddelerinde kamu idarelerinin tasarrufunda bulunan taşınmazların kaydına ve buna ilişkin cetvellerin tutulmasına ilişkin usul ve esaslar ile bu işlerle

ilgili görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir.

Yönetmelik'in "Kayıt ve Kontrol İşlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre; taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri; kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması olup kayıtların belgeye dayanması esastır. "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler rayiç değerleri üzerinden, bu iki değeri belli olmayanlar ile fıkarda sayılan diğer taşınmazların ise iz bedeli üzerinden kayıtlara alınması gerekmektedir.

Yönetmelik'in "Taşınmazların numaralandırılması" başlıklı 8'inci maddesine göre; kamu idarelerince kaydedilen her taşınmaz için daha önce belirlenmiş taşınmaz numarası var ise bu taşınmaz numarası, yoksa kamu idarelerinin belirleyeceği taşınmaz numarası verilecektir.

Yönetmelik'in "Dosyalama" başlıklı 9'uncu maddesinde; kamu idarelerince kaydedilen her taşınmaz için taşınmaz ile aynı numarayı taşıyan birer dosya oluşturulacağı, dosyalama işleminin nasıl yapılacağı, hangi tasarruf işlemi için ne tür belgelerin ekleneceği ayrıntısıyla düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde de, tüm bu taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri gereğince; tapu bilgilerinin temin edilerek fiili envanterin yapılması, mevzuatında belirtilen şekilde kayda esas değerlerinin tespit edilmesi, her bir taşınmaz için numaralandırma, dosyalama ve cins tashihi işlemlerinin yapılması, taşınmaz icmal cetvellerinin konsolide edilmesi, 27.05.2016 tarih ve 29724 (mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği taşınmazların mali tablolarda gösterilmesi ve tüm bu taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, mevzuatında belirtilen süre itibariyle taşınmaz envanter işlemleri ile numaralandırma, dosyalama işlemlerinin yapılmadığı, buna bağlı olarak da muhasebe kayıtlarının güncellenemediği ve belirtilen eksikliklerin 31.12.2023 tarihi itibariyle devam ettiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında; “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çerçevesinde envanter çalışmalarına başlanıldığı, taşınmaz numaralandırma ve dosyalama işlemlerinin yapıldığı” bildirilmiştir.

Kamu İdaresi cevabından taşınmazların envanter kayıtları ile taşınmaz numaralandırma ve dosyalama işlemlerine başlanıldığı ancak çalışmanın tamamlanmadığı anlaşılmıştır.

Bulguda belirtilen kayıt ve işlemlerin tamamlanmaması nedeniyle, 2023 yılı bilançosunda 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu hatalı tutarlarla yer almıştır.

Sonuç olarak, taşınmaz envanter işlemlerinin tamamlanarak muhasebe kayıtlarının güncellenmesi ve numaralandırma ve dosyalama işlemlerinin de yapılması gerektiği değerlendirilmiştir.

BULGU 2: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Takip Edilen Yatırımlardan Geçici Kabulü Yapılanların İlgili Olduğu Maddi Duran Varlık Hesabına Alınmaması

258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilen yatırımlardan tamamlananların ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılmadığı görülmüştür.

27.05.2016 tarih 29724 (mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 204’üncü maddesinde bu hesabın yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılacağı ifade edilerek bu hesabın yapımı süren yatırımlar için yapılan giderleri izlemek amacıyla kullanılacağına açıklık getirilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in “Hesabın işleyişi” başlıklı 205’inci maddesinin (b) bendinde, tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilmek suretiyle hesaptan çıkarılma yöntemi açıklanmıştır.

Buna göre 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilen yatırımlardan tamamlananların ilgisine göre Maddi Duran Varlık hesapları arasında yer alan 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabına alınması gerekmektedir.

Kurumun 2023 yılı bilançosunda 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının tutarı 24.233.811,75 TL olarak görünmekte olup yapılan incelemede 2023 yılı içinde geçici kabulü yapılmış;

- Çok Amaçlı toplantı Salonu ve WC Binası Yapım İşi (2.845.000,00 TL)
- DALYAN Mahallesi Arkeolojik Sit Alanları Ulaşım Yolları Düzenleme Yapım İşi (5.870.102,00 TL)

olmak üzere toplam 8.715.102,00 TL tutarındaki yatırımın halen 258 No.lu hesap içerisinde yer aldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında; Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının 03.05.2024 tarih ve 2715 nolu yevmiye ile kapatıldığı bildirmiştir.

Ancak düzeltme kaydı 2024 yılında yapılmış olup, bu kaydın 2023 yılı bilançosunda 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabındaki hatalı veriyi düzeltmeye etkisi olmamıştır.

Sonuç olarak, 2023 yılı bilançosunda 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı 8.715.102,00 TL tutarında fazla görünmekte olup, bunun mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi üretmesine engel olduğu değerlendirilmiştir.

BULGU 3: Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması

Belediyenin birikmiş amortisman kayıtlarının incelenmesi sonucunda; amortisman tabi bazı maddi duran varlıklar için amortisman ayrılmadığı, bazı maddi duran varlıklar için kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrıldığı tespit edilmiştir.

27.05.2016 tarih ve 29724 (mükerrer) sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna ilişkin 187'nci maddesinin (ç) bendinde bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı; bu Yönetmelik kapsamındaki kamu idarelerince muhasebe sistemine dahil edilen maddi duran varlıklardan hangilerinin amortisman tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranları ile ilgili olarak Maliye Bakanlığınca belirlenen esas ve usullerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Amortisman ve tükenme payı ayrılmasına ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranlarının neler olacağı ise 04.11.2015 tarih

ve 29522 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Amortisman ve Tükenme Payları” başlıklı 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği ile belirlenmiştir.

Maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi için kullanılan 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı da aynı Yönetmelik’in 202’nci ve 203’üncü maddelerinde açıklanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “257- Birikmiş amortismanlar hesabı (-)” ile ilgili 202’nci maddesinde; “Bu hesap, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılır.” ifadesi yer almaktadır. Yukarıdaki mevzuat hükmüne göre, bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılması gerekmekte olup, duran varlıklar tamamen amorti edilene kadar amortisman ayrılması gerekmektedir. Bu nedenle duran varlıklar için ayrılan birikmiş amortisman tutarları, maddi duran varlıkların kayıtlı değerlerinden fazla olamaz.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine karşın; Belediye bünyesindeki bazı maddi duran varlıklar için hiç amortisman ayrılmadığı, bazı maddi duran varlıklara da kayıtlı değerlerinden daha fazla amortisman ayrıldığı görülmüş olup bunlar aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 8: Amortisman ayrılmayan duran varlıklar

Hesap kodu	Hesap adı	Varlıkların toplam değeri (TL)	Amortismanların toplam değeri (TL)
251.20	Genel Mezarlıklar	156.003,94	0,00
252.01.99	Diğer	2.657.330,72	0,00
252.02.99	Diğer	89.670,56	0,00
252.09.99	Diğer	1.036.941,54	0,00
253.01.99	Diğer Tesis ve Sistemler	43.099,50	0,00
254.01.02	Yolcu Taşıma Araçları	1.614.301,41	0,00
254.01.04	Arazi Taşıtları	4.554.034,36	0,00
254.03.02	Motorsuz Hava Taşıtları	93.363,56	0,00
255.03.03	Kafeterya ve Yemekhane Mobilyaları	27.730,00	0,00
255.07.01	Kütüphane Mobilyaları	10.980,00	0,00
255.07.02	Basılı Yayınlar	354,00	0,00
255.10.01	Güvenlik ve Koruma Amaçlı Araçlar	799,99	0,00
255.11.02	Duvarda Sergilenen Süs Eşyaları	100,00	0,00
255.99.01	Seyyar Kulübe, Kabin, Büfe ve Kafesler	134.000,00	0,00
	Toplam	10.418.709,58	

Tablo 9: Kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrılan duran varlıklar

Hesap kodu	Hesap adı	Varlıkların toplam değeri (TL)	Amortismanların toplam değeri (TL)	Fark (TL)
252.07.01	Kamu Konutları	42.886,00	60.898,12	-18.012,12
253.01.03	Görüntüleme, Bilgi toplama ve Takip Sistemleri	48.853,30	89.509,30	-40.656,00
253.02.01	Tarım ve Ormancılık Makineleri ve Aletleri	306.690,52	544.770,63	-238.080,11
253.02.02	İnşaat Makineleri ve Aletleri	37.353,27	93.212,04	-55.858,77
253.02.03	Atölye Makineleri ve Aletleri	112.786,04	232.213,63	-119.427,59
253.02.05	Güç Elektroniği ve Basınçlı Mak.	5.557,80	43.351,98	-37.794,18
253.02.09	Ayrırma, Sınıflandırma Makineleri	7.474,00	28.977,81	-27.367,12
253.02.10	Matbaacılıkta Kullanılan Makine ve Aletler	10.000,00	10.086,00	-86,00
253.03.01	Yıkama, Temizleme ve Ütöleme Cihaz ve Aletleri	27.764,79	87.606,65	-59.841,86
253.03.02	Beslenme, Gıda ve Mutfak Cihaz ve Aletleri	36.464,67	63.831,79	-26.210,72
253.03.03	Kurtarma Amaçlı Cihaz ve Aletler	5.100,00	5.198,49	-98,49
253.03.05	Tıbbi ve Biyolojik Amaçlı Kullanılan Cihaz ve Aletler	41.768,47	47.024,03	-5.255,56
253.03.06	Araştırma ve Üretim amaçlı Cihazlar ve Aletleri	0,00	46.968,22	-46.968,22
253.03.07	Müzik Aletleri ve Aksesuarları	6.135,48	12.288,89	-6.153,41
253.03.08	Spor Amaçlı Kullanılan Cihaz ve Aletler	0,00	6.803,88	-6.803,88
254.01.06	Mopet ve Motosikletler	98.044,75	156.189,96	-58.145,21
254.02.02	Tankerler	0,00	33.512,00	-33.512,00
254.02.06	Tekneler	700,00	1.408,00	-708,00
255.02.05	Ses, Görüntü ve Sunum Cihazları	506.744,06	508.378,14	-1.634,08
255.03.02	Misafirhane, Konaklama ve Barınma Amaçlı Mobilyalar	16.950,00	19.880,84	-2.930,84
255.08.01	Eğitim Mobilyaları ve Donanımları	0,00	1.648,30	1.648,30
			Toplam	787.212,46

Buna göre 2023 yılı mali tablolarında;

- Amortismanına tabi 10.418.709,58 TL değerindeki varlıklar için amortisman ayrılmaması nedeniyle ayrılması gereken tutarları kadar 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının eksik, ilgili maddi duran varlıkların net değerlerinin fazla,

- Maddi duran varlıkların kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrılması ve muhasebe hesaplarında kayıtlı olmayan varlıklar için amortisman ayrılması nedeniyle 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının 787.212,46 TL fazla,

gösterilmesine neden olunmuştur.

Kamu İdaresi cevabında; gerekli düzeltme çalışmalarının yapıldığını beyan etmiş ancak bu beyanını destekleyen belgeleri göndermemiştir.

Sonuç olarak; amortisman tabi olan duran varlıklar için mevzuata uygun olarak amortisman ayrılmaması uygulamasının mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi üretmesine engel olduğu değerlendirilmiştir.

BULGU 4: İlk Madde ve Malzeme Hesabına Kaydedilmesi Gereken Mal ve Malzemelerin Doğrudan Giderleştirilmesi

Belediyenin ihtiyaç duyulduğunda kullanılmak üzere satın aldığı ve/veya depoladığı bazı ilk madde ve malzeme niteliğindeki taşınır mallar için taşınır işlem fişi düzenlenmediği dolayısıyla aktifleştirilmeden doğrudan giderleştirdiği görülmüştür.

27.05.2016 tarih 29724 (mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 150 İlk madde ve malzeme hesabı ile ilgili olan “Hesabın niteliği” başlıklı 115’inci maddesinde; bu hesabın kurumlarca satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik’in “Hesabın işleyişi” başlıklı 116’ncı maddesinde ise satın alınan veya üretilen ilk madde ve malzemeler bir taraftan maliyet bedelleri ile bu hesaba borç, 103 Verilen çekler ve gönderme emirleri hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe giderleri hesabına borç, 835 Gider yansıtma hesabına alacak kaydedileceği şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere rağmen; belediye tarafından satın alınan ve tüketim malzemesi niteliğinde olan bazı mal ve malzemelerin muhasebeleştirilmesinde 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına kayıt yapılmadan doğrudan 630 Gider Hesabının işletildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgudaki tespite katılmış olup; bundan sonraki süreçte bu konuya hassasiyet gösterileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak; 18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği uyarınca kurum faaliyetlerinde kullanılmak veya tüketilmek üzere satın alınan ilk madde ve malzemelerin 150 İlk madde ve malzeme hesabına kaydedilmeyerek doğrudan giderleştirilmesi nedeniyle 150 İlk madde ve malzeme hesabı olması gerekenden daha düşük görünmekte olup; bu durumun mali tabloların doğru ve güvenilir veri üretmesini engellediği değerlendirilmiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Kaçak Yapı İle Mücadelede Yetersiz Kalınması ve İmar Mevzuatında Yer Alan Yaptırımların Etkin Bir Şekilde Uygulanmaması

Belediye sınırları içerisinde bulunan ve imar mevzuatına aykırı bir şekilde Yapı Kayıt Belgesi aldığı tespit edilen ve/veya Yapı Kayıt Belgeleri iptal edilen yapılara, imar mevzuatında yer alan yaptırım hükümlerinin etkin bir şekilde uygulanmadığı görülmüştür.

09.05.1985 tarih ve 18749 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 3194 sayılı Kanun'un “Yapı ruhsatı” başlıklı 21'inci maddesinde, aynı Kanun'un 26'ncı maddesinde gösterilen istisnalar hariç her türlü inşaat yapımının ilgisine göre belediye veya valiliklerden alınacak yapı ruhsatına tabi olduğu, “Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar” başlıklı 32'nci maddesinde, istisnalar dışında ruhsat alınmadan yapıya başlanması, kaçak yahut ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapılması durumunda mevcut yapının yerel idarelerce yıktırılacağı, yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilmediğinin veya ruhsat alınmadığının ilgili idaresince tespit edilmesine rağmen iki ay içinde hakkında yıkım kararı alınmayan yapılar ile hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen altı ay içinde ilgili idaresince yıkılmayan yapıların Bakanlıkça yıkılabileceği, “İdari müeyyideler” başlıklı 42'nci maddesinde, imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde idare encümenince sorumlular hakkında idari para cezası uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde; Muğla Ortaca Belediyesi sınırları içinde toplam 800 taşınmaz

İçin Belediye Encümeni tarafından yıkım kararı alındığı, bu kaçak yapılardan:

- 70 adedinin yıkıldığı,
- 20 adedinin Yapı Ruhsatı aldığı ve
- 9 adedinin de Ruhsata uygun hale geldiği

anlaşılmıştır. Belediye sınırları içinde halen haklarında yıkım kararı bulunan 701 adet “kaçak yapı” sınıflaması kapsamında taşınmaz mevcuttur.

Kaçak yapı ile mücadele ve sağlıklı kentleşme konusunda 3194 sayılı İmar Kanunu ile belediyelere önemli görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Belediyeler kaçak yapı ile etkin mücadele edebilmek için gerekli yaptırım gücüne sahiptir. Bu çerçevede, yanlış beyanda bulunularak aldıkları Yapı Kayıt Belgelerinin iptal edilerek Belediye Encümenince haklarında yıkım kararı alınan yapıların yıkılması, bu yapılara imar mevzuatında yer alan idari para cezalarının uygulanarak takibinin yapılması gereklidir.

Kamu İdaresi cevabında; Fen işleri müdürlüğünce Ortaca İlçe sınırları içerisinde Kaçak yapılar ve Ruhsat ve ilgili yıkım ihalesine esas ihale dosyası hazırlama işlemlerinin tamamlanmış olup, EKAP sistemine ilgili ihale dosyasının girişinin yapıldığını bildirmiştir.

EKAP sisteminde yapılan incelemede; söz konusu yıkım işi ilanının yayınlandığı ve ihale tarihinin de 07.06.2024 olarak belirlendiği görülmüştür.

Görüleceği üzere; İdare bulguya konu uygulamasını düzeltmek için harekete geçmiş, ancak raporun yazıldığı tarih itibarıyla süreç henüz başlangıç aşamasında olup sonuçlanmamıştır.

Sonuç olarak; Belediye Encümenince haklarında yıkım kararı alınan yapıların yıkılması, bu yapılara imar mevzuatında yer alan idari para cezalarının uygulanarak takibinin yapılmasının gerekli olduğu değerlendirilmiştir.

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

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin olarak alınması gereken geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

10.11.2008 tarih ve 27050 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu’nun “Tanımlar ve Kısaltmalar” başlıklı 3’üncü maddesinin (s), (ş) ve (z) fıkralarında; “Geçiş Hakkı”, “Geçiş Hakkı Sağlayıcısı” ve “İşletmeci” tanımlamaları yapılmıştır.

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

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

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

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

Konunun 2022 yılı mali denetim raporunda da yer alması üzerine; 2023 yılı içinde İdare tarafından yapılan çalışmalar neticesinde belediye gelir tarifesinde geçiş hakkı ücretlerine yer verilmiş ve mevcut hatların uzunluk tespit çalışmaları yapılmış ancak sonuçlandırılmadığı için tahakkuk ve tahsilat işlemlerine henüz başlanılmadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında; telekomünikasyon altyapı şebeke hatlarının tespiti tamamlanmadığı için tahakkuk ve tahsilata geçilemediğini bildirmiştir.

Belediye tarafından 2023 yılında belirlenen tarifelere uygun olarak altyapı geçiş hakkı bedellerinin tahakkuk ve tahsilatının yapılabilmesi için mevcut hatların uzunluk tespit çalışmalarının tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Taşınmazların Cins Tashihi İşlemlerinin Yapılmaması

Belediye mülkiyetinde bulunan taşınmazların bir kısmının mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbiri ile uyumlu olmadığı ve cins tashihi işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

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

Yapılan incelemede, taşınmazların bir kısmının cins tashihlerinin yapılmadığı, mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbiri ile uyumlu olmadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında; “*cins tashihi işlemlerinin, Belediye tarafından program dahilinde etaplar halinde yürütüldüğü ve ayrıca taşınmazlar üzerinde imar uygulamaları yapılırken gerçekleştirildiği*” bildirilmiştir.

Kamu İdaresi cevabından; cins tashihi işlemlerinin etaplar halinde yapıldığı ancak tamamlanmadığı anlaşılmıştır.

Bu durum mali tablolarda 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun hatalı veri üretmesine sebep olmuştur.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tashihleri işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 4: Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması

Belediye ile ... Sendikası 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.

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 Kararda 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 yapılabilecektir.

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 ise;

"Belediyeler ve bağlı kuruluştan 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 tutan, en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120'sidir. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutan asmamak kaydıyla çeşitli adlar altında yapılan ödemeler dahil ödenebilecek tazminatın aylık tutan, 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 belirlenebilir.” denilmektedir.

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.

Belediyenin sosyal denge sözleşmesinin incelenmesi neticesinde; çalışan personelinin kendisi ve bakmakla yükümlü olduğu eş ve çocuklarının, İşverenin kuruluşlarından, sosyal tesislerinden (Spor Kompleksi, Kültür Merkezinde bulunan Sinema, Tiyatro, Düğün salonu, Nikâh Salonu vb) ücretsiz veya indirimli yararlanması için Kurum İdari Kurullarında görüşerek bir çözüme ulaştıracağı, zaruri hallerde tüm memurlar, hafta sonu ve tatil günlerinde ve bitirilmesi gereken iş olması halinde mesai sonrası işverenin çağrısı üzerine göreve gelmek zorunda kalacakları gibi hükümlere yer verildiği görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında bulgudaki tespitler kabul edilerek; yeni imzalanacak sendika sözleşmelerinde bu hususa dikkat edileceği bildirilmiştir.

2023 ve 2024 yıllarında geçerli olan Sosyal Denge Sözleşmesinde hatalı uygulama devam etmekte olup; Belediye başkanı ile yetkili sendika temsilcisi arasında imzalanan sosyal denge sözleşmelerinde, sosyal denge tazminatı dışındaki hususların düzenlenmemesi gerektiği değerlendirilmiştir.

BULGU 5: İdareye Ait Taşınmazın Bedelsiz Olarak Kullanılması

Belediyeye ait bir taşınmazın, 01.09.2021 tarih ve 60 numaralı Meclis Kararı ile bedelsiz olarak 3 yıllığına araç muayene istasyonu işleten bir şirkete verildiği görülmüştür.

13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin birinci

fikrasının (h) bendi gereğince belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz alma, kamulaştırma, satma, kiralama veya kiraya verme, trampa etme, tahsis etme, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etme yetkisi bulunmaktadır. Bu yetkinin Belediye meclisi kararı ile kullanılması gerekmektedir.

10.09.1983 tarih ve 18161 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde ise genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiştir.

Belediye Meclisine 5393 sayılı Kanun’un 18’inci maddesi ile verilen taşınmazların tahsis yetkisi sınırsız bir yetki olmayıp bu yetkinin kullanımında yine 5393 sayılı Kanun’un 75’inci maddesi ile 5018 sayılı Kanun’un 47’nci maddesinde getirilen düzenlemelere uyulması gerekirken, Belediye Meclisinin mezkûr kararında bu düzenlemelere uyulmayarak kamu kurum ve kuruluşu niteliği taşımayan; anonim şirket statüsünde, periyodik araç muayenesinde yetkili ve görevli olan bir şirkete kurum taşınmazının bedelsiz kiralandığı görülmüştür.

En yakın araç muayene işletmesinin Fethiye ve Marmaris’te olması sebebiyle, hizmetin yerinde görülmesini sağlamak üzere, bölgede yaygın olan traktör, motosiklet gibi araçların uzak olan bu yerlere gitmesinin mümkün olmadığı gerekçesi ile söz konusu taşınmazın muayene istasyonu işletmecisine bedelsiz verildiği ve ancak bu suretle söz konusu işletmenin Ortaca ilçesinde faaliyet göstermeyi kabul ettiği belirtilse de söz konusu taşınmazın 2886 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak ihale suretiyle ve belirlenen bedel üzerinden kiraya verilmesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında; 01.09.2021 tarih ve 60 nolu Meclis kararı ile 3 yıllığına bedelsiz olarak araç muayene istasyonu işleten bir firmanın kullanımına tahsis edilen taşınmazın 3 ay içerisindefirması tarafından boşaltılacağı bildirilmiştir.

Rapor tarihi itibariyle taşınmazın bedelsiz tahsis işleminin devam ettiği anlaşılmış olup; söz konusu taşınmazın 2886 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak ihale suretiyle ve belirlenen bedel üzerinden kiraya verilmesinin gerekli olduğu değerlendirilmiştir.

BULGU 6: Amatör Spor Kulüplerine Taşınmaz Tahsis Edilmesi

Belediye tarafından dört adet taşınmazın amatör spor kulüplerine tahsis edildiği görülmüştür.

24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Taşınmaz tahsisi” başlıklı 47'nci maddesinde, kamu idarelerinin kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebileceği;

Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri tahsis etmeye, kamu ihtiyaçları için gerekli olmayanların tahsisini kaldırmaya Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının; diğer taşınmazları tahsis etmeye ve tahsisini kaldırmaya ise maliki kamu idaresinin yetkili olduğu;

Bu maddenin uygulanmasına ilişkin esas ve usûller Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği;

Kanunlardaki özel hükümlerin saklı olduğu;

Hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kanun’un 47'inci maddesine istinaden çıkarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında, belediyelerin mülkiyetlerinde bulunan taşınmazların tahsisini 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin (h) bendine göre yapacağı düzenlenmiştir.

13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde, mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek belediyenin yetkileri arasında sayılmıştır. Yine aynı maddenin altıncı fıkrasında, belediyelerin meclis kararıyla, sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla taşınmaz tahsis edebileceği belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun'un “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75'inci maddesinde;

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

c) *Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 07.06.2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.*

a) *Kendilerine ait taşınmazları, aslı görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür.” hükümleri yer almaktadır.*

Diğer yandan, 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un Ek 4'üncü maddesi;

“Ek: 27/3/2015-6639/15 md.; Değişik: 18/1/2017-6770/22 md.) Türkiye Kızılay Derneği, Türkiye Yeşilay Cemiyeti ve Türkiye Yeşilay Vakfı ile Darülaceze Başkanlığı, Darüşşafaka Cemiyeti ve Türk Hava Kurumu tarafından kuruluş amaçlarına uygun olarak kullanılmak üzere ihtiyaç duyulan mülkiyeti Hazineye kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazlar üzerinde adı geçen Dernek, Vakıf, Başkanlık, Cemiyetler ve Kurum lehine kırk dokuz yıl süre ile bedelsiz irtifak hakkı tesis edilebilir. ...

Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınan vakıflar ile kamu yararına çalışan derneklerden öğrencilere yönelik eğitim ve yurt temini faaliyeti bulunanlardan Gençlik ve Spor Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı tarafından müştereken belirlenen şartları sağlayanlar lehine, kuruluş amaçlarına uygun olarak kullanılmak üzere mülkiyeti Hazineye veya kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazlar üzerinde kırk dokuz yıl süre ile bedelsiz irtifak hakkı tesis edilebilir...” hükümlerini içermektedir.

Yukarıda zikredilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; belediyeler 5393 sayılı Kanun'un 75/c bendine göre kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca (Bakanlar Kurulunca) vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ile bu maddede belirtilen şartların yerine getirilmesi kaydıyla ancak ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

Yine belediyeler 5393 sayılı Kanun'un 75/d bendine göre de bu maddede belirtilen şartların yerine getirilmesi kaydıyla kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak belediye meclis kararı ile ancak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir. Bu idarelerin dışında kalan gerçek ve tüzel kişilere, derneklere, sivil toplum kuruluşlarına veya meslek kuruluşlarına süresi her ne olursa olsun belediye taşınmazlarını 75'inci maddeye göre doğrudan tahsis edemez, ancak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak kiralayabilirler.

Belediyeler ayrıca 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesine göre meclis kararı ile sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere de Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla taşınmaz tahsis edebilir.

4706 sayılı Kanun'un Ek 4'üncü maddesinde ise, madde metninde sayılan dernek ve vakıflara 49 yıllığına bedelsiz irtifak hakkı kurulması düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, iki amatör spor kulübü derneğine bedelsiz tahsis edilen 2 adet taşınmazın 3'er yıl, kalan 2 adet taşınmazın da 15'er ay süreyle verildiği, tahsislerin 2016 ve 2018 yıllarında yapıldığı ve tamamının 2019 yılında sona ereceği kararlaştırılmasına rağmen söz konusu taşınmazların 2 amatör spor kulübü tarafından halen kullanılmaya devam ettiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulgudaki tespitlere katılmamış; 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesi gereği Belediye tarafından ilçede bulunan 2 adet amatör spor kulübü derneğine gençlerin spor yaparken kullandıkları spor alanı olan gayrimenkulun tahsis edildiği bildirilmiştir.

Kamu İdaresi cevabı bulgudaki tespitleri karşılar nitelikte değildir. Bulguya konu tespit; 2 amatör spor kulübüne yapılan 2 adet spor salonu tahsisine ek olarak, gelir getirici nitelikte olan 4 adet taşınmaz tahsisidir ve bu gelir getirici taşınmaz tahsisleri ile ilgili olarak herhangi bir açıklamada bulunulmamıştır.

Bulguda ayrıntılarıyla açıklandığı üzere; amatör spor kulüplerine taşınmaz tahsis edilmesi mevzuata uygun olmadığı gibi tahsis sürelerinin bitmesine rağmen kulüplerin taşınmazlar üzerinde tasarrufunun devam etmesi mevzuata aykırıdır.

BULGU 7: İdarenin Bazı Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması ve Tahliye İşlemlerinin Başlatılmaması

Belediyeye ait mülk ve işletmelerin bir kısmının herhangi bir ihale yapılmadan kullandırıldığı, kira tespiti yapılmadığından ecrimisil bedelleri tespit edildiği ve bu bedellerin kira gibi uygulanarak işgallerin devam ettirildiği, bunlar için tahliye işlemlerinin başlatılmadığı görülmüştür.

13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinde, “*Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75’inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır*” denilmektedir. Bu hüküm uyarınca belediye taşınmazlarının işgali durumunda 2886 sayılı Kanun’un uygulanması gerekmektedir.

10.09.1983 tarih ve 18161 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Ecrimisil ve tahliye” başlıklı 75’inci maddesinin birinci fıkrası aynen; “*Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz.*” şeklindedir.

Aynı maddenin dördüncü fıkrasında ise; “*İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.*” denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi değildir. Ecrimisil uygulaması, işgale uğrayan ve işgal hali sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz malın işgalli kullanımı için fuzuli şagilden bunun bedelinin bir tazminat olarak alınmasıdır. Öte yandan, işgal edilen taşınmazın tahliyesi için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır.

Yapılan incelemede, Belediyenin mülkiyetinde olan ve aşağıdaki tabloda yer alan taşınmazların gerçek ve tüzel kişiler tarafından işgal edildiği ve bu işgalcilerin mezkûr yerlerden çıkarılmadığı, bunun yerine geçmişe dönük olarak tespit edilen ecrimisillerin kira gibi uygulanarak işgallerin devam etmesine olanak tanındığı görülmüştür.

Tablo 10: Ecrimisil Karşılığı Kullandırılan Taşınmazlar

NİTELİK	ADRES	İŞGAL SÜRESİ	TAHLİYE SÜRECİ	ECRİMİSİL TAHAKKUK TOPLAMI	TAHSİLAT TUTARI
Dükkan	Dalyan Mahallesi Belediye Sokak No:20	5 ay	-	8.700,00	7.500,00
Dükkan	Atatürk Mahallesi Atatürk Bulvarı No:107	6 yıl	-	40.800,00	30.600,00
Büfe-Park alanı	Terzialiler Mahallesi Cumhuriyet Parkı No:21	4 yıl 2 ay	-	-	-
Büfe-Çay Bahçesi	Dalyan Mahallesi Cumhuriyet Meydanı No:24	1 yıl 10 ay	Başlatıldı	90.072,60	90.072,60
Kreş	Atatürk Mahallesi 148.sokak No:5	6 ay	-	47.401,65	18.960,66

2022 yılı Sayıştay denetimi sonrasında yukarıdaki tabloda yer alan iş yerlerinden biri için tahliye süreci başlatılmış, diğerleri ile ilgili herhangi bir işlem yapılmamış olup, 2023 yılında ecrimisil karşılığı kullandırılan taşınmazlara bir yenisi eklenmiştir.

Ecrimisil bir taşınmaz kullanım yöntemi ya da kiralama yöntemi değildir. Dolayısıyla İdare mülkiyetinde bulunan alanın işgal edilmesi durumunda 2886 sayılı Kanun gereği ivedilikle varsa geriye dönük ecrimisil tahsilatı yapıp tahliye ettirilmesi gerekmektedir. Zira ihale yapılmıncaya kadar söz konusu alanların ecrimisil yöntemi ile yönetilmesi mevzuat hükümlerine aykırı olacaktır.

Bu itibarla, tahliye işlemleri bitmemiş olan taşınmazların, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca, idarenin talebi üzerine mülki amir tarafından 15 gün içerisinde tahliyesinin sağlanması ve taşınmazların ihale ile kullandırılması hususuna riayet edilmesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında; tahliye yapılacak olan yerler için tahliye yazışmaları yapılmaya başlanıldığı ve en kısa sürede ecrimisil karşılığı kullandırılan yerler için ihaleye çıkılacağı bildirilmiştir.

Belediye tarafından süreç başlatılmış ancak sonuçlanmamıştır. Taşınmazların ecrimisil karşılığı kullandırılması uygulamasına son verilerek taşınmazların ihale ile kullandırılması hususuna riayet edilmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

BULGU 8: Bütçe Emanetinde Kayıtlı Tutarların Hak Sahiplerine Ödenmesinde Sıra Takip Edilmemesi

Belediye tarafından 320 Bütçe emanetleri hesabına kaydedilen borçların kayda alındıkları tarihe göre sırayla ödenmediği tespit edilmiştir.

Belediyenin uygulamakla yükümlü olduğu 27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı (mükerrer) Resmî Gazete’de yayınlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 248 ve 249’uncu maddelerinde 320 hesabın niteliği ve hesaba ilişkin işlemler düzenlenmiştir.

249’uncu maddenin “Bütçe emanetlerinden yapılacak ödemeler” başlıklı (b) bendinde; bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Belediyenin bu mevzuat hükmüne uymadığı, 2021 ve 2022 yıllarında bütçe emanetine alınmış borçları mevcut iken bunları ödemek yerine 2023 yılında kayda alınmış çok sayıda borcunu ödediği görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında; bütçe emanetinde kayıtlı tutarların hak sahiplerine ödenmesi sırasında bundan sonraki süreçte gerekli hassasiyetin gösterileceği bildirilmiştir.

Belediyenin borçlarını kayda alınma sırasına göre hak sahiplerine ödemesi gerektiği değerlendirilmiştir.

BULGU 9: Parasal Limitler Dahilinde Doğrudan Temin Yoluyla Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10’unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

22.01.2002 tarih ve 24648 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 21’inci maddesinin (f) bendi ve 22’nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dahilinde yapılan mal alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2020 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerin %10’unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun’un “Pazarlık usulü” başlıklı 21’inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 323.398,00-TL’sine kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını, pazarlık usulü ile ihale yaparak temin edebileceği; aynı Kanun’un “Doğrudan temin” başlıklı 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin 97.008,00-TL’sini, diğer idarelerin 32.316,00-

TL'sini aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımların ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Yine aynı Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendinde bu Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı ifade edilmiştir.

22.08.2009 tarih ve 27327 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği'nin "4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendinin uygulanmasına ilişkin açıklamalar" başlıklı 21'inci maddesinde ise Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitlerin tespitinde bütçeye konulan ödeneklerin toplam tutarının değil; ödenek hangi amaçla bütçeye konulmuş ise o amaç için konulmuş ödenegin toplam tutarının, dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir.

2023 yılı ödenekleri ile doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımlar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 11: Pazarlık ve Doğrudan Temin %10 Limit Aşım Cetveli

Ödenegin Niteliği	Toplam Ödenek (TL)	Toplam ödenegin %10'u (TL)	2023 yılında 22/d ve 22/f kapsamında yapılan alımların toplamı	21/f ve 22/d alımlarının ödeneklere oranı (%)
Mal Alımları Ödenegi	29.447.000,00	2.944.700,00	22.101.917,77	75,06
Hizmet Alımları Ödenegi	48.847.000,00	4.884.700,00	24.587.189,52	50,34

4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen alımlarda, bütçeye bu amaçla konulan ödenegin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması 4734 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Diğer taraftan; yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere; 2023 yılı için Belediye bütçesine konulan mal alımları ödeneginin % 75'inden, hizmet alımları ödeneginin ise %50'sinden fazlası doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımlarda kullanılmış olup, bu durum Belediye ihtiyaçlarının temin edilmesinde ihale yapılmaksızın doğrudan temin usulünün kullanılmasının genel uygulama haline dönüştüğünün bir göstergesidir.

Kamu İdaresi cevabında; bütçeye konulan ödenegin %10'unun Kamu İhale Kurumunun

görüşü alınmadan aşılmamasına özen gösterileceği bildirilmiştir.

Belediye ihtiyaçlarının temin edilmesinde ihale yerine doğrudan temin usulünün yaygın olarak kullanılmasından vazgeçilmesi ve 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen alımlarda, bütçeye bu amaçla konulan ödeneğin %10'u tutarındaki sınır aşılırken Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmasının gerektiği değerlendirilmiştir.

BULGU 10: Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımlarda Piyasa Fiyat Araştırmasının Yetersiz Olması

Belediye tarafından bazı ihtiyaçların doğrudan temin suretiyle karşılandığı ve bu usulle yapılan alımların tek teklif ile sonuçlandırılması uygulamasının genellik arzettiği görülmüştür.

22.01.2002 tarih ve 24648 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinde, maddede belirtilen hallerde ihtiyaçların temini için, ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın idarenin doğrudan temin usulüne başvurulabileceği;

Aynı maddenin (d) bendinde (25/1/2023 tarih ve 32084 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Kurumunun 2023/1 nolu Kamu İhale Tebliği'nde belirtilen değişiklikler dikkate alınarak), büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerde 431.810,00 TL (Yüzyirmibirbindörtüzyüzbeş Türk Lirası), diğer idarelerde 143.845,00 TL (Kırkbındörtüzyüzküç Türk Lirası) aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlarının bu kapsamda yapılabileceği;

Maddenin devamında ise bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve 10'uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilebileceği;

Hüküm altına alınmıştır.

Bu bağlamda, doğrudan temin usulüyle yapılan alımlarda görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasa fiyat araştırması yapılacak ve harcama yetkilisince uygun görülen teklif kabul edilecektir. Bu sebeple alım konusu ihtiyacın arz piyasasına göre değerlendirmesi yapılmalı ve arz piyasası geniş olan ihtiyaçlar bakımından yeterli sayıda satıcıdan fiyat alınması piyasa fiyat araştırmasının bir gereği olarak görülmelidir. Piyasa fiyat araştırmasında tek teklif

alınması malın rayiç değerinden yükseğe alınmasına ve kamunun zarara uğratılmasına sebep olabilecektir.

Yapılan incelemede ise; ihtiyaçların doğrudan temin usulü ile temininde sadece bir firmadan teklif alınarak alım yapıldığı ve bu uygulamanın genellik arzettiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında; bulgudaki tespite katılmış ve bundan sonraki süreçte bu konuya hassasiyet gösterileceği ve rekabet ortamı oluşturulacak sayıda gerçekleştirileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye ihtiyaçlarının doğrudan temini durumunda gerekli piyasa değerlendirmesi yapılmalıdır.

BULGU 11: Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi

Bazı mal ve hizmet alımlarının, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine uyulmadan kısımlara bölünmek suretiyle doğrudan temin yöntemi ile temin edildiği görülmüştür.

22.01.2002 tarih ve 24648 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Temel İlkeler*" başlıklı 5'inci maddesinde; "*İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez. Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir.*" denilmektedir. Buna göre temel ihale usulleri dışında yer alan doğrudan temin yöntemi ile ihtiyaçların karşılanması ancak Kanun'da belirtilen özel hallerde mümkün olabilmektedir. Kanun'da bu özel hallerden biri olarak "*Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin on beş milyar, diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları...*" belirtilmiştir. (2023 yılı için söz konusu limit tutarı 143.845,00 TL dir.)

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uyulmayarak parasal limitlerin altında kalmak amacıyla mal ve hizmet alımlarının kısımlara bölünmesi, ihalelerde rekabet, saydamlık, eşit muamele, güvenilirlik ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine aykırılık oluşturmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında; doğrudan temin yöntemi ile yapılan mal ve hizmet alımlarına ilişkin bütçe imkanları dahilinde yaklaşık maliyet analizi dikkate alınmak sureti ile yapıldığını bildirilmiştir.

Belediyenin cevabı bulgudaki tespiti karşılamamakta olup, belirtilen mevzuat hükümleri gereği, rutin ve önceden öngörülebilir alımların doğrudan temin yöntemi yerine 4734 sayılı Kanun'da belirtilen temel ihale usulleri ile temin edilmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

BULGU 12: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Belediyede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinleri zamanında kullandırılmadığından birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

1982 Anayasa'sının "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

10.06.2003 tarih ve 25134 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 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 iznin 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 Cumhurbaşkanlığının 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı 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 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 Belediyede görev alan 25 kadrolu işçiden 9 unun 125 ile 220 gün arasında, kalan işçilerin bir kısmının ise 70 ile 97 gün arasında 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.

Kamu İdaresi cevabında; Belediyede çalışan daimi sürekli işçilerin yıllık izinlerinin kullandırılmaya başlandığı bildirilmiş ancak bu beyanı kanıtlayıcı belge gönderilmemiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
İdarenin Bazı Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullanılması ve Tahliye İşlemlerinin Başlatılmaması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması	2022	Yerine Getirilmedi	
İdareye Ait Taşınmazın Bedelsiz Olarak Kullanılması	2022	Yerine Getirilmedi	
Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında Kanunda Öngörülen Limitin Aşılması	2022	Yerine Getirilmedi	
İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	
İdare Mülkiyetindeki Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Gerçek Durumu Yansıtması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	