



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

NEVŞEHİR 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.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	63

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	2
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
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: Taşınır Mal Yönetim İcmal Cetveli ile Muhasebe Verilerinin Karşılaştırılması.....	19

KISALTMALAR

KHK	Kanun Hükümünde Kararname
HMB	Hazine ve Maliye Bakanlığı
DMO	Devlet Malzeme Ofisi
MİBMY	Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
MİF	Muhasebe İşlem Fişii

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutarları Üzerinden İzlenmesi
2. Maddi ve Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman İşlemlerinin Tam ve Doğru Yapılmaması
3. Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Gelecek Aylara ve Yıllara Ait Gelirler Hesaplarında Takip Edilmemesi
4. Taşınır İşlemlerinin Mevzuata Uygun Yapılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Belediye Bünyesinde Memurlarca Yerine Getirilmesi Gereken Görevlerin İşçilere Yaptırılması
2. Belediye Mülkiyetindeki Taşınmazın Bir Vakıfa Süresiz Olarak Tahsis Edilmesi
3. Belediye Şirketinden Yapılan Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Sözleşme Yapılmaması
4. Yapım İşlerine İlişkin Sigortalarda Risk Kalemlerine Ait Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi
5. Muhasebe İşlemlerinde Çeşitli Düzensizlikler Olması
6. Belediye Tarafından Kiraya Verilen Bazı Taşınmazların Yapı Ruhsatının Bulunmaması
7. Belediye Taşınmazlarının İşgal ile Kullanılması ve Encümen Kararıyla İşgaliyenin Devredilmesi
8. Belediyenin Kiraya Vermiş Olduğu Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Göstermesi
9. Bölgede Bulunan Sondaj Kuyularının Faydalı Kullanım Miktarlarının Tespitine Dair Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü İle Ortak Proje Yapılmaması
10. Doğrudan Teminle Yapılan Alımlarda Hatalı Uygulamalar Bulunması

11. Giysi Atıklarının Toplanması İşinin İhalesiz ve Bedelsiz Olarak Devredilmesi
12. Hakedişlerden Kesilen Asgari Ücret Destek Tutarlarının İlgili Kuruma Gönderilmemesi
13. Halk Otobüslerinin İhalesiz ve Süresiz Çalıştırılması
14. Hayvan Bakımevlerinin Kurulmaması ve Bunun İçin İlgili Yıl Bütçelerinde Ödenek Ayrılmaması
15. Bütçe Emanetlerine Alınan Tutarların Muhasebe Kaydına Alınma Sırasına Göre Ödenmemesi
16. İş Artışı Yapılan ve Süre Uzatımı Verilen Yapım İşlerinde Sigorta Bedel ve Sürelerinin Güncellenmemesi
17. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılması İçin Gerekli Tedbirlerin Alınmaması
18. Kanalizasyon ve Su Harcamalarına Katılım Paylarının Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması
19. Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Sürelerinin İhale Yapılmaksızın Uzatılması
20. Belediyenin Spor Kulübü Derneğine Mevzuata Aykırı Olarak Kaynak Aktarılması
21. T.C. Kimlik ve Vergi Kimlik Numarası Bulunmayan Su Abonelerinin Bulunması
22. Taksi Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi
23. Taşınmazların On Yıldan Fazla Süreli Olarak Kiraya Verilmesi
24. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması
25. Bazı Yapım İşleri İhalelerinde Teknik Personel Çalıştırılmaması
26. Yevmiye Defterinde Boş Yevmiyelerin Bulunması ve Geriye Dönük Kayıt Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Nevşehir Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, bir il belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu merkez ilçenin mülki sınırlarıdır.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanunda 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.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

Merkezi idarenin, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu Anayasa'da hüküm altına alınmıştır. Bu idari vesayet yetkisi denetim ve

soruşturma konularında İçişleri Bakanlığı tarafından, yönetsel konularda ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

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

Nevşehir Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 2 birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 2 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 1 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 23 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	473	199
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	227	61

Geçici İşçi	-	-
Toplam	700	260
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		737

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 2 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

Nevşehir Belediyesinin 2023 yılı bütçe ödenekleri, bütçe gideri ve bütçe geliri tahminleri ile gerçekleştirmeleri tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	101.910.000,00	8.470.974,47	110.380.974,47	110.380.973,79	0,68	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	15.160.000,00	1.662.027,63	13.497.972,37	13.497.972,37	0,00	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	514.240.000,00	34.444.202,81	479.795.797,19	463.649.979,66	16.145.817,53	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	10.000.000,00	16.730.670,97	26.730.670,97	26.730.670,97	0,00	0,00
05	Cari Transferler	0,00	16.600.000,00	5.289.794,31	21.889.794,31	21.750.900,66	138.893,65	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	189.590.000,00	42.412.702,66	232.002.702,66	231.332.658,84	670.043,82	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	5.000.000,00	150.000,00	5.150.000,00	5.082.436,79	67.563,21	0,00
08	Borç Verme	0,00	7.500.000,00	1.300.000,00	8.800.000,00	8.800.000,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	45.000.000,00	38.247.911,97	6.752.088,03	0,00	6.752.088,03	0,00
Toplam		0,00	905.000.000,00	148.708.284,82	905.000.000,00	881.225.593,08	23.774.406,92	0,00

Nevşehir Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 770.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup, yıl içinde eklenen 135.000.000,00 TL ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 905.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde toplam 881.225.593,08 TL bütçe gideri yapılmış, 23.774.406,92 TL tutarındaki ödenek ise kullanılmayarak yıl sonunda iptal edilmiştir.

Belediyenin 2023 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 905.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 805.000.000 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı olarak gösterilen 100.000.000,00 TL ile giderilmiş ve bütçe dengliği sağlanmıştır.

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	74.790.000,00	63.305.280,67	76.712,22	63.228.568,45	84,54
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	65.950.000,00	65.461.106,61	1.373,94	65.459.732,67	99,25
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	10.000.000,00	23.530.865,77	0,00	23.530.865,77	235,31
05- Diğer Gelirler	543.510.000,00	570.253.908,90	20.199,98	570.233.708,92	104,92
06- Sermaye Gelirleri	111.000.000,00	72.598.093,24	0,00	72.598.093,24	65,40
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-250.000,00				
Toplam	805.000.000,00	795.149.255,19	98.286,14	795.050.969,05	98,76

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri % 98,76 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%84,54) ve sermaye gelirleri ise (%65,40) beklenenin önemli oranda altında gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%99,25) beklentiye göre gerçekleşmiştir. Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler (%235,31) ve diğer gelirler (%104,92) beklenin üstünde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	101.910.000,00	110.380.973,79	108,31
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	15.160.000,00	13.497.972,37	89,04
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	514.240.000,00	463.649.979,66	90,16
04- Faiz Gideri	10.000.000,00	26.730.670,97	267,31
05- Cari Transferler	16.600.000,00	21.750.900,66	131,03
06- Sermaye Giderleri	189.590.000,00	231.332.658,84	122,02
07- Sermaye Transferleri	5.000.000,00	5.082.436,79	101,65
08- Borç Verme	7.500.000,00	8.800.000,00	117,33
09- Yedek Ödenekler	45.000.000,00	0,00	0,00

Toplam	905.000.000,00	881.225.593,08	97,37
---------------	-----------------------	-----------------------	--------------

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri %97,37 seviyesinde gerçekleşmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri (%89,04) ve mal ve hizmet alım giderleri (%90,16) beklenenin altında gerçekleşirken, diğer giderler beklenenin üstünde gerçekleşmiştir.

Ekonomik sınıflandırmaya göre Belediyenin bütçe gelirleri ile giderlerinin son üç yıllık seyri ve 2022 yılının 2021 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

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	21.737.233,66	40.569.932,13	63.305.280,67	86,64	56,04
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	37.655.655,95	50.166.774,41	65.461.106,61	33,23	30,49
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.000.000,00	2.000.000,00	23.530.865,77	100,00	1.076,54
Diğer Gelirler	167.142.281,07	293.880.408,79	570.253.908,90	75,83	94,04
Sermaye Gelirleri	1.021.945,42	8.439.408,74	72.598.093,24	725,82	760,23
Toplam	228.557.116,10	395.056.524,07	795.149.255,19	72,85	101,27
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	76.171,43	55.914,37	98.286,14	-26,59	75,78
Net Toplam	228.480.944,67	395.000.609,70	795.050.969,05	72,88	101,28

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 400.050.024,35 TL'lik (%101,27) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 22.735.348,54 TL (%56,04), alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerde 21.530.865,77 TL (%1.076,54), diğer gelirlerde 276.373.500,11 TL (%94,04) ve sermaye gelirlerinde 64.158.684,50 TL (%760,23) tutarlarında artış olduğu görülmüştür. Söz konusu toplam gelir artışının; temelde vergi gelirlerinde, alınan yardımlarda ve merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylardaki yüksek artışlardan kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2021-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B- A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Personel Giderleri	34.336.485,80	56.343.384,05	110.380.973,79	64,09	95,91
SGK Devlet Prim Giderleri	5.176.508,58	8.437.084,16	13.497.972,37	62,99	59,98
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	126.370.954,52	282.163.366,00	463.649.979,66	123,28	64,32
Faiz Giderleri	3.294.643,03	7.922.154,97	26.730.670,97	140,46	237,42

Cari Transferler	6.053.143,56	9.338.903,75	21.750.900,66	54,28	132,91
Sermaye Giderleri	57.828.385,80	157.938.309,05	231.332.658,84	173,12	46,47
Sermaye Transferleri	3.997.804,93	3.149.166,51	5.082.436,79	-21,23	61,39
Borç Verme	1.625.000,00	5.716.009,82	8.800.000,00	251,75	53,95
Toplam	238.682.926,22	531.008.378,31	881.225.593,08	122,47	65,95

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 350.217.214,77 TL (%65,95) artmıştır. 2023 yılı giderleri incelendiğinde; personel giderlerinin 54.037.589,74 TL (%95,91), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 5.060.888,21 TL (%59,98), mal ve hizmet alım giderlerinin 181.486.613,66 TL (%64,32), faiz giderlerinin 18.808.516,00 TL (%237,42), cari transferlerin 12.411.996,91 TL (%132,91), sermaye giderlerinin 73.394.349,79 TL (%46,47), sermaye transferlerinin 1.933.270,28 TL (%61,39) ve borç vermenin 3.083.990,18 TL (%53,95) arttığı görülmektedir.

Personel giderlerindeki artışta emekli olan personele kıdem tazminatı ödemeleri ve ücret zamları; mal alım ve hizmet giderlerindeki değişimde, KHK kapsamında çalıştırılan şirket personelinin ücret artışları ve diğer cari giderlerdeki fiyat artışları etkili olmuştur. Faiz giderlerindeki artışta, yeni kredi kullanılması ve faiz oranlarındaki yükselme; cari transferlerdeki artışta halk otobüsü destek ödemeleri, sermaye giderlerindeki yükselmeye artan maliyetler etkili olmuştur. Sermaye transferlerindeki yükselmeye artan gelirler; borç verme giderlerindeki yükselmeye ise Belediyenin iştiraki olan şirkete sermaye artışı yapılması etkili olmuştur.

Bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı faaliyet gideri 687.064.079,99 TL, faaliyet geliri 798.343.114,00 TL olup, dönem olumlu faaliyet sonucu ise 111.279.034,01 TL olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler tabloda gösterilmiştir.

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Nevşehir Belediyesi Personel A.Ş.	1.000.000,00	1.000.000,00	100
2	Nevşehir Belediyesi Turizm ve Spor A.Ş.	21.000.000,00	21.000.000,00	100
3	Kapadokya Doğlagaz A.Ş.	14.000.000,00	462.000,00	3,30

Ayrıca Nevşehir Belediyesi'nin Nevşehir Kozaklı Tarıma Dayalı İhtisas (Jeotermal

Kaynaklı Sera) Organize Sanayi Bölgesi'nde 516.009,82 TL'lik (%13,30) bir hissesi bulunmaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu/gelir tablosu/kâr-zarar tablosu,
- Öz kaynak değişim tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli veya envanter defteri.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından bilanço ve faaliyet sonuçları tablosu 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 Mali Yönetim 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 Resmi 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 özellikle işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi 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.

Nevşehir Belediyesinde iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler belirtilmiştir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisindeki görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. 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 tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

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

ve zamanında yayımlanmıştır.

İdare iç kontrol risklerinin tanımlamasıyla ilgili bazı çalışmalar yapmış olmakla beraber çalışmalar idarenin tüm birimlerini kapsayacak nitelikte olmadığından 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.

İdare yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir.

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 mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, iç denetim birimi bulunmaması nedeniyle değerlendirilmemektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır. İç denetim birimi bulunmadığından iç kontrol sistemine ilişkin bir denetim çalışması da mevcut değildir.

Yapılan tüm açıklamalar doğrultusunda; İç kontrol sistemi yapılandırma çalışmaları belirli ölçülerde tamamlanmış olup, İdarede belirtilen eksikliklerin mevcut olduğu değerlendirilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Nevşehir Belediyesi'nin 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: Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutarları Üzerinden İzlenmesi

Belediyenin bankalarda bulunan mevduatlarına ödenen faiz tutarlarından kesilen vergi tutarlarının gider olarak muhasebeleştirilmediği, faiz tutarlarının ise net tutar olarak gelir kaydedildiği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin Gayri safılık ilkesi başlıklı 39'uncu maddesinin "(1) Gelir ve giderler, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedilir." hükmü gereğince gelirlerin brüt tutarları ile kaydedilmesi yapılan kesintilerin ise ayrıca gider olarak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede belediyenin mevduat hesaplarına bankalar tarafından yapılan faiz ödemelerinin Gelir Vergisi stopajı düşüldükten sonra kalan safi tutarlar üzerinden 600-Gelirler Hesabına kaydedildiği ve bu işlemler nedeniyle stopaj suretiyle ödenen % 15 oranındaki Gelir Vergisi ödemelerinin ilgili gider ve bütçe giderleri hesaplarına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, mevduat faiz gelirlerinin belirtilen mevzuat hükmü gereğince gayrisafi-brüt tutarları üzerinden gelir hesaplarına kaydedilmesi, stopaj suretiyle ödenen vergi ve benzeri giderlerin ise ilgili hesaplarda gider ve bütçe gideri olarak izlenmesi gerekmektedir.

İdare cevabında, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

BULGU 2: Maddi ve Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman İşlemlerinin Tam ve Doğru Yapılmaması

Amortisman tabi bazı maddi duran varlıklar için amortisman ayrılmadığı, bazı maddi duran varlıklar için kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25- Maddi Duran Varlıklar hesap grubu ile ilgili ve "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendinde; amortisman tabi varlıkların neler olduğu, bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranlarına ilişkin esas ve usullerin Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirleneceği, ayrılan amortismanların nasıl muhasebeleştirileceği ve varlıkların amortisman hesaplanmasına esas alınacak değerinin nasıl tespit edileceği ile ilgili konular düzenlenmiştir.

Anılan Yönetmelik'in 202 ve 203'üncü maddesinde 257- Birikmiş Amortismanlar Hesabı'nın niteliği ve işleyişi düzenlenmiş olup maddi duran varlıklar için ayrılan amortisman tutarlarının yıl sonunda bu hesaba alacak, 630- Giderler Hesabı'na borç kaydedileceği belirtilmiştir.

"Amortisman ve Tükenme Payları" başlıklı 47 Sıra Numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde ise, kamu idarelerinin duran varlıklarından hangilerinin amortisman ve tükenme payına tabi tutulacağı, buna ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranları düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, kayıtlı değeri 7.374.628,79 TL tutarındaki stadyumlar için hiç amortisman ayrılmadığı, ayrıca 1.411.618,42 TL tutarında bazı varlıkların kayıtlı değerlerinden fazla amortisman ayrıldığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, belirtilen mevzuat çerçevesinde, mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi sunmasını sağlamak amacıyla amortisman ayırma işlemlerinin mevzuata uygun olarak yapılması gerekmektedir.

İdare cevabında, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

BULGU 3: Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Gelecek Aylara ve Yıllara Ait Gelirler Hesaplarında Takip Edilmemesi

Belediyece peşin tahsil edilen kira gelirlerinin gelecek aylara ve yıllara ait gelirler hesaplarına kaydedilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 286 ve 287'nci maddelerinde 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabının içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak gelecek aylara ait olan peşin tahsil edilmiş gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı, peşin tahsil edilen gelirlerin ilgili oldukları ay sonlarında tahakkuk ettirmek üzere 380 numaralı hesapta izleneceği belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 335 ve 336'ncı maddelerinde de 480- Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının dönem içinde tahsil edilen ancak gelecek yılların faaliyet hesaplarına dâhil edilecek olan gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı, peşin tahsil edilen gelirlerden takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin, ilgili oldukları yılda tahakkuk ettirmek üzere 480 numaralı hesapta izleneceği belirtilmiştir. Anılan hükümler ve muhasebenin temel ilkelerinden dönemsellik ilkesi gereği peşin tahsil edilmiş gelirlerden gelecek aylara ait olan kısımlar 380- Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler ise 480- Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına kaydedilmelidir.

Yapılan incelemede, İdarenin peşin olarak tahsil ettiği bazı kira gelirlerini 380 ve 480 numaralı hesaplar yerine doğrudan 600- Gelirler Hesabına kaydettiği görülmüştür.

Belediyenin peşin tahsil edilen kira gelirlerini, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin anılan hükümleri gereğince belirtilen hesaplarda izlemesi gerekmektedir.

İdare cevabında, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

BULGU 4: Taşınır İşlemlerinin Mevzuata Uygun Yapılmaması

Belediye tarafından dağıtılmak üzere edinilen ilk madde ve malzemelerin henüz dağıtılmamasına karşın muhasebe kayıtlarından düşüldüğü, bazı müdürlüklere ilişkin olarak taşınır kayıt yetkililiği ve taşınır kontrol yetkililiğinin aynı kişide birleştiği; birçok dayanıklı taşınır sicil numarası verilmediği ve taşınırlar üzerinde ilgili numaranın yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtilmediği; taşınır mal yönetimi icmal cetveli hesabı ile muhasebe kayıtlarının örtüşmediği, yıl sonu sayım

işlemlerinin yapılmayarak taşınırın fiili ve kayıtlı durumlarına ilişkin mutabakatın sağlanmadığı, Taşınır Sayım ve Döküm Cetvelinin hazırlanmadığı, ortak alan kullanım görevlilerinin belirlenmediği ve ortak alanda yer alan dayanıklı taşınır için dayanıklı taşınır listesi düzenlenmesi gerekirken “Taşınır Teslim Belgesi” düzenlenerek çalışanların adına kaydedildiği görülmüştür.

A) Dağıtılmak Üzere Alınan Ancak Ambarda Bulunan İlk Madde ve Malzemelerin Muhasebe Kayıtlarından Düşülmesi

Belediye tarafından edinilen ilk madde ve malzemelerin, İdare ambarında buldukları halde Taşınır İşlem Fişi ile çıkış yapılarak muhasebe kayıtlarından düşüldüğü görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin “Tüketim suretiyle çıkış” başlıklı 22'nci maddesinde,

“Tüketim malzemeleri, Taşınır İstek Belgesi karşılığında düzenlenecek Taşınır İşlem Fişi ile çıkış kaydedilir.

Kamu idarelerinin iç imkanlarıyla kendi kullanımları için üretecekleri dayanıklı taşınırın üretiminde kullanılan taşınır için de birinci fıkra hükmü uygulanır.

Taşınır İşlem Fişi düzenlenmeden hiçbir şekilde tüketim malzemesi çıkışı yapılamaz.

Tüketim malzemelerinin çıkış kayıtları, ambarlara girişlerindeki öncelik sırası dikkate alınarak "ilk giren-ilk çıkar" esasına göre ve giriş bedelleri üzerinden yapılır.”,

“Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi” başlıklı 30'uncu maddesinde, “... Muhasebe kayıtlarında "150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabında izlenen tüketim malzemelerinin çıkışları için düzenlenen Taşınır İşlem Fişleri muhasebe birimine gönderilmez. Bunların yerine, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde üç aylık dönemler itibarıyla, diğer idarelerde ise üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır II nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesi, en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderilir.

Muhasebe yetkilileri, taşınır giriş ve çıkış işlemlerine ilişkin olarak kendilerine gönderilen Taşınır İşlem Fişlerinde gösterilen tutarları II nci düzey detay kodu itibarıyla ilgili hesaplara kaydeder.” denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabını düzenleyen “Hesabın işleyişi” başlıklı 116'ncı maddesinde, hesapta kayıtlı mal ve malzemelerin muhasebe kayıtlarından hangi hallerde çıkarılacağı belirtilmiştir. Buna göre tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilen veya kullanılanlar; yok olma, kırılma, bozulma veya eskime gibi nedenlerle kullanılamayacak veya tüketilemeyecek hale gelenler ile sayım sonucunda noksan olduğu anlaşılan malzemelerin kayıtlardan çıkarılması gerekmektedir.

Belirtilen mevzuat hükümlerine göre, edinilen tüketim malzemelerinin Taşınır İstek Belgesi karşılığında düzenlenecek Taşınır İşlem Fişi ile çıkışları yapılmalıdır. Muhasebe kayıtlarında 150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabında izlenen tüketim malzemelerinin çıkışları için mahalli idarelerde üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin çıkışının yapılması ve en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından halka dağıtılmak amacıyla edinilen malzemelerin ilgili birimin ambarında bulunmasına karşın dağıtılmış gibi Taşınır İşlem Fişi düzenlenerek çıkış kayıtlarının yapıldığı ve muhasebe kayıtlarından düşüldüğü görülmüştür.

Bu itibarla, tüketimi henüz yapılmayan malzemelerin tüketim amaçlı olarak ambarlardan çıkarıldığında, ambar çıkış kayıtları ile muhasebe kayıtlarının eş zamanlı olarak yapılması gerekmektedir.

B) Taşınır Kontrol Yetkilisi ile Taşınır Kayıt Yetkilisi Görevinin Aynı Kişide Birleşmesi

Belediyede taşınır kayıt yetkilisi ile taşınır kontrol yetkilisinin aynı kişide birleştiği tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin “Tanımlar” başlıklı 4'üncü maddesinde Taşınır Kayıt Yetkilisi, taşınırları teslim alan, ambarda muhafaza eden, kullanıcılara ve kullanım yerlerine teslim eden, mevzuata göre kayıtları tutan ve bunlara ilişkin belge ve cetvelleri düzenleyen, Harcama Yetkilisine ve Taşınır Kontrol Yetkilisine karşı sorumlu olan görevliler; Taşınır

Kontrol Yetkilisi ise Taşınır Kayıt Yetkilisinin yapmış olduğu kayıt ve işlemler ile düzenlediği belge ve cetvellerin mevzuata ve mali tablolara uygunluğunu kontrol edip Harcama Yetkilisine karşı sorumlu olan kişiler olarak tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri" başlıklı 6'ncı maddesinin üçüncü fıkrasında; Taşınır Kontrol Yetkilisi ile Taşınır Kayıt Yetkilisi görevlerinin aynı kişide birleşmeyeceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, bazı müdürlüklerde Taşınır Kayıt Yetkilisi ve Taşınır Kontrol Yetkilisi görevlerinin aynı kişide birleştiği görülmüştür.

Belirtilen mevzuat hükmü gereği, Taşınır Kayıt Yetkilisi ve Taşınır Kontrol Yetkilisi görevlerinin farklı kişiler tarafından yürütülmesi gerekmektedir.

C) Dayanıklı Taşınırların Kalıcı Olarak Numaralandırılmaması

Belediye tarafından, birçok dayanıklı taşınıra sicil numarası verilmediği ve taşınırlar üzerinde ilgili numaranın yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtilmediği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Dayanıklı taşınırların numaralanması" başlıklı 36'ncı maddesinde; giriş kaydı yapılan dayanıklı taşınırlara, Taşınır Kayıt Yetkilisi tarafından bir sicil numarası verileceği, bu numaranın yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtileceği, fiziki veya kullanım özellikleri nedeniyle numaralandırılması mümkün olmayan taşınırlara bu işlemin uygulanmayacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde, birçok taşınıra sicil numarası verilmediği ve taşınırlar üzerinde ilgili numaranın yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtilmediği görülmüştür.

Bu itibarla, dayanıklı taşınırlara ilişkin sicil numarasının verilmemesi ve taşınır üzerinde yaygın olarak kullanıldığı şekliyle etiket yapıştırılmaması taşınırların takip edilememesine ve Taşınır Mal Yönetim Hesabının yanlış olmasına yol açmaktadır.

D) İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Muhasebe Verileri Arasında Tutarsızlık Bulunması

2023 yılına ait İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli'nde yer alan tutarlar ile 2023 yılı dönem sonu mizanında yer alan tutarlar uyumsuzdur.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi" başlıklı 30'uncu maddesinin 1'nci fıkrasında taşınırlara ilişkin giriş, çıkış ve devir işlemlerinin Taşınır Kayıt Yetkilileri tarafından nasıl yapılacağı, 3'ncü fıkrasında ise Muhasebe Yetkilisi tarafından taşınır işlem fişleri üzerinden muhasebe kayıtlarına nasıl alınacağı düzenlenmiştir. Anılan mevzuat hükümlerine göre Taşınır Kayıt Yetkililerince düzenlenen taşınır işlem fişlerinin, muhasebe birimince ilgili hesaplara kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2023 yılı İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinde yer alan tutarlar ile dönem sonu mizanında yer alan tutarların örtüşmediği görülmüştür.

Söz konusu farklılıkların detaylarına ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Tablo 8: Taşınır Mal Yönetim İcmal Cetveli ile Muhasebe Verilerinin Karşılaştırılması

Hesap Kodu	Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli Verileri				Muhasebe Verileri		
	Hesap Adı	Toplam Tutarı (TL)	Yıl İçinde Çıkan Tutar (TL)	Gelecek Yıla Devreden Tutar (TL)	Toplam Tutarı (TL)	Yıl İçinde Çıkan Tutar (TL)	Gelecek Yıla Devreden Tutar (TL)
150	İlk Madde ve Malzeme Hesabı	139.031.664,97	139.019.552,77	12.112,20	138.147.148,47	138.147.148,47	0
253	Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı	66.921.152,96	8.676.685,26	58.244.467,70	58.749.034,95	427.538,92	58.321.496,03
254	Taşıtlar Hesabı	143.453.690,06	22.962.030,33	120.491.659,73	128.557.504,79	8.065.845,01	120.491.659,78
255	Demirbaşlar Hesabı	17.974.555,03	2.641.236,44	15.333.318,58	16.960.093,88	1.585.237,72	15.374.856,16

Tabloda gösterildiği üzere İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinde yer alan tutarlar ile muhasebe hesaplarında kayıtlı tutarlar arasında farklılıklar bulunmaktadır.

Belirtilen açıklamalar ve mevzuat hükümleri çerçevesinde söz konusu uyumsuzluğun giderilmesi için gerekli çalışmaların yapılması gerekmektedir.

E) Sayım Kurulunun Oluşturulmayarak Yıl Sonu Sayımının Yapılmaması ve Taşınır Sayım ve Döküm Cetvelinin Hazırlanmaması

Yıl sonu sayım işlemlerinin yapılmayarak taşınırların fiili ve kayıtlı durumlarına ilişkin mutabakatın sağlanmadığı ve Taşınır Sayım ve Döküm Cetvelinin hazırlanmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliğinin “Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler” başlıklı 32'nci maddesinde,

Kamu idarelerine ait taşınırların, Taşınır Kayıt Yetkililerinin görevlerinden ayrılmasında, yıl sonlarında ve Harcama Yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayımlarının yapılacağı; taşınır sayımlarının, Harcama Yetkilisince, kendisinin veya görevlendireceği bir kişinin başkanlığında taşınır kayıt yetkilisinin de katılımıyla, en az üç kişiden oluşturulan sayım kurulu tarafından gerçekleştirileceği; sayım kurulunca, ambarda bulunduğu veya ambardan çıktığı halde belgesi düzenlenmeyen ve kayıtları yapılmadığı belirlenen taşınırlara ilişkin işlemlerin taşınır kayıt yetkilisine yaptırılacağı; sayım Tutanağının “Kayıtlara Göre Ambardaki Miktar” sütununun, defter kayıtları esas alınarak doldurulacağı ve ambarlardaki taşınırların fiilen sayılarak ve bulunan miktarların Sayım Tutanağının “Ambarda Bulunan Miktar” sütununa kaydedileceği; akabinde oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj ve servis gibi ortak kullanım alanlarında bulunan taşınırların dayanıklı taşınırlar listeleri esas alınarak sayılacağı ve sayım sonuçlarının sayım tutanağında gösterileceği; kayıtların sayım sonuçlarıyla uygunluğunun sağlanması ile sayım kurulu tarafından Taşınır Sayım ve Döküm Cetvelinin düzenleneceği; bu Cetvel ve eki sayım tutanağı ile sayım sonuçlarına göre düzenlenen giriş ve çıkış belgelerinin, Taşınır Kayıt Yetkilisinin yıl sonu hesabını oluşturacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, içinde Taşınır Kayıt Yetkilisinin de olacağı sayım kurulunun oluşturulmadığı, yıl sonu sayım işlemlerinin yapılmayarak taşınırların fiili ve kayıtlı durumlarına ilişkin mutabakatın sağlanmadığı ve Taşınır Sayım ve Döküm Cetvelinin hazırlanmadığı görülmüştür.

Belirtilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere İdareye ait taşınırların, Taşınır Kayıt Yetkililerinin görevlerinden ayrılmasında, yıl sonlarında ve Harcama Yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayımlarının yapılması ve ilgili cetvelin hazırlanması gerekmektedir.

F) Ortak Alan Kullanım Sorumlusu Belirlenmemesi ve Dayanıklı Taşınır Listesi Düzenlenmemesi

Belediyede ortak alan kullanım görevlilerinin belirlenmediği ve ortak alanda yer alan dayanıklı taşınırlar için Dayanıklı Taşınırlar Listesi düzenlenmesi gerekirken, bunların Taşınır Teslim Belgesi düzenlenerek şahıslar üzerine kaydedildiği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Belge ve cetveller" başlıklı 10'uncu maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde; Taşınır Kod Listesinin (B) bölümünde gösterilen taşınırlardan oda, büro, bölüm, geçit, atölye, garaj ve servislere tahsis edilenler için Dayanıklı Taşınır Listesi düzenleneceği belirtilmiştir. Bunlar için Taşınır Teslim Belgesi düzenlenmeyeceği, listenin istek yapan birim yetkilisi ve/veya varsa ortak kullanım alanı sorumlusu tarafından imzalanacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Dayanıklı taşınırların kullanıma verilmesi" başlıklı 23'üncü maddesinde de benzer hükme yer verilerek dayanıklı taşınırların oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj ve servis gibi ortak kullanım alanlarına Dayanıklı Taşınırlar Listesi düzenlenerek verileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, büro, oda, garaj gibi ortak kullanım alanlarında yer alan taşınırların kontrolünün ve takibinin sağlanması amacıyla belirlenmesi gereken ortak alan sorumlusunun belirlenmediği ve dayanıklı taşınırların kullanıma verilirken ortak kullanım alanının sorumlusu veya yöneticisine imzası alınarak teslim edilmediği ve Dayanıklı Taşınırlar Listesi düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, ortak kullanım alanlarında kullanılmak üzere verilen taşınırların hangi mahalde ve hangi birimin sorumluluğunda olduğunun kontrolünün sağlanması için Dayanıklı Taşınırlar Listesinin düzenlenmesi sağlanmalıdır.

İdare cevabında, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Belediye Bünyesinde Memurlarca Yerine Getirilmesi Gereken Görevlerin İşçilere Yaptırılması

Belediye faaliyetlerinde memurlar eliyle yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevlerin kadrolu işçilere veya hizmet alımı suretiyle çalıştırılan şirket işçilerine gördürüldüğü görülmüştür.

Anayasanın “Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler, 1. Genel ilkeler” başlıklı 128’inci maddesinin

“Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” hükmü ile

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinin

“Bu Kanun, Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışan memurlar hakkında uygulanır.” hükümleri birlikte değerlendirildiğinde belediye hizmetlerinin kamu hizmeti olduğu ve bu hizmetlerin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin belediye memurları eliyle gördürülmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Belediyenin 473 memur kadrosundan 274’ü boş olduğu halde; 112’si şirket personeli, 23’ü kadrolu işçi olmak üzere toplam 135 kişinin ilgili Müdürlüklerin memurlar eliyle yürütülmesi gereken şef, veri hazırlama görevlisi, mühendis, teknisyen, muhasebeci, otomasyon sorumlusu, birim amiri, birim amir yardımcısı, psikolog, arkeolog vb. görevlerinde bulunduğu tespit edilmiştir.

Memurlarca yürütülmesi gereken görevlerin işçilere yaptırılması 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile kurulan hiyerarşiyi bozmakta yetki ve sorumlulukların bu kapsamda tespitini zorlaştırmaktadır. Zira Kanun memurlar açısından farklı düzenlemeler yapmış, hak ve yükümlülüklerini farklı düzenlemiştir. Memurlar ile işçilerin ücretleri de bu kapsamda farklılaştırılmıştır. Sözü edilen uygulama ile aynı işlerde kimi zaman daha düşük ücretle personel çalıştırılırken kimi durumda daha yüksek ücretlerle personel çalıştırılması söz konusu olmaktadır.

Bunun yanında işçiler tarafından yapılan asli ve sürekli nitelikli işlerden doğacak sorumlulukların ilgili birim amirlerine ait olacağı ve bunların sorumluluklarını ağırlaştıracağı da açıktır.

Diğer yandan iş hukuku kapsamında çalıştırılan işçilerin memurlar tarafından yapılması gereken işlerde çalıştırılması 4857 sayılı İş Kanunu, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ve Toplu İş Sözleşmeleri ile belirlenen iş ve çalışma şartlarına uygun olmayacaktır. İşçilerin memurların hak, yetki ve yükümlülüklerini üstlenmesi belirtilen mevzuat çerçevesinde mümkün değildir. Bu noktada ise farklı bir eşitsizlik orataya çıkmakta

bedenen çalışılan nispeten daha zor işlerde çalışan işçiler ile ofis koşullarında çalıştırılan işçilere aynı hak ve imkanlar sağlanmaktadır. Yine bu çerçevede Belediyenin kadrolu işçileri ile şirket personeli işçiler arasında başta ücret olmak üzere hak ve imkanlar açısından bir başka eşitsizlik daha ortaya çıkmaktadır.

Bu itibarla, bahsedilen sakıncaların giderilmesi için işçilerin memurlar eliyle gördürülmesi gereken asli ve sürekli işlerde çalıştırılmaması, bu işlerdeki mevcut iş gücü ihtiyacının ilgili mevzuat çerçevesinde atanacak memurlar ile giderilmesi için gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

İdare cevabında, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

BULGU 2: Belediye Mülkiyetindeki Taşınmazın Bir Vakıfa Süresiz Olarak Tahsis Edilmesi

Mülkiyeti belediyeye ait olan taşınmazın 5393 sayılı Belediye Kanun’ a aykırı olarak Belediye Meclisi kararıyla bir Vakıfa tahsis edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75’inci maddesinin (d) bendinde; belediyenin belediye meclisinin kararı olmak şartı ile görev ve sorumluluk alanına giren konularda kendilerine ait taşınmazları asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere kamu idarelerine veya mahalli idarelere devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği hükmüne yer verilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Taşınmaz tahsisi” başlıklı 47’nci maddesinde ise; kamu idarelerinin mevzuatlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devlete ait olan taşınmazları birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebileceği yer almaktadır.

Sayıştay Genel Kurulunun 2017/1 Esas ve 5415/1 Karar numaralı İçtihadı Birleştirme Kararı’nda, belediyelerin mülkiyetlerindeki taşınmazlarını 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun sosyal ve ekonomik amaçlı arsa ve konut üretimine ilişkin 69’uncu maddesindeki özel hükümler hariç olmak üzere aynı Kanun’un 75’inci maddesi ile 5018 sayılı Kanun’un 47’nci maddesi çerçevesinde, ancak mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla belediye meclislerinin bu konuya ilişkin alacakları kararlar ve sadece mahallî idareler ile diğer kamu İdare ve kuruluşlarına tahsis edebileceklerine hükmedilmiştir.

Bu düzenlemelere göre belediyeler kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak sadece mahallî idareler ile diğer kamu İdare ve kuruluşlarına devir veya tahsis edebilecektir.

Yapılan incelemede, Nevşehir Belediyesinin 2000 Evler Mahallesi 682/85 ada/parsel numaralı taşınmazını bir Vakıfa tahsis ettiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, yapılan tahsis işleminin 5393 sayılı Kanunun 15'inci maddesinin üçüncü fıkrası gereğince bir eğitim projesi kapsamında ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği (İçişleri) Bakanlığı'nın izni ile yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak Vakıf ile İdare arasında 5393 sayılı Kanunun 75'inci maddesi hükümleri gereğince yapılmış bir ortak hizmet projesi bulunmamaktadır. Bu çerçevede yapılmış bir ortak hizmet projesinden bahsedebilmek için proje kapsamındaki karşılıklı yükümlülüklerin bir sözleşme veya protokolle belirlenmiş olması gerekmektedir. Bunun yanında yapılan işlemde Vakıfın tahsis edilen taşınmazı hangi eğitim projesi ve bu projenin hangi faaliyetleri kapsamında kullanacağı da belirsizdir.

Bu itibarla, Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazların vakıf ve derneklere tahsis edilmek suretiyle süresiz olarak kullanılması belirtilen mevzuata uygun olmadığından, bu türden tahsislerin sonlandırılması gerekmektedir.

BULGU 3: Belediye Şirketinden Yapılan Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Sözleşme Yapılmaması

Belediye tarafından belediye şirketinden yapılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında taraflar arasında sözleşme yapılmadığı, konuyla ilgili olarak protokol imzalandığı görülmüştür.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin geçici 24'üncü maddesinde, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında çalıştırılanların belediye şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmesi ile ilgili hükümler düzenlenmiştir.

375 sayılı KHK'nın Ek 20'nci maddesine göre; il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 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 gördürebilmektedir.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine ilişkin Usul ve Esaslar'ın "Hizmetlerin gördürülmesi" başlıklı 6'ncı maddesinin dördüncü fıkrasında, bu kapsamdaki hizmet alımlarında taraflar arasında sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşmede yer alması zorunlu hususlar" başlıklı 7'nci maddesinde; sözleşme bedelinin, sözleşmelerde yer alması gereken zorunlu unsurlar arasında olduğu, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır" başlıklı 5'inci maddesinde; asgari işçilik maliyetinin, sözleşme giderlerinin, genel giderlerin, işçilikle bağlantılı aynı giderlerin ve kâr oranının kamu ihale mevzuatı esas alınarak belirleneceği, "Hizmetlerin gördürülmesi" başlıklı 6'ncı maddesinde; personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin bedelinin tespitinde, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin yaklaşık maliyetin tespitine ilişkin hükümlerine uyulmasının zorunlu olduğu, bu usul ve esaslarda düzenlenmeyen hususlarda Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Personel çalıştırılmasına dayalı ihalelerde yaklaşık maliyet" başlıklı 10'uncu maddesinde; personel çalıştırılmasına dayalı ihalelerde personel maliyetinin, tarım dışında ve 16 yaşından büyük işçiler için belirlenmiş brüt asgari ücret tutarı ile bu tutar üzerinden hesaplanan işveren payı toplamından az olmamak üzere bulunan maliyetlerin dikkate alınarak hesaplanacağı ifade edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında teklif fiyata dahil olacak giderler" başlıklı 78'inci maddesinde ise; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerinde birim fiyatlı sözleşme imzalanacağı; ulusal bayram ve genel tatil günlerinde çalışılacak gün ve personel sayısının fazla çalışma yapılacak hallerde ise toplam fazla çalışma saatinin ihale dokümanında belirtileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, belediye şirketinden yapılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında taraflar arasında herhangi bir sözleşme imzalanmadığı yalnızca bazı şartların yer aldığı bir protokol yapıldığı tespit edilmiştir. Söz konusu protokolda birim fiyat, yaklaşık maliyet, sözleşme bedeli gibi unsurların yer almadığı görülmüştür.

Bu itibarla, Belediye tarafından, belediye şirketinden yapılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında taraflar arasında hizmet alım sözleşmesinin yapılması ve bu sözleşmede birim fiyat, yaklaşık maliyet, sözleşme bedeli gibi unsurların belirlenmesi gerekmektedir.

İdare cevabında, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

BULGU 4: Yapım İşlerine İlişkin Sigortalarda Risk Kalemlerine Ait Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi

Belediye tarafından yaptırılan yapım işlerinde yükleniciler tarafından yaptırılan bütün riskler (all risk) sigortası kapsamında yer alan bazı risk kalemlerinde %2'den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde,

"Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı 'inşaat sigortası (bütün riskler)', geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.

(3)(Değişik:RG-3/7/2009-27277) Sigorta poliçesinde; idare işveren sıfatıyla, yüklenici işi gerçekleştiren sıfatıyla yer almalı, alt yüklenicilerin vereceği zararların da teminat kapsamı dahilinde olduğu belirtilmelidir. Kıymetlerin sigortalanmasında aşağıda belirtilen hususlar dikkate alınarak muafiyet ve koasürans uygulamalarına yer verilebilir:

(a)Tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami % 2'dir.

(b)Deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranı azami %20'dir. Bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmaz.

(c)Muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanması yüklenicinin sorumluluğundadır” hükümleri yer almaktadır.

Belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, muafiyet açısından tüm riskler için uygulanabilecek azami oranın %2 olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, bazı yapım işlerinde bütün risk sigortaları kapsamında yer alan bazı kalemlerde %2'den fazla muafiyet uygulandığı tespit edilmiştir. Sigorta poliçesinde muafiyet oranlarının %2'den fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riski artırması bakımından önem arz etmektedir.

Bu itibarla, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olması gerekmektedir.

İdare cevabında, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

BULGU 5: Muhasebe İşlemlerinde Çeşitli Düzensizlikler Olması

İdarenin muhasebe işlemlerinde çeşitli belge, imza ve onay eksiklikleri olduğu, muhasebe düzeninin mevzuatta öngörülen şekilde yürütülmediği görülmüştür.

A) Bir Kısım Muhasebe İşlem Fişi ve Ödeme Emri Ekinde Muhasebe Kaydının Dayanağı Belgelerin Bulunmaması

Belediyenin düzenlediği temel muhasebe belgesi niteliğindeki bir kısım Muhasebe İşlem Fişi ve ödeme belgesi ekinde muhasebeleştirilen işlemlerin içeriğini gösteren ve bunların dayanağı olan kanıtlayıcı belgelerin bulunmadığı ya da eksik olduğu görülmüştür.

Genel Yönetim muhasebe Yönetmeliğinin “Temel kavramlar” başlıklı 5. maddesinde “(1) Genel yönetim muhasebesi, muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan ve aşağıda belirtilen kavramlara göre yürütülür:

a) *Belgelendirme: Muhasebe kayıtları, gerçek durumu yansıtan ve usulüne uygun olarak düzenlenmiş belgelere dayandırılır.*” denilmektedir.

Anılan Yönetmeliğin “İşlemlerin belgeye dayanması ve belge düzeni” başlıklı 15. maddesinde “(1) *Bütün muhasebeleştirme işlemlerinin kanıtlayıcı belgelere dayandırılması zorunludur. Kanıtlayıcı belgeler, muhasebeleştirme belgesinin hazırlanmasını gerektiren ve ilgili mevzuatında belirtilen belgelerden oluşur.*” denilmektedir.

Bunun yanında Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliğinde her hesap için hesabın niteliği, sonrasında ise hesaba ilişkin işlemlerin neler olduğu ve kullanılacak belgeler belirlenmiştir.

Yapılan incelemede, elektrik, doğalgaz, telefon, internet ödemeleri; DMO aracılığı ile yapılan akaryakıt ödemeleri, sözleşmeli avukatlara yapılan mahkeme harç ve masraf ödemelerine ilişkin ödeme emirleri ile dönem başı açılış kayıtları, mevduat faiz gelirlerinin kaydedilmesi, çeşitli banka ve kasa işlemlerine ilişkin MİF’lerin gerekli kanıtlayıcı belgeler eklenmeden düzenlendiği görülmüştür.

İdarece yapılacak her türlü muhasebe kaydının yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince kanıtlayıcı belgelere dayandırılması ve bunların düzenlenecek muhasebe belgelerinin ekine bağlanması gerekmektedir.

B) Gelir Tahakkuku Yapılan Muhasebe İşlem Fişlerine Tahakkuk Bordrosu veya Tahakkuk Fişlerinin Eklenmemesi

Belediyenin gelir tahakkuk işlemlerine ilişkin Muhasebe İşlem Fişlerinin bir kısmının ekinde her hangi bir belgenin yer almadığı, bazılarında ise eklenen belgelerin imzasız ve onaysız olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına ilişkin 86 - 88. maddelerinde bu hesaba ilişkin işlemlerin ne şekilde yapılacağı ve düzenlenecek belgelerin neler olduğu belirlenmiştir.

Anılan MİBMY'nin 87. maddesinde, ilgili servislerce "tahakkuk bordroları ile ya da tahakkuk fişleri" ile muhasebe birimine bildirilen gelirlere alacak tahakkuklarının, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk ettirileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, bir kısım tahakkuk işlemlerine ilişkin olarak düzenlenen MİF'lere eklenmesi gereken tahakkuk bordrolarının ve tahakkuk fişlerinin eklenmediği, bazılarının ise düzenleyen görevlilerce imzalanmadığı ve kontrol edildiğine ilişkin onaylarının bulunmadığı tespit edilmiştir.

Gelir tahakkuk işlemlerine ilişkin her türlü muhasebe işleminin belirtilen mevzuat hükümlerine göre gerekli belgeler eklenerek, düzenli ve tam olarak yapılması gerekmektedir.

C) Vezne Tahsilatları ve Banka İşlemlerinde Düzensizlikler Olması

Belediyenin vezne/banka tahsilatları ve bu tahsilatların banka hesaplarına yatırılması işlemlerinin düzensiz bir şekilde yapıldığı ve düzenlenen bir kısım belgelerin imzasız ve onaysız olduğu; Banka internet şubesinde yapılan ödemelere ilişkin MİF'lere eklenen belgelerin mevzuata uygun olmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 100-Kasa Hesabına ilişkin 49 ve 51. maddeleri ile 102-Banka Hesabına ilişkin 55 ve 56. maddelerinde, bu hesaplara ilişkin işlemlerin ne şekilde yapılacağı ve düzenlenecek belgelerin neler olduğu belirlenmiştir.

Buna göre her bir işlem için ayrı Muhasebe İşlem Fişi düzenlenmeyen ve birden fazla vezne bulunan idare veya birimlerde, her bir vezne için "Tahsilat-takipli alacaklar tahsilat-tahakkuk bordrosu" düzenleneceği; vezne sayısı birden fazla olan muhasebe birimlerinde, tahsilat bordrolarının alındılarla uygunluğu sağlandıktan sonra günlük tahsilat tutarlarının, diğer veznedarlarca, muhasebe yetkilisi tarafından görevlendirilen sorumlu veznedara teslim edileceği; tahakkuk servislerince günlük olarak düzenlenip tahakkuk kaydının yapılması için muhasebe servisine verilen tahakkuk bordroları için aynı şekilde hareket edileceği; tahsilat ve tahakkuk işlemleri elektronik ortamda yapılan kamu idarelerinde tahsilat/ tahakkuk bordrolarına istinaden düzenlenen tahsilat bordrosu icmalinin muhasebe işlem fişine bağlanacağı belirtilmiştir.

MİBMY'nin 102-Banka Hesabına ilişkin belirtilen hükümlerinde, tahsil edildikten sonra İdarenin banka hesaplarına yatırılacak tutarlar için "Teslimat Müzekkeresi" düzenleneceği. Bankaca, kurum adına vergi tahsil alındısı ile yapılan vergi ve benzeri tahsilatın,

gün sonlarında düzenlenecek “Vergi Tahsil Alındıları Günlük İcmal Cetveli” ile kuruma bildirileceği, Bankalarca muhasebe birimleri adına yapılan diğer tahsilatın ise bankadan alınacak “hesap özet cetveline” göre kayıtlara alınacağı belirtilmiştir.

Anılan Yönetmeliğin 102-Banka Hesabına ilişkin belirtilen maddelerinde, Banka tarafından İdareler adına yapılan tahsilatlara ilişkin olarak “Kurumun hesabının bulunduğu bankalarca, bir gün içerisinde kurum adına tahsil edilen paraların miktarları ile karşılığında onaylanan veya düzenlenen alındıların tarih ve numaralarını; kurum adına ödenen veya gönderilen paraların miktarları ile bunlara ait çek ve gönderme emirlerinin tarih ve numaralarını gösteren iki nüsha banka hesap özet cetveli düzenlenerek ertesi gün kuruma gönderilir. Banka hesap özet cetvelinin bir nüshası muhasebe işlem fişine bağlanır, diğer nüshası ise açılacak bir dosyada muhafaza edilir. Tahsilat ve ödemeleri ayrıntılı olarak gösteren cetvelin bankaca, ertesi gün doldurularak onaylandıktan sonra teslimat müzekkeresi ve gönderme emirlerinin ikinci nüshalarıyla birlikte kuruma gönderilmesi ve kurumun da bu cetveli araması gerekir.” denilmektedir.

Yine anılan Yönetmeliğin 56. maddesinde İdareye ait banka hesaplarından yapılacak ödemelere ilişkin olarak “1) Kurumun hesaplarının bulunduğu bankalardan nakden yaptırılacak ödemeler için bu bankaların kendi çekleri; ödeme yapılacak kişilerin hesaplarına yapılacak aktarmalar ile bankalar nezdinde açtırılan krediler için “gönderme emri” (Örnek-51) düzenlenir. Kurumun döviz cinsinden ödemelerinde döviz gönderme emri (Örnek-52) kullanılır.” denilmektedir.

Ancak yapılan incelemede İdarenin banka ve nakit işlemlerine ilişkin olarak:

- a) Kasa tahsilatlarının bankaya yatırılması, çek ve gönderme emri düzenlenerek banka hesaplarından yapılan ödemelerin kaydedilmesi, veznedarlar arası nakit aktarılması ve veznedarlarca banka hesabından para çekilmesi, düzenlenen çeklerin banka hesabından ödenmesi, online tahsilat tutarlarının banka hesabına aktarılması işlemleri için düzenlenen MİF’lerin ekinde mevzuatta belirtilen ve yukarıda açıklanan bordro, icmal, müzekkere ve hesap özet cetvellerinde eksiklikler olduğu, bir kısmının imzalanmadığı, bir kısmında ekleri olmadan sadece tek sayfa MİF düzenlendiği,
- b) Günlük tahsilatın tümünün teslimat müzekkeresinde gösterilmediği,
- c) Her bir vezne için düzenlenen tahsilat icmallерinin görevlileri tarafından imzalanarak MİF ekine konulmadığı,
- d) Kredi kartı ile yapılan tahsilatlara ilişkin elektronik ödeme cihazlarından alınan tahsilat dökümlerinin icmallere eklenmediği,

- e) Banka internet şubelerinden yapılan ödeme işlemleri ile hesaplar arası virman işlemlerinde mevzuatın öngördüğü “Gönderme Emri” belgelerinin düzenlenmediği,
- f) Banka hesabından ödemelere ilişkin olarak düzenlenen Gönderme Emirlerinde seri sıra noların elle verildiği,
- g) Gönderme Emirlerinin günlük toplam ödeme tutarı üzerinden düzenlendiği, ancak bu belgeye eklenen hak sahibi bilgileri ve ödeme ayrıntılarını gösteren listelerin tarih ve seri sıra no’su içermediği ayrıca imzasız ve onaysız olduğu, tespit edilmiştir.

Belirtilen tespitler doğrultusunda, İdarece vezne ve banka hesaplarına ilişkin işlem ve kayıtların anılan mevzuat hükümlerine uygun olarak yapılması gerekmektedir.

İdare cevabında, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

BULGU 6: Belediye Tarafından Kiraya Verilen Bazı Taşınmazların Yapı Ruhsatının Bulunmaması

Belediyenin kiraya verdiği taşınmazlardan bazılarının yapı ruhsatı olmaksızın kullanıldığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 5’inci maddesine göre yapı; karada ve suda, daimî veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesislerdir.

İmar Kanunu’nun 21’inci maddesine göre, bu Kanun kapsamına giren bütün yapılar için, Kanun’da belirtilen istisnalar dışında, belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınması gerekmektedir. Kanun’un 22’nci maddesinde ruhsatın nasıl alınacağına dair detaylara yer verilmiştir. Buna göre yapı sahipleri veya kanuni vekillerinin, yapı ruhsatı almak için belediye veya valilik bürolarına müracaat etmeleri gerekmektedir. Müracaat dilekçesine sadece tapu, mimari proje, statik proje, elektrik ve tesisat projeleri, resim ve hesapları, röperli veya ebatlı kroki eklenmesi gereklidir.

Kanun’un 26’ncı maddesinde ise, kamu İdare ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılar için daha kolay bir süreç getirilmiş, uygulama imar planlarında o maksada tahsis edilmiş ve mülkiyeti belgelenmiş olmak kaydıyla uygulama projesinin ön hazırlık dokümanı niteliğindeki avan proje ile yapı ruhsatı alınabileceği belirtilmiştir.

Konu ile ilgili yapılan değerlendirme çerçevesinde, Belediye tarafından kiraya verilen bazı taşınmazların yapı ruhsatlarının olup olmadığı incelenmiştir. Buna göre, özellikle büfe şeklinde kiraya verilmiş olan taşınmazların yapı ruhsatlarının bulunmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, yapı ruhsatı olmadan kullanılan yapılar hakkında “kaçak yapı” olarak işlem yapılması gerektiği dikkate alındığında, bunların ruhsatlandırma işlemlerinin ivedilikle yapılması gerektiği değerlendirilmiştir.

İdare cevabında, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

BULGU 7: Belediye Taşınmazlarının İşgal ile Kullandırılması ve Encümen Kararıyla İşgaliyenin Devredilmesi

Belediye'ye ait bazı taşınmazların, kiraya verme ihalesi yapılmadan işgal yoluyla kullandırıldığı ve bu işgalci kişiler tarafından talep edildiğinde encümen kararıyla işgaliyenin başka kişilere devrinin yapıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediye encümeninin görev ve yetkileri” başlıklı 34'üncü maddesinin (g) bendinde, “*Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.*” hükmüne yer verilmiştir.

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

2886 sayılı Kanun'un “Ecrimisil ve tahliye” başlıklı 75'inci maddesinde;

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

Yapılan incelemede, İdarenin 45 adet taşınmazı ihalesi yapılmadan işgaliye ücreti karşılığında kişilere kullandırıldığı ve bu kişilerle sözleşme imzalamadığı tespit edilmiştir. İşgalli taşınmazlara ilişkin sözleşme düzenlenmediği için taşınmaz yer teslimi gerçekleştirilmemiş ve taşınmaz üzerinde bulunan demirbaşlara verilecek zarar ile izinsiz

yapılacak tadilat, büyütme vb. durumlarda herhangi bir yaptırım uygulanamamıştır. Ayrıca kişilerin belediye encümenine başvurarak işgalli taşınmazları devrettiği görülmüştür.

Belirtilen mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere taşınmazların üç yıla kadar kiralanması için encümene yetki verilmiştir. Yine 2886 sayılı Kanun'a göre işgal kira yöntemi olarak düzenlenmemiş ve işgal edilen taşınmazın mülki idare amirince 15 gün içerisinde tahliye ettirilmesi gerektiği hükmüne yer verilmiştir. Bu sebeple taşınmazların işgal edilerek ecrimisil karşılığında kullanılmasına ve devrinin yapılmasına müsaade edilmesi mevzuata uygun değildir.

Kamu İdaresi cevabında, her ne kadar yol, kaldırım, yeşil alan, park gibi yerlerde bulunan alanların ihale edilerek kiraya verilmesinin mümkün olmadığı belirtilse de, belirtilen imar mevzuatında bu yerlerde belediyelerce yaptırılacak tesislerin ve bağımsız kullanılmak üzere düzenlenen alanların Belediye tasarrufunda olacağı belirtilmiştir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği ifade edilmiştir. Bu madde hükmüne göre, Belediye mülkiyetindeki veya belirtilen imar mevzuatı uyarınca Belediye tasarrufundaki taşınmazlar ancak bu Kanun hükümlerine göre kiraya verilerek kullanılabilir.

Bu itibarla, belediye tarafından işgalli taşınmazların tahliye edilmesi sağlanarak 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihaleye çıkılması ve taşınmaz kiraya verme işlemlerinin mevzuata uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Belediyenin Kiraya Vermiş Olduğu Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Göstermesi

İdare tarafından kiraya verilen bazı işyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarının olmadığı görülmüştür.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in 2'nci maddesinde,

"Bu Yönetmelik, sıhhi ve gayrisıhhi işyerleri ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılması ve denetlenmesine dair iş ve işlemleri kapsar." denilmektedir.

4'üncü maddenin (a) ve (n) bentlerinde,

“a) Yetkili idare: Belediye sınırları ve mücavir alanlar dışı ile kanunlarda münhasıran il özel idaresine yetki verilen hususlarda il özel idaresini; büyükşehir belediyesi sınırları ve mücavir alanlar içinde büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu konularda büyükşehir belediyesini, bunların dışında kalan hususlarda büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesini; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyeyi ve organize sanayi bölgesi sınırları içinde organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini,

....

n) İşyeri açma ve çalışma ruhsatı: Yetkili idareler tarafından bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için verilen izni,...” hükümleri yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik’in “İşyeri açılması” başlıklı 6’ncı maddesinin birinci fıkrasında ise,

“Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz....” denilmektedir.

Belirtilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yetkilendirilmiş idari birimler tarafından verileceği, yetkili idareden alınan ruhsat olmadan iş yerinin açılıp çalıştırılmayacağı ifade edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “İşyeri açma izni harcı” başlıklı 81’inci maddesinde,

“Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması “İşyeri Açma İzni Harcına” tabidir.” hükmü yer almaktadır.

Anılan Kanun’un “Çeşitli harçlara ait tarifeler” başlıklı 84’ üncü maddesinde yer alan tablonun (3) kısmında işyeri açma izni harcının (beher metrekare için işin mahiyetine göre) 0,10 - 1,00 TL arasında kararlaştırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Belediyenin kiraya vermiş olduğu bazı işyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarının olmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, Belediye tarafından İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı olmayan işyerlerinin denetiminin yapılması ve bu kapsamda ruhsat harcına ilişkin tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yerine getirilmesi gerekmektedir.

İdare cevabında, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

BULGU 9: Bölgede Bulunan Sondaj Kuyularının Faydalı Kullanım Miktarlarının Tespitine Dair Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü İle Ortak Proje Yapılmaması

Belediye tarafından, bölgede bulunan sondaj kuyularının faydalı tüketim miktarlarının tespitine ilişkin Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ile ortak proje yapılmadığı görülmüştür.

Ülkemizde yeraltı suları, ağırlıklı olarak sulamada olmak üzere, içme-kullanma ve sanayi suyu ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanılmaktadır. Yeraltı sularına ilişkin yetki, sorumluluk, ruhsatlandırma, denetim gibi konular 167 sayılı Yeraltı Suları Hakkında Kanun’unda açıklanmıştır.

Anılan Kanunun 4’üncü maddesinde;

“Yeraltı suyu işletme sahaları içinde 8 inci madde hükmüne göre belge alınarak açılması gereken kuyuların adedi, yerleri, derinlikleri ve diğer vasıflarıyla çekilecek su miktarı Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü tarafından tayin ve tesbit edilir. Yeraltı suyu işletme sahalarında 8 inci madde şümülüne giren her türlü yeraltı suyu tesisleri, Bayındırlık Bakanlığınca tanzim edilecek teknik talimatname hükümlerine göre meydana getirilir. Kuyu açan kimse, bulunan suyun ancak kendi faydalı ihtiyaçlarına yetecek miktarını kullanmaya yetkilidir. (Ek cümleler: 3/7/2003-4916/22 md.) Bu miktarı aşan sular ile sulama, kullanma ve işlenerek veya doğal haliyle içme suyu olarak satılmak üzere çıkarılan yeraltı suları, Hazinesinin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerdeki kaynak suları (mazbut vakıflara ait sular hariç), 2886 sayılı Kanun hükümlerine uyularak il özel idarelerince kiraya verilir. Tahsil edilen kira gelirinden; yer altı veya kaynak suyunun çıktığı yer, köy sınırları içinde ise o yerdeki köy tüzel kişiliğine %15, belediye sınırları içinde ise ilgili belediyeye % 25 oranında pay verilir.(1) Faydalı ihtiyaç miktarı, tahsis edilecek maksada göre ilgili bakanlıkların mütalaası alınmak suretiyle, Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü tarafından tayin ve tesbit edilir.”

Geçici 3’üncü maddesinde;

Bu maddeyi değiştiren Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce yeraltı suyu temini amacıyla kuyu, galeri, tünel ve benzerleri için kullanma belgesi almış olanlardan;

a) Sanayi amaçlı kullanılan kuyu, galeri, tünel ve benzerlerine ölçüm sistemi, bir yıl içinde belge sahibince kurulur. Süresi içerisinde ölçüm sistemini kurmayanların belgeleri iptal edilerek kuyuları kapatılır ve kapatma masrafları sahibinden alınır.

b) Zirai, içme ve kullanma suyu amaçlı açılan ve ölçüm sistemi kurma zorunluluğu dâhilinde bulunan kuyu, galeri, tünel ve benzerlerine ölçüm sistemi, bir yıl içerisinde belge sahibince kurulur. Ölçüm sistemini kuramayanların bu süre içerisinde talep etmesi hâlinde ölçüm sistemleri, bedeli yüzde on fazlası ile ilgililerinden tahsil edilmek üzere, bu maddenin yürürlük tarihinden itibaren üç yıl içerisinde Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından kurulur veya kurdurulur. Bu şartlara uymayanların belgeleri iptal edilerek kuyuları kapatılır ve kapatma masrafları sahibinden alınır.” denilmektedir.

Belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, sondaj kuyularına ilişkin olarak tüm yetki Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünde bulunmaktadır. Ancak sahada su hizmeti veren su temini hizmetinin etkin, verimli ve zamanında sunulması için görevleri bulunan idare tarafından su temin hizmeti sunulması döngüsü içinde, kaynaklarından elde edilecek su miktarı planlamaları için analizler yapılarak çevre ve doğal yapıyla uyumlu, su kaynaklarının verimini engellemeyecek biçimde yeni su kaynakları elde edilmesi Belediyenin bir yükümlülüğüdür. Bu kapsamda bölgede büyük oranda tarımsal sulamada kullanılan sondaj kuyularının faydalı tüketim miktarlarının, ruhsatlarının incelenmesi ve denetimi su kaynaklarının verimliliği, tasarruflu kullanılması ile su rezervlerinin kaynaklarının aşırı tüketiminin engellenmesi için gereklidir.

İdare tarafından sondaj kuyularının faydalı tüketim miktarlarının tespiti, içme suyu analizleri DSİ tarafından yaptırıldığı belirtilmiş olsa da, sondaj kuyularının faydalı tüketim miktarlarının doğru belirlenmesi, verilen ruhsatlarının incelenmesi ve denetiminin yapılması; su kaynaklarının verimli ve tasarruflu kullanılması amacıyla Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ile ortak proje yapılması gerekmektedir.

Bu itibarla, yeraltı sularının kullanımına ilişkin Belediye ile Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü arasında yapılacak ortak hizmet projesi ile bölgede bulunan sondaj kuyularının faydalı tüketim miktarlarının tespitinin ve gözetiminin yapılması, yeraltı su kaynaklarının korunması bakımından zorunludur.

BULGU 10: Doğrudan Teminle Yapılan Alımlarda Hatalı Uygulamalar Bulunması

Doğrudan teminle yapılan bazı alımlarda “Tek Kaynaktan Temin Edilen Mallara/Hizmetlere İlişkin Form” un düzenlenmediği, parasal limit dâhilindeki bazı alımlarda yasaklılık teyidinin yapılmadığı ve birtakım alımların da doğrudan temin yöntemiyle parçalara bölünerek yapıldığı görülmüştür.

A) Doğrudan Teminle Tek Kaynaktan Temin Edilen Mallara/Hizmetlere İlişkin Formun Düzenlenmemesi

Tek kaynaktan yapılan bazı mal ve hizmet alımlarına ilişkin olarak Kamu İhale Genel Tebliği uyarınca düzenlenmesi gereken “4734 sayılı Kanunun 22’nci maddesinin (a), (b), (c) Bentleri Kapsamında Tek Kaynaktan Temin Edilen Mallara/Hizmetlere İlişkin Form” un düzenlenmediği görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği’nin “Doğrudan temine ilişkin açıklamalar” başlıklı 22’nci maddesinin 22.1.1.5’inci bendinde; ihale uygulama yönetmeliklerinin eklerinde 4734 sayılı Kanun’un 22’nci maddesinin (a), (b), (c) bentleri kapsamında idarece yapılacak alımlarda kullanılmak üzere “4734 sayılı Kanun’un 22’nci maddesinin (a), (b), (c) bentleri kapsamında Tek Kaynaktan Temin Edilen Mallara/Hizmetlere İlişkin Form” un yer aldığı, bu form hazırlanırken formun dipnot belirlenmelerine dikkat edilmesi gerektiği, buna göre alımın gerçek veya tüzel tek kişiden yapılma sebeplerinin ayrıntılı, net ve objektif bir biçimde ortaya konacağı, Kanun’un 22’nci maddesinin anılan bentlerinde belirtilen hükümlerinin uygulanabilir olmasını sağlayan sebeplerin detaylı olarak yazılacağı ve bunlara ilişkin belgelerin de anılan forma ekleneceği hususları düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, yapılan bazı mal ve hizmet alımlarında ihtiyaçların tek kaynaktan doğrudan teminle karşılandığı, ancak söz konusu alımlarda belirtilen “Tek Kaynaktan Temin Edilen Mallara/Hizmetlere İlişkin Form” un düzenlenmediği görülmüştür.

Bu itibarla, belirtilen Tebliğ hükümleri gereği, Belediye tarafından doğrudan teminle tek kaynaktan yapılan alımlarda bahsi geçen formun düzenlenmesi gerekmektedir.

B) Parasal Limit Dâhilindeki Doğrudan Temin Alımlarında Yasaklılık Teyidinin Yapılmaması

Belediye tarafından yapılan parasal limit dâhilindeki bazı doğrudan temin alımlarında yasaklılık teyidinin yapılmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre doğrudan temin ile yapılan alımlarda alım yapılacak kişinin ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığı teyit edilmesi zorunlu değildir. Ancak, parasal limit dâhilindeki doğrudan teminle yapılan alımlarda istisnai olarak yasaklılık teyidi gerekmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Teyit işlemleri" başlıklı 30.5'inci maddesinin 30.5.4'üncü bendinde, "4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi uyarınca doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde alım yapılacak kişi ya da firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığı teyit ettirilmeyecektir. Ancak, anılan Kanunun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit dâhilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin İdareun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda, söz konusu kişiden alım yapılmaması gerekmektedir" ifadesi yer almaktadır.

Söz konusu Tebliğ hükmü uyarınca, doğrudan teminin sadece (d) bendine göre belirlenen limit dâhilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak kişinin ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığı teyit edilmesi zorunlu olup, bahsi geçen kişinin yasaklı olduğunun anlaşılması hâlinde bu kişiden alım yapılmamalıdır.

Yapılan incelemede, doğrudan temin kapsamındaki bazı alımlarda Kamu İhale Kurumu'nun internet sayfasından yasaklılık teyitlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Belediye tarafından 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre parasal limitler dâhilinde yapılan alımlarda yasaklılık teyidinin yapılması gerekmektedir.

C) İhale ile Yapılması Gereken İşlerin Doğrudan Temin Yöntemiyle Parçalara Bölünerek Yapılması

İdarenin yıl boyunca yaptığı bazı işlerin açık ihale usulü ile yapılması gerekirken doğrudan temin yöntemiyle parçalara bölerek yaptığı görülmüştür.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinde,

“Aşağıda belirtilen hallerde ihtiyaçların ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir.

d) Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin on beş milyar (2023 yılı için bu tutar 431.810 TL olarak belirlenmiştir), diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını (2023 yılı için 143.845 TL olarak belirlenmiştir) aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaseye ilişkin alımlar.”

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

"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.

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.

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.” hükümlerine yer verilmiştir.

4734 sayılı Kanun’un 19’uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanun’un 22’nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanun’un 22’nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanun’un temel ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından 2023 yılında gerçekleştirilen hazır beton mal alımlarının, bazı makine teçhizat alımlarının, bazı yapım işleri ile bakım onarım hizmetlerinin Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen ihale usulleri ile alınması gerekirken, kısımlara bölünerek Kanun'da özel alım usulü olarak belirtilen doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla aynı nitelikte olan ve bütünlük sağlayan alımların, 4734 sayılı Kanun'da yer alan temel ihale usulleriyle gerçekleştirilmesi ve doğrudan temin yönteminin Kanun'da belirtilen şartlara uygun olarak kullanılması gerekmektedir.

İdare cevabında, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

BULGU 11: Giysi Atıklarının Toplanması İşinin İhalesiz ve Bedelsiz Olarak Devredilmesi

İdare sınırları içerisinde atık giysilerin çöp sahasına ulaşmadan toplanması ve toplanan giysilerin geri dönüşüme kazandırılması işinin ihale yapılmaksızın özel bir firmaya yaptırıldığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin "*Belediyenin yetkileri ve imtiyazları şunlardır:*

g) Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak" hükmü ile her türlü katı atıkların toplanması ve geri kazanımı görev ve yetkisi belediyelere verilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde belediyelerin kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Kanun'a tabi olduğu belirtilmiş, "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde ise taşınır ve taşınmaz malların ve hakların kiralanması "kira" tanımı içinde değerlendirilmiştir. Belediye için bir hak olan ve gelir getirici nitelikte bulunan işler İdare tarafından kendi imkânları ile yerine getirilebileceği gibi 2886 sayılı Kanun'a göre rekabetin ve eşit muamele ilkelerinin sağlandığı bir ortamda ihale edilebilir.

Atık giysilerin çöp sahasına ulaşmadan toplanması amacıyla giysi kumbaralarının kurularak geri dönüşüme kazandırılmasında kamu yararı bulunmakta ve aynı zamanda İdare tarafından bu faaliyetlerden gelir elde edilmesi söz konusu olmaktadır.

Yapılan incelemede, atık giysilerin toplanması amacıyla kumbaraların kurulması ve kumbaraların boşaltılarak geri dönüşüme kazandırılması işlerinin bedelsiz olarak özel bir firmaya verildiği tespit edilmiştir. Anılan Kanun hükümleri çerçevesinde bu işlerin sözleşmesiz ve bedelsiz olarak özel bir firmaya yaptırılmasının mümkün olmadığı görülmektedir.

Bu itibarla, atık giysilerin çöp sahasına ulaşmadan toplanmasına ilişkin Belediyenin sahip olduğu yetkinin 2886 sayılı Kanun'a göre ihale yapılmak suretiyle belirli bir gelir elde edilerek devredilmesi gerekmektedir.

İdare cevabında, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

BULGU 12: Hakedişlerden Kesilen Asgari Ücret Destek Tutarlarının İlgili Kuruma Gönderilmemesi

Belediye tarafından yüklenicilere yapılan hakediş ödemelerinden kesilen asgari ücret desteği tutarlarının, ilgili yıla göre Hazine ve Maliye Bakanlığı veya Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü- İşsizlik Sigortası Fonu hesaplarına aktarılması gerekirken, bu işlemin yapılmadığı görülmüştür.

Asgari ücret destek tutarına ilişkin düzenleme, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na 2016 yılından itibaren her yıl sırasıyla Geçici 68'inci madde, Geçici 71'inci madde, Geçici 75'inci madde, Geçici 78'inci madde, Geçici 80'inci madde, Geçici 85'inci madde, Geçici 88'inci madde, Geçici 93'üncü madde ve Geçici 96'ncı maddesi ile eklenmiş olup yine bu maddelerin uygulamasına ilişkin olarak 2016 yılından itibaren her yıl Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından "Asgari Ücret Desteği" konulu genelgeler çıkarılmıştır.

Bu kapsamda, 5510 sayılı Kanun'a eklenen geçici maddelerde madde kapsamına giren işverenlere belli koşulları sağlamaları halinde, asgari ücret desteğinden yararlanma imkânı getirilmiştir. Bu desteğin Geçici 68'inci ve Geçici 71'inci maddede Hazineden; diğer geçici maddelerde İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacağı hüküm altına alınmıştır.

İlgili maddelerin devam eden fıkralarında ise 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak olan tutarların bu idarelerce işverenlerin hakedişinden kesileceği hükmü yer almaktadır.

İhale makamlarının destek tutarına ilişkin hakedişlerden yaptıkları kesintilerin nasıl değerlendirileceği hususu da 2016 yılından itibaren yayımlanan genelgelerde konu edilmiş olup buna göre 2016-2018 yıllarında genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere HMB'ye; 2019-2023 yıllarında ise söz konusu kesinti tutarlarının İşsizlik Sigortası Fonu hesaplarına aylık olarak aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin asgari ücret desteği kapsamında hakedişlerden yapmış olduğu toplam 1.144.279,40 TL tutarındaki kesintiyi HMB'ye veya Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü - İşsizlik Sigortası Fonuna göndermediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, Belediye tarafından hakediş ödemelerinden kesilen asgari ücret desteği tutarlarının dönemlerine göre belirtilen ilgili İdarelerin hesaplarına aktarılması gerekmektedir.

İdare cevabında, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

BULGU 13: Halk Otobüslerinin İhalesiz ve Süresiz Çalıştırılması

Nevşehir Belediye sınırları içinde faaliyet gösteren halk otobüslerinin imtiyaz, ruhsat veya kiralamaya tabi kılınmaksızın süresiz olarak faaliyette bulunduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile yürürlükten kaldırılan Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları başlıklı 19' uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasındaki, "*Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek*

ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.” hükümlerinden geçmişten günümüze toplu taşıma hakkının belediyenin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Nitekim Danıştay 13. Dairesinin, Esas No:2015/985, Karar No: 2015/3164, Esas No:2014/384, Karar No: 2014/1950 ve Esas No:2014/1735, Karar No: 2014/2859 numaralı emsal kararları değerlendirildiğinde, toplu taşıma hizmetlerinin Belediye Meclisinin kararına dayanılarak ihale yoluyla, rekabete uygun, saydam bir şekilde, belirli süreli olması gibi hususları da içerecek şekilde üçüncü kişilere kullanılabilirliği mümkündür.

Gerek Mülga 1580 sayılı Kanun, gerekse 5393 sayılı Kanun’a göre toplu taşımaya ilişkin hak ve yetkiler belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hak ve yetkinin, anılan mevzuat çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun bir şekilde ve belirli süreli olarak üçüncü kişilere harç veya bedeller karşılığında devredilmesi mümkündür. Bu yetkinin kullanımı ise Belediye Meclisine aittir. Ancak ihale yapılmadan Belediye Başkanı tarafından doğrudan işletme izni verilmesi, bu hakkın satış veya başka bir surette süresiz olarak devredilmesi ve böylelikle toplu taşıma yapan kişilere imtiyaz tanınması mümkün değildir.

Toplu taşımacılık yapan özel halk otobüslerinden 57 tanesinin ilk olarak dolmuş şeklinde çalıştıkları ve 2004 ile 2005 yıllarında halk otobüsüne dönüştürüldüğü, bunların ilk verilme şeklinin ihaleli/ihalesiz olduğuyla ilgili bilgi ve belgenin ibraz edilmediği; 17 tanesinin ise 31.10.2005 ile 26.02.2007 tarihleri arasında ihale ile hat satışı şeklinde verildiği anlaşılmıştır. Bu 17 adet hat ihale ile verilmiş olmasına rağmen ihalelerde işletme süresi belirtilmemiştir. Bu hatların verilmesine ilişkin işlemlerin, Belediyeye verilmiş hak ve yetkinin ruhsat ve imtiyaz şeklinde devri şeklinde olmadığı, kiralama niteliğinde olduğu anlaşılmıştır.

Danıştay 13’ üncü Dairesinin anılan kararlarında belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yıllla sınırlıdır. Bu nedenle ihale ile verilen hatlardan 10 yıllık süreyi dolduranların, yeniden ihale ile verilmesi gerekir. Belediye tarafından ihale ile verilen hatlardan en sonuncusunun 26.02.2007 tarihinde verildiği dikkate alındığında, 10 yıllık süre 26.02.2017 tarihinde dolmuştur. Dolayısıyla 74 adet halk otobüsüne ait süre dolduğu için bu hatlar yeniden ihale yapılarak kiraya verme, ruhsatlandırma veya imtiyaz şeklinde verilmelidir.

Kamu idaresi cevabında, söz konusu bazı sözleşmelerin 5393 sayılı Kanun’dan önce yapıldığı belirtilse de, Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin vazifeleri” başlıklı 15’inci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları

başlıklı 19' uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hükümlerde toplu taşıma işinin belediyenin görev ve yetkisinde olduğu belirtilmiştir. Yürürlükteki 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde de söz konusu toplu taşıma işinin yapılmasının ya da yaptırılmasının belediyenin tekelinde olduğu düzenlenmiş ve hukuki durumda bir değişiklik olmamıştır.

Belirtilen mevzuat gereğince, belediyenin görev ve yetkisinde olan toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama veya ruhsat verme usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülmesi mümkün olmakla birlikte, yine belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda her üç yöntem bakımından da bu hizmetin gördürülmesinde belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Bu nedenle, süresiz olarak yapılan devir ve satış işlemlerinin ve bunlara ait sözleşmelerin yeniden düzenlenmesi veya kaldırılması gerekmektedir.

Bu itibarla, toplu taşıma hizmetlerinin üçüncü kişiler eliyle gördürülmesinde herhangi bir süre öngörülmemesi mevzuata aykırı olup, bu aykırılığı giderecek şekilde gerekli işlemlerin anılan mevzuat çerçevesinde yapılması gerekmektedir.

BULGU 14: Hayvan Bakımevlerinin Kurulmaması ve Bunun İçin İlgili Yıl Bütçelerinde Ödenek Ayrılmaması

Belediyenin sahipsiz veya hasta ya da tehlike arz eden hayvanlar için yapmış olduğu geçici bakımevini mahalli idare birliğine devrettiği, sonrasında Belediye tarafından hayvan bakımevleri kurulmadığı; bu göreve yönelik harcamalar için 2023 yılı bütçesinde, kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinin binde beşi oranında kaynak ayrılmadığı görülmüştür.

14.07.2021 tarihli ve 31541 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7332 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu İle Türk Ceza Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 13'üncü maddesi ile 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu'na eklenen "Belediyelerin sorumluluğu" başlıklı Ek 1'inci maddesinde,

"Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yirmi beş bini aşan büyükşehir ilçe belediyeleri ile diğer belediyeler, sahipsiz veya güçten düşmüş ya da tehlike arz eden hayvanların korunması ve bakımının yapılması ile rehabilitasyonunun sağlanması amacıyla hayvan bakımevleri kurar.

Birinci fıkrada belirtilen hayvanlar, ilgili belediyeler tarafından hayvan bakımevine götürülür. Hayvan bakımevi kurma zorunluluğu olmayan belediyeler ise sorumluluk alanındaki

bu hayvanları en yakın hayvan bakımevine götürür. Rehabilit edilen hayvanlar Bakanlıkça oluşturulan veri tabanına kaydedilir. Rehabilitasyon süreci tamamlanan hayvanların, bakımevine getiren belediye tarafından öncelikle alındıkları ortama bırakılmaları esastır.

Rehabilit edilmemiş sahihsiz köpekler, belediyelerce hayvan bakımevlerinde veya geçici ünitelerde kısırlaştırılarak veri tabanına kaydedilir. Geçici ünitelerde yapılan kısırlaştırmalar sonrasında, köpekler alındıkları ortama bırakılmadan önce sağlıklarına kavuşmaları için gerekli tedbirler alınır. Bakanlık da bu kapsamdaki köpeklerin kısırlaştırılmasına her türlü yardımda bulunur.” denilmektedir.

7332 sayılı Kanun'un 16'ncı maddesi ile 5199 sayılı Kanun'a eklenen geçici 4'üncü maddede de,

“Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yetmiş beş bini aşan belediyeler 31/12/2022, diğer belediyeler ise 31/12/2024 tarihine kadar ek 1 inci maddenin birinci fıkrasında belirtilen hayvan bakımevlerini kurmakla yükümlüdür.

Belediyeler bu madde yürürlüğe girdikten sonra üç yıl süreyle birinci fıkra gereğince hayvan bakımevleri kurmak ve rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek için kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinin binde beşi oranında kaynak ayırır. Bu oran büyükşehir belediyelerinde binde üç olarak uygulanır. Bu fıkra uyarınca ayrılan ödenekler başka bir amaç için kullanılamaz.” hükmüne yer verilmiştir.

12.05.2006 tarih ve 26166 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Hayvanların Korunmasına Dair Uygulama Yönetmeliği'nin “Belediyelerin alacağı tedbirler” başlıklı 7'nci maddesinde; sahihsiz veya güçten düşmüş hayvanların toplatılması, rehabilitasyonunun ve bakımının (aşısının yapılması, kısırlaştırılması) yapılması, bakımı yapılan hayvanların kayıt altına alınması, ilgili hayvanların sahiplendirilmesi, geçici hayvan bakım evlerinin yönetilmesi, bakım ve onarımının yapılması, sahipli hayvanların kayıtlarının tutulması ile hayvan sahiplerine verilecek eğitimlerin organize edilmesi ve yerel hayvan koruma görevlilerine eğitim verilmesi ile ilgili belediyelerin görevleri belirtilmiştir.

Belediyenin 2019 yılında sahip olduğu geçici bakımevini “Kapadokya İl Özel İdareleri ve Belediyeler Birliği”ne devrettiği, belirtilen Kanunla verilen görevlerini ise üyesi olduğu bu birlik vasıtasıyla gerçekleştirmeye çalıştığı görülmüştür.

Yapılan incelemede, Belediyeye ait sahipsiz veya hasta ya da tehlike arz eden hayvanlar için bir bakımevinin bulunmadığı ve 2020-2023 yılı bütçelerinde 5199 sayılı Kanun'un Geçici 4'üncü maddesi ile öngörülen kaynağın ayrılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından, bulgu doğrultusunda bütçesinde, kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinin binde beşi oranında kaynak aktarılması hususunda gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir. Ancak bulguda yer alan diğer bir husus da hayvan bakımevlerinin kurulmamış olmasıdır. İdare bu konuda herhangi bir cevapta bulunmamıştır.

Bu itibarla, belirtilen mevzuat gereğince sokak hayvanlarının bakımı, rehabilitasyonu ve ıslahı için gerekli olan bakımevlerinin kurulması ve bu amaçla ilgili yıl bütçelerinde gerekli kaynağın ayrılması gerekmektedir.

BULGU 15: Bütçe Emanetlerine Alınan Tutarların Muhasebe Kaydına Alınma Sırasına Göre Ödenmemesi

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

5018 sayılı Kanun'un "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü 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."*

"Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinin altıncı fıkrasında; *"Muhasebe yetkilileri, 34'üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur."*

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320-Bütçe Emanetleri Hesabının düzenlendiği "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 249'uncu maddesinde; *"Bütçe emanetine alınan tutarlardan gerek mali yıl içinde, gerekse yılı geçtikten sonra yapılacak ödemeler için*

muhasabe işlem fişi düzenlenir. Bütçe emanetlerine alınan tutarlar muhasabe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenir. Tutarın emanete alınması sırasında istihkak sahibine verilen veya istihkak sahibine verilemediği için muhasabe biriminde saklanan muhasebeleştirme belgesinin bir nüshası muhasabe işlem fişine bağlanır. Emanete alınan tutar bir defada ödenemediği takdirde, daha sonra yapılacak ödemelere ilişkin fişe, ilk ödemeye ait fişin yevmiye tarih ve numarası yazılır.” hükümlerine yer verilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, idarenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle alınan mal veya hizmet karşılığı tutarlar 320-Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilir ve ödemeler giderin muhasabe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilir.

Yapılan incelemede, satıcılara olan borçları gösteren 320-Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin, yukarıdaki mevzuat hükümlerine aykırı olarak, muhasabe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı tespit edilmiştir. Bundan dolayı, İdareye mal tedarik eden veya hizmet sunanların alacaklarını zamanında tahsil edemedikleri için açabilecekleri davalar nedeniyle, kamu zararı niteliğinde çeşitli masraf ve giderler oluşabilecektir.

Bu itibarla, satıcılara olan borçlar anılan mevzuat gereğince muhasabe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenmelidir.

İdare cevabında, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

BULGU 16: İş Artışı Yapılan ve Süre Uzatımı Verilen Yapım İşlerinde Sigorta Bedel ve Sürelerinin Güncellenmemesi

İş artışı yapılan ve süre uzatımı verilen yapım işlerine ilişkin bütün riskler (all risk) sigorta bedellerinin ve sürelerinin güncellenmediği görülmüştür.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin “İşin ve iş yerinin korunması ve sigortalanması” başlıklı 17'nci maddesinin 17.1 alt maddesinde, “Yüklenici; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı, Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan hükümler çerçevesinde “all risk” sigorta yaptırmak zorundadır” denilmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde, "(1) Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı 'inşaat sigortası (bütün riskler)', geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.

(2) Sigortaya esas alınacak bedeller, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedellerdir. Ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması zorunludur." hükümleri yer almaktadır.

Belirtilen düzenlemelere göre yapım işlerinde işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek risklere karşı bütün riskler (all risk) sigortasının yapılması zorunlu olup iş artışı verilmek suretiyle sözleşme bedelinin değişmesi ve/veya süre uzatımı verilerek işin bitim tarihinin değişmesi halinde zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, iş artışı ve/veya süre uzatımı verilmesine rağmen sigorta poliçesinin zeyilname ile değiştirilmediği yapım işlerinin olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla, yapım işlerinde süre uzatımı verilmesi durumunda sigorta poliçesinde süreye ilişkin olarak, iş artışı yapılması durumunda ise işin bedeline ilişkin olarak zeyilname düzenlenmesi gerekmektedir.

İdare cevabında, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

BULGU 17: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılması İçin Gerekli Tedbirlerin Alınmaması

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

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

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

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır. Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

gerektiği belirtilmiştir.

Belirtilen 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, İdarede sürekli işçi olarak görev alan işçilerden bazılarının kanunen öngörülen yıllık izinlerini kullanmamış oldukları görülmüştür. 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.

Bu itibarla, işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygun olarak ve İdareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

İdare cevabında, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

BULGU 18: Kanalizasyon ve Su Harcamalarına Katılım Paylarının Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

İdare gelirleri incelenmesinde, su ve kanalizasyon tesisi harcamalarına katılım payının tahakkuk ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

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

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

Bu itibarla, su ve kanalizasyon tesisi ve ıslahına ilişkin harcamalara katılma paylarının tahakkukunun yapılarak mükelleflerinden tahsil edilmesi gerekmektedir.

İdare cevabında, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

BULGU 19: Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Sürelerinin İhale Yapılmaksızın Uzatılması

Belediyenin mülkiyetinde bulunan ve kiraya verilen taşınmazlardan sözleşme süreleri dolanların, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre yeniden ihale yapılarak kiraya verilmesi gerekirken, encümen kararı ile kira sürelerinin uzatıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci ve 35'inci maddelerinde, belediyelerin kiraya verme işlemlerini bu Kanun hükümlerine ve sayılan ihale usullerine göre yapacağı belirtilmiştir. Kanun'un "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde, amacının ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması olduğu açıkça ifade edilmiştir. Aynı Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde ise kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira sürelerinin 10 yıldan çok olamayacağı belirtilmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 339'uncu maddesinin ikinci fıkrasında, Kamu İdare ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine Kanun'un konut ve çatılı işyeri kiralarna ilişkin hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş; 347'nci maddesinin birinci fıkrasında, 10 yıllık uzama süresi sonunda, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, kiraya verenin herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebileceği düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci ve 34'üncü maddelerinde; taşınmazların üç yılı geçmemek üzere kiraya verilmesine belediye encümeninin, üç yıldan fazla süreyle kiraya verilmesine Belediye Meclisinin yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, kira süresi dolmuş olup taşınmazı kullanmaya devam etmek isteyen kiracıların kira sürelerinin yeniden ihale yapmaksızın encümen kararlarıyla uzatıldığı görülmüştür.

Bu itibarla, kira süresi biten taşınmazlara ilişkin olarak encümen veya meclis kararıyla kira süresi uzatılmaksızın mevzuatta belirtilen şekilde ihaleye çıkılması ve bu ihale sonucuna göre yine mevzuatta belirtilen sürelele uygun olarak kira sözleşmelerinin düzenlenmesi gerekmektedir.

İdare cevabında, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

BULGU 20: Belediyenin Spor Kulübü Derneğine Mevzuata Aykırı Olarak Kaynak Aktarılması

Belediyenin kendi unvanını taşıyan bir spor kulübü derneği kurduğu ve bu kapsamda derneğe nakit ödemede bulunduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Belediyenin görev ve sorumlulukları başlıklı 14'üncü maddesinin "b) ... *Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine aynı ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. ...*" hükmü ile belediyelere sporu teşvik amacı ile yardım ve destekleme görevi verilmiştir.

Ancak anılan Kanun ve diğer mevzuatta Belediyelerin spor kulübü kurarak yönetmesine izin veren herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Bunun yanında 5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları İle İlişkilerine Dair Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 2'nci maddesinin

"a) Dernek ve vakıflar, kamu kurum ve kuruluşlarının ismini alamaz, bu kurum ve kuruluşların hizmet binaları ve müstemilatı içinde faaliyet gösteremez ve bu kuruluşlara ait araç ve gereci kullanamaz.

b) Dernek ve vakıflar kamu kurum ve kuruluşlarının sundukları hizmetlerle ilgili olarak gerçek ve tüzel kişilerden ücret, bağış, katkı payı ve benzeri adlar altında herhangi bir karşılık alamaz.

c) Kamu hizmetlerinde kullanılan araç, gereç, evrak, form ve benzeri malzemenin, bu Kanun kapsamındaki dernek ve vakıflardan temin edilmesi istenemez.

d) Kamu görevlileri görev unvanlarını kullanarak dernek ve vakıf organlarında görev alamaz.

e) Dernek ve vakıf organlarında görev alan kamu görevlileri, bu görevleri nedeniyle ücret, huzur hakkı veya başka bir ad altında herhangi bir karşılık alamaz.

f) Dernek ve vakıfların yardım toplama ve bağış kabul hizmetlerinde kamu görevlileri çalıştırılmaz.

g) Kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerinden bu Kanun kapsamındaki dernek ve vakıflara ödenek, yardım veya herhangi bir kaynak aktarılamaz.”

hükmü ile kamu idarelerinin adını taşıyan dernek ve vakıf kurulamayacağı, önceden kurulmuş olanlara kamu idaresi bütçesinden herhangi bir kaynak sağlanamayacağı düzenlenmiştir. Ancak İdare tarafından Nevşehir Belediyesi Spor Kulübü Derneği adı altında bir dernek kurulmuş ve yönetim kurulu başkanlığına Belediye Başkan Yardımcısı getirilmiştir.

Yapılan incelemede 2023 yılında Nevşehir Belediyesi Spor Kulübü Derneğine 2.448.888 TL tutarında nakit ödemede bulunulduğu tespit edilmiştir. Anılan mevzuat gereğince söz konusu ödemelerin yardım veya destek ödemesi olarak nitelendirilemeyeceği, bu ödemelerin İdarenin kendi kontrolünde olan ve 5072 sayılı Kanun kapsamına giren bir kuruluşa kaynak aktarılması niteliğinde olduğu değerlendirilmiştir.

Bu itibarla, Belediye mali kaynaklarının mevzuata uygun olarak, belediye adını taşımayan ve belediyenin kontrolünde olmayan amatör spor kulüplerine yardım ve destek verilmesi şeklinde kullanılması gerekmektedir.

İdare cevabında yapılan işlemlerin belediyelerin görev ve yetkileri kapsamında mevzuata uygun olduğu belirtilmişse de, konunun 5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları İle İlişkilerine Dair Kanun açısından mevzuata aykırılığına ilişkin herhangi bir açıklamada bulunulmamıştır.

BULGU 21: T.C. Kimlik ve Vergi Kimlik Numarası Bulunmayan Su Abonelerinin Bulunması

Belediyenin su abone sözleşmeleri ve eklerinde Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası veya vergi kimlik numarası bulunmayan aboneler olduğu görülmüştür.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanununun “Takip talebi ve muhtevası” başlıklı 58’inci maddesinde; “*Takip talebi icra dairesine yazılı veya sözlü olarak ya da elektronik ortamda yapılır.*”

Talepte şunlar gösterilir:

2. Borçlunun ve varsa kanuni temsilcisinin adı, soyadı, alacaklı tarafından biliniyorsa Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası veya vergi kimlik numarası, şöhret ve yerleşim yeri; Bir terekeye karşı yapılan taleplerde kendilerine tebligat yapılacak mirasçılardan adı, soyadı, biliniyorsa Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası veya vergi kimlik numarası, şöhret ve yerleşim yerleri...” hükmü yer almaktadır.

Belirtilen mevzuat gereğince, Belediye tarafından sunulan su hizmeti kapsamındaki alacakların takip işlemlerinin tam ve doğru bir şekilde yapılabilmesi için, İdare tarafından adı ve soyadı bilinen borçlu ve kanuni temsilcilerin Türkiye Cumhuriyeti kimlik numaralarının veya vergi kimlik numarasının takip talebinde gösterilmesi zorunludur.

Yapılan incelemede, 3757 abonenin vatandaşlık numarası veya vergi kimlik numarası ile kayıtlı olmadığı ve bu durumun İdare alacakları açısından ciddi risk teşkil ettiği değerlendirilmiştir.

Bu itibarla, ilgili abonelerin kimlik numaraları veya vergi kimlik numaralarının tespitinin yapıp abonelik sözleşmelerine eklenmesi gerekmektedir. Ayrıca verilecek yeni aboneliklerde kişi ve kuruluş bilgilerinin tamamına sahip olunması için gerekli alt yapının kurulması gerekmektedir.

İdare cevabında, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

BULGU 22: Taksi Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi

Nevşehir sınırları içinde ulaşım sağlamak üzere çalışan taksilere işletme hakkının süresiz olarak verildiği görülmüştür.

18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun 12’nci maddesinde; trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve

şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetkisi il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasında, Belediyenin kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek konularında yetkili olduğu belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre toplu taşımaya ilişkin hakların belediyelere ait olduğu anlaşılacakla birlikte bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun ve saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

5393 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinde; bu Kanun'la, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde, 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisindeki il trafik komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Yapılan bu değişiklikler sonrasında, ulaşım hizmetinin nasıl şekilleneceği ve önceden verilen süresiz ruhsatlar ve güzergah izinlerinin durumlarının ne olacağıyla ilgili olarak örnek yargı kararlarından yararlanılması yerinde olacaktır.

Danıştay 13. Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No: 2014/384, 2014/ 1950 Numaralı Kararları'nda, belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini;

· Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu,

· Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıllla sınırlı olduğu,

· Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık

olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği,

· Yukarıda usullere gördürülecek hizmetlere ilişkin ihalelerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği yönünde hükümler verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi ise konuyla ilgili 07/04/2021 tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararı'nda özetle; İdarenin uzun yıllardır devam eden ve kişilerde hep devam edeceği kanısı oluşturan toplu ulaşım imtiyazını hak sahipleri tarafından öngörülebilir ve mağduriyete yol açmayacak şekilde makul bir zaman verilip önceden bildirilerek iptal edilmesinin hukuka uygun olduğuna hükmedildiği değerlendirilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından taksi hatlarının devredilmesine ilişkin olarak 2886 sayılı Kanuna göre ihale yapıldığı ancak ihale sonucunda bu hatların süresiz olarak verildiği görülmüştür.

Bu itibarla, yukarıda belirtilen mevzuat ve yargı kararları gereğince, Belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmesi mümkün değildir. İdarenin süresi belirli olmayan bu işletme haklarını süreli hale getirmesi gerekmektedir.

İdare cevabında, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

BULGU 23: Taşınmazların On Yıldan Fazla Süreli Olarak Kiraya Verilmesi

Belediye mülkiyetindeki taşınmazlardan bazılarının 10 yıldan fazla süreli olarak kiraya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiştir.

Söz konusu Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinin 1 ve 2'nci fıkralarında; kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, 10 yıldan çok olamayacağı; sadece turistik tesis kurulacak yerlerin, turistik tesislerin, enerji üretimi tesisleri ile iletim, dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin ve doğal gaz iletim, dağıtım, depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi

mümkün olduğu belirtilerek; üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, belediyeler için kendi özel kanunlarının uygulanacağı açık olarak düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Belediye Encümeninin görev ve yetkilerini belirleyen 34'üncü maddesinin (g) bendinde, Belediye Encümeninin süresi üç yıla kadar olan kiraya verme işlemlerini yapabileceği; Belediye Meclisinin görev ve yetkilerini belirleyen 18'inci maddesinin (e) bendinde, belediye taşınmazlarının üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermeye ise Belediye Meclisinin yetkili olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediyenin bazı taşınmazlarını 10 yıldan fazla süreli olarak kiraya verdiği görülmüştür. 10 yıldan fazla süreli olarak kiraya verilen 13 taşınmazdan 5 adedinin ise baz istasyonu olarak süresiz bir şekilde kiraya verildiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, 10 yıl üzeri sözleşmelerin Yeni Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Ekonomik ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun gereğince yapılan 3 aylık süre uzatımlarından kaynaklandığı belirtilmiştir. Baz istasyonlarının kira bedellerinin ise 3194 sayılı İmar Kanunu gereğince meclis tarafından belirlenmiş olduğu ifade edilmiştir. Ancak söz konusu 10 yılı aşan kiralama sözleşmelerinden 5 tanesinin 2017 yılında, 2 tanesinin 2018 yılında, 1 tanesinin de 2019 yılında imzalandığı görülmüştür. Ayrıca sözü edilen Kanun taşınmaz kira sürelerinin uzatılmasına ilişkin herhangi bir hüküm içermemekte, kira bedellerinin 3 ay ertelenmesine veya tahsil edilmemesine dair hükümler içermektedir. Bununla birlikte, baz istasyonu ücret tarifelerinin kanunda belirlenmiş olması veya meclis tarafından ücret tarifelerinin takdir edilmiş olması bu yerlerin süresiz olarak kiralanmasını mevzuata uygun hale getirmemektedir. Zira 2886 sayılı Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinin 1 ve 2'nci fıkralarında; kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin 10 yıldan çok olamayacağı açıkça belirtilmiştir.

Bu itibarla, anılan mevzuat çerçevesinde Belediye Meclisinin 10 yıldan fazla süreyle taşınmaz kiralama yetkisi bulunmadığından, Kanuna uygun olmayan idari işlemlerin düzeltilerek mevzuata uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 24: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

Belediye tarafından telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinden alınması gereken geçiş

hakkı bedellerinin tahakkuk ve tahsilatlarının yapılmadığı görülmüştür.

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

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

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

Yapılan incelemede, söz konusu geçiş hakkı bedellerinin mevzuat hükümleri gereğince tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

Bu itibarla, tarifede tavan olarak belirtilen miktarlar dikkate alınmak suretiyle Belediye mülkiyetinde, tasarrufunda veya sorumluluğunda olan taşınmazlardan geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere "geçiş hakkı ücreti" tahakkuk ettirilmesi ve buna göre tahsilatlarının yapılması gerekmektedir.

İdare cevabında, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

BULGU 25: Bazı Yapım İşi İhalelerinde Teknik Personel Çalıştırılmaması

Bazı yapım işi ihalelerine ilişkin sözleşmelerde teknik personel çalıştırma şartının yer almadığı görülmüştür.

04.03.2009 tarih ve 27159 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “İsteklinin organizasyon yapısı ve personel durumuna ilişkin belgeler” başlıklı 40’ncı maddesinde “*İhale konusu işte çalıştırılması öngörülen teknik personelin nitelik ve sayısı, sözleşme tasarısının ‘Teknik personel, makine, teçhizat ve ekipman bulundurulması’ başlıklı bölümünde belirtilir. Bu durumda, yüklenicinin, işin yürütülmesi sırasında çalıştıracığı teknik personelin idarece öngörülen nitelik ve sayıda olduğuna dair belgeleri, (Değişik ibare:RG8/8/2019-30856) Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan süreler içinde idareye sunması zorunludur. İş ortaklığında teknik personel, ortaklık oranına bakılmaksızın pilot ve/veya diğer ortaklar tarafından karşılanabilir. Konsorsiyumlarda ise, işin uzmanlık gerektiren kısımları için öngörülen teknik personelin, ilgili kısma teklif veren ortak tarafından karşılanması gerekir. Personel belgelendirilmesine ilişkin belgelerin idareye sunulduğu tarih itibariyle geçerli olması yeterlidir.*”

Kamu İhale Genel Tebliği’nin “Sözleşmenin yürütülmesinde çalıştırılacak teknik personel” başlıklı 48’nci maddesinde “*İhale konusu işte çalıştırılması öngörülen teknik personelin nitelik ve sayısının sözleşme tasarısında belirtilmesi gerekmektedir. Ancak, Uygulama Yönetmeliğinin “İstenecek belgeler” başlıklı 30 uncu maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde yer alan “Aday veya isteklilerden ihale ve ön yeterliğe katılım için taahhütname istenemez” hükmü gereğince aday veya isteklilerden söz konusu teknik personele ilişkin taahhütname istenmeyecektir. İhale üzerinde kalan isteklinin, teknik personelin idarece öngörülen nitelik ve sayıda olduğuna dair belgeleri, Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan süreler içinde idareye sunması gerekmektedir.*”

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İhaleye katılımı yeterlilik kuralları” başlıklı 10’ncü maddesinin 5’inci fıkrasında, “*İhale konusu hizmet veya yapım işlerinde isteklinin yönetici kadrosu ile işi yürütecek teknik personelinin eğitimi ve mesleki niteliklerini gösteren belgeler*”, 7’nci fıkrasında; “*İstekliye doğrudan bağlı olsun veya olmasın, kalite kontrolden sorumlu olan ilgili teknik personel veya teknik kuruluşlara ilişkin belgeler*”, “*Tekliflerin değerlendirilmesi ve ihalenin yapılması*” başlıklı 52’nci maddesinin 4’ncü fıkrasında, “*Bu ihalelerde teknik değerlendirme kriterleri, 10 uncu maddede belirtilen kriterlere uygun olarak belirlenir. İhale dokümanı ve davet mektubunda belirtilen bu kriterlerin belirlenmesinde;*

benzer nitelik ve ölçekteki sözleşmeleri yerine getirme deneyimi, iş için önerilen yöntem, organizasyon yapısı, yönetici kadrosu ile işi yürütecek teknik personelinin eğitimi ve mesleki nitelikleri esas alınır.” hükümleri yer almaktadır.

Belirtilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, idareler tarafından yaptırılacak yapım işlerine ilişkin olarak hazırlanacak sözleşmelerde, işin fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmasını teminen yüklenicilerin işin mahiyetine uygun olarak, teknik personel çalıştırması zorunluluğunun yer alması gerektiği anlaşılmaktadır. Belirtilen yapım işlerine ait ihale dokümanlarında, yüklenicilerin taahhütte buldukları işlere uygun nitelikte ve sayıda teknik personel belirlemesine ve işin yapılması aşamasında ilgili personelin çalıştırılıp çalıştırılmadığını kontrol etmesine, söz konusu personelin çalıştırılmaması durumunda ise sözleşmelerde belirlenen cezaların kesilmesine ilişkin hükümlere yer verilmelidir.

Yapılan incelemede, Kayaşehir binası yapımı, beton yağmur suyu ızgarası ve beton kutu menfez yapımı, puzzle kauçuk zemin kaplaması yapımı gibi bazı yapım işlerinde teknik personelin çalıştırılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından söz konusu teknik personel çalıştırılmasının idare takdirinde olduğu belirtilmiş olsa da belirtilen mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi sonucunda işin fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmasının temin edilmesi bakımından yapım işlerinde teknik personelin çalıştırılması İdare yararının korunması için gereklidir..

Belediye tarafından ihale edilen yapım işlerinde, işin fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmasını teminen mevzuata uygun olarak teknik personel çalıştırılması, sözleşmelere bu amaçla gerekli hükümlerin konulması ve yüklenici tarafından teknik personel çalıştırılmaması durumunda İdarenin sözleşmede belirlenen yaptırımları uygulaması gerekmektedir.

BULGU 26: Yevmiye Defterinde Boş Yevmiyelerin Bulunması ve Geriye Dönük Kayıt Yapılması

Belediyenin 2023 yılı yevmiye defterinin incelenmesinde, bazı yevmiye numaralarının boş bırakıldığı ve geriye dönük yevmiye kayıtları yapıldığı görülmüştür.

Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları” başlıklı 43'üncü maddesinde; muhasebe

işlemlerinin, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği; muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, belediyede kullanılan otomasyon programının, boş yevmiye numarası bırakılmasına ve geçmiş tarihli yevmiye kaydı yapılmasına imkân tanıdığı, 2023 yılı içinde yevmiye defterinde 2 adet yevmiye numarasının boş bırakıldığı ve 1.549 adet geçmiş tarihli yevmiye kaydı yapıldığı görülmüştür.

Yevmiye defterinde boş yevmiye numaraları bırakılabilmesi ve geçmişe dönük kayıt yapılabilmesi muhasebe sisteminde kural dışı işlemlerin yapılabilmesine imkan vermektedir. Bu itibarla, kullanılan muhasebe sisteminin gözden geçirilerek boş yevmiye kaydı bırakılmasını ve geçmişe dönük kayıt yapılmasını engelleyecek şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

İdare cevabında, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

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
Belediye Taşınmazlarının İşgal ile Kullandırılması ve Encümen Kararıyla İşgaliyenin Devredilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Raporun Diğer Bulgular Bölümünde 7 sıra numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	Raporun Diğer Bulgular Bölümünde 24 sıra numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Kanalizasyon ve Su Harcamalarına Katılım Paylarının Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporun Diğer Bulgular Bölümünde 18 sıra numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Halk Otobüslerinin İhalesiz Çalıştırılması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporun Diğer Bulgular Bölümünde 13 sıra numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Bütçe Emanetinden Yapılan Ödemelerde Öncelik Sırasına Uyulmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporun Diğer Bulgular Bölümünde 15 sıra numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporun Diğer Bulgular Bölümünde 17 sıra numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.