



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ZONGULDAK KARADENİZ EREĞLİ BELEDİYESİ

2024 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7. DENETİM BULGULARI	12
8. EKLER	30

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	5
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6

KISALTMALAR

A.Ş. : Anonim Şirket

Ltd. : Limited Şirket

SGK : Sosyal Güvenlik Kurumu

TL : Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazların Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması

B. Diğer Bulgular

1. Kira Sözleşmesi Sona Eren Taşınmazların Süre Uzatımı Yolu ile Kullandırılması
2. Taşınmaz Kira Sözleşmelerinde Yer Alan Kira Artış Oranına İlişkin Hükmün Belirsiz Olması
3. Taşınmazların Süre Sınırına Uyulmaksızın Tahsis Edilmesi
4. İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunan İş Yerlerinin Bulunması
5. Belediyeye Ait Taşınmazların Dernek ve Vakıflara Tahsis Edilmesi
6. Sözleşme Süresi Ertesi Yıla Geçen Yüklenme Yapılması
7. Zorunlu Trafik Sigortası Hizmetinin Temel İhale Usulleri Yerine Doğrudan Temin Yöntemiyle Alınması
8. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

5393 sayılı Kanun'un “Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları” başlıklı 15'inci maddesinde ise 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'na göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Zonguldak Karadeniz Ereğli Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 31 meclis üyesinden 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 iki belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Belediyenin teşkilat yapısında 22 adet birim kurulmuş olup bu birimlerin 4 adedi doğrudan Başkan'a bağlı bulunmaktadır. Bu birimler; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, Afet İşleri Müdürlüğü ve İklim Değişikliği ve Sıfır Atık Müdürlüğüdür.

Belediyede memurlar arasından atanan 3 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Doğrudan Başkan'a bağlı birimler haricindeki 18 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılarına 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	300	190
Sözleşmeli Personel	---	3
Kadrolu İşçi	149	40
Geçici İşçi	---	1
Toplam	449	234
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	---	779

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Bütçe Türleri ve Kapsamı” başlıklı 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, 27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Resmi Gazete'de (mükerrer) yayımlanarak yürürlüğe giren 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 Zonguldak Karadeniz Ereğli Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir. Belediyenin 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Bütçe (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
01- Personel Giderleri	---	248.934.000,00	4.100.000,00	41.360.700,00 (-)12.736.000,00	281.658.700,00	254.271.927,48	27.386.772,52
02- SGK Devlet Primi Giderleri	---	33.494.000,00	---	1.089.710,00 (-)1.001.000,00	33.582.710,00	29.113.994,49	4.468.715,51
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	---	923.616.000,00	134.950.000,00	141.194.725,93 (-)91.878.635,93	1.107.882.090,00	1.011.604.972,94	96.277.117,06
04- Faiz Giderleri	---	1.500.000,00	12.500.000,00	15.680.000,00	29.680.000,00	29.585.803,27	94.196,73
05 -Cari Transferler	---	51.725.000,00	11.300.000,00	9.787.000,00 (-)3.000,00	72.809.000,00	62.349.401,56	10.459.598,44
06- Sermaye Giderleri	91.433.041,48	98.412.000,00	18.300.000,00	85.520.000,00 (-)48.737.000,00	244.928.041,48	159.323.506,16	85.604.535,32
07- Sermaye Transferleri	---	---	---	---	---	---	---

08- Borç Verme	---	---	---	---	---	---	---
09-Yedek Ödenek	---	122.319.000,00	18.850.000,00	(-)140.276.500,00	892.500,00	---	892.500,00
Toplam	91.433.041,48	1.480.000.000,00	200.000.000,00	294.632.135,93 (-)294.632.135,93	1.771.433.041,48	1.546.249.605,90	225.183.435,58

Belediyenin 2024 mali yıl bütçesi ile 1.480.000.000,00 TL ödenek öngörölmüş olup yıl içinde ek bütçe ile eklenen 200.000.000,00 TL ve geçen yıldan devreden 91.433.041,48 TL ödenek ile birlikte 2024 yılı ödenek toplamı 1.771.433.041,48 TL olmuştur. Yıl içinde 1.546.249.605,90 TL bütçe gideri yapılmış, 225.183.435,58 TL ödenek ise iptal edilmiş, gelecek yıla herhangi bir ödenek devri yapılmamıştır.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini Başlangıç+Ek Bütçe (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Vergi Gelirleri	116.581.000,00	87.918.385,54	16.244,95	87.902.140,59	%75
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	240.178.000,00	237.782.381,42	179.257,87	237.603.123,55	%99
04-Alınan Bağış ve Yardımlar	10.000.000,00	3.806.522,12	---	3.806.522,12	%38
05-Diğer Gelirler	995.238.000,00	943.215.520,41	74.919,71	943.140.600,70	%95
06-Sermaye Gelirleri	100.004.000,00	18.552.513,57	---	18.552.513,57	%19
09-Red ve İadeler (-)	-1.000,00	0,00	---	0,00	0,00
Toplam	1.462.000.000,00	1.291.275.323,06	270.422,53	1.291.004.900,53	%88,30

Bütçe başlangıç gelir tahmini 1.262.000.000,00 TL olup yıl içinde 200.000.000,00 TL gelir karşılığı ek ödenek alınmış ve bütçe gelir tahmini 1.462.000.000,00 TL olmuştur. Bütçe denkliliği sağlanması amacıyla 218.000.000,00 TL tutarı borçlanma öngörölmüştür.

2024 yılında net bütçe geliri (%88,30) seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%99) ve diğer gelirler (%95) gerçekleşme ile gelir gerçekleşme ortalamasının üzerinde gerçekleşmiş; vergi gelirlerinde (%75), alınan bağış ve yardımlarda (%38) ve sermaye gelirlerinde ise (%19) oranındaki gerçekleştirmeler ise gelir gerçekleşme ortalamasının altında kalmıştır.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Ödenek Toplamı (Ek Bütçe ve Eklenen/Düşülen Ödenek Dahil) (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	281.658.700,00	254.271.927,48	%90
02- Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi Giderleri	33.582.710,00	29.113.994,49	%87
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.107.882.090,00	1.011.604.972,94	%91

04- Faiz Gideri	29.680.000,00	29.585.803,27	%99
05- Cari Transferler	72.809.000,00	62.349.401,56	%86
06- Sermaye Giderleri	244.928.041,48	159.323.506,16	%65
07- Sermaye Transferleri	---	---	---
08- Borç Verme	---	---	---
09- Yedek Ödenekler	892.500,00	0,00	0,00
Toplam	1.771.433.041,48	1.546.249.605,90	%87,28

2024 yılında bütçe giderleri (%87,28) seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri (%90), sosyal güvenlik kurumu devlet primi giderleri (%87), mal ve hizmet alım giderleri (%91) ve faiz gideri (%99) ile ortalama ve ortalamanın üstünde gerçekleşirken: cari transferler (%86) ve sermaye giderleri (%65) ortalamanın altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirleri ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2023 yılının 2022 yılına, 2024 yılının 2023 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı	2024-2023 Değişim Oranı
01-Vergi Gelirleri	55.944.837,79	78.783.744,11	87.902.140,59	%41	%12
03-Teşebbüs ve Mülkiyet	87.450.442,82	146.231.628,20	237.603.123,55	%67	%62
04-Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	3.305.500,00	9.016.409,96	3.806.522,12	%173	-%58
05-Diğer Gelirler	267.494.935,02	518.920.162,76	943.140.600,70	%94	%82
06-Sermaye Gelirleri	901.001,00	19.665.251,00	18.552.513,57	2.083	-%6
09-Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı	---	---	---	---	---
Net Toplam	415.096.716,63	772.617.196,03	1.291.004.900,53	%86	%67

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 518.387.704,50 TL'lik (%67) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirleri 9.118.396,48 TL (%12); teşebbüs ve mülkiyet gelirleri 91.371.495,35 TL (%62) ve diğer gelirler 424.220.438,68 TL (%82) artış toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Buna karşın, alınan bağış ve yardımlarda 5.209.887,84 TL (-%58) ve sermaye gelirlerinde 1.112.737,43 TL (-%6) düşüş olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (D=(B-A)/A)	2024-2023 Değişim Oranı (E=(C-B)/B)
01-Personel	62.777.072,20	128.916.224,22	254.271.927,48	%105	%97

02-SGK Devlet Prim Giderleri	9.741.145,43	17.113.912,34	29.113.994,49	%76	%70
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	284.015.810,08	551.911.319,02	1.011.604.972,94	%94	%83
04-Faiz Giderleri	698.981,62	475.805,52	29.585.803,27	-%32	%6.118
05-Cari Transferler	19.202.719,23	32.486.238,41	62.349.401,56	%69	%92
06-Sermaye Giderleri	69.314.484,08	142.043.258,57	159.323.506,16	%105	%12
07-Sermaye Transferleri	---	---	---	---	---
08-Borç Verme	---	---	---	---	---
Toplam	445.750.212,64	872.946.758,08	1.546.249.605,90	%96	%77

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 673.302.847,82 TL (%77) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderleri 125.355.703,26 TL (%97); mal ve hizmet alım giderleri 459.693.653,92 TL (%83); faiz giderleri 29.109.997,75 TL (%6118) ve cari transferler 29.863.163,15 TL (%92) artışla, ortalama artışın üzerinde gerçekleşmiştir. Buna karşın, sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderleri 12.000.082,15 TL (%70) ve sermaye giderleri 17.280.247,59 TL (%12) artışlar ortama artışa göre düşük kalmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre, bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 1.509.278.467,85 TL; Faaliyet Geliri 1.319.082.207,77 TL olup enflasyon düzeltmesi 173.604.252,40 TL dikkate alındığında Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu 16.592.007,68 TL olarak gerçekleşmiştir

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiş olup dolaylı olarak hissedarı olduğu şirket bulunmamaktadır.

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Ereğli Belediyesi Personel Ltd. Şti.	10.000,00	10.000,00	100
2	Aksa Düzce Ereğli Doğalgaz Dağıtım A.Ş.	26.000.000,00	829.400,00	3,19

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Zonguldak Karadeniz Ereğli Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin

hesap planı, 23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Çerçeve Hesap Planının Genel Yapısı” başlıklı 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Mali Tabloların Hazırlanması” başlıklı 484 ve “Mizan Cetveli ve Düzenlenecek Temel Mali Tablolar ile Diğer Mali Tablolar” başlıklı 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

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

- 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın “Verilecek Defter, Mali Tablo, Belge ve Bilgilerin Çeşitleri” başlıklı 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

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

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın “Diğer Belgelerin Verilme Yeri, Süresi ve Usulleri” başlıklı 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmamasından 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 Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

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

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

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

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

Kontrol Ortamı Standartları

Kamu İdaresi organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiş olup yazılı doküman haline getirilmiştir. Ancak yetki devirleri ve sınırları belirlenmemiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterli değildir. Ancak göreve yeni başlayan memur, sözleşmeli personel tarafından kamu görevlileri etik sözleşmesi imzalanmaktadır. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiştir. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

Kamu İdaresi tarafından stratejik plan hazırlanmamıştır. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare tarafından iç kontrol riski belirlenmemiştir. Dolayısıyla risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

Kamu İdaresi tarafından yetkilerin belirlenmesi amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, görevlendirmeler farklı kişiler arasında dağıtılmış olup, "görevler ayrılığı" ilkesine genelde riayet edilmektedir. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuş ancak Mali Hizmetler Biriminin harcama yetkililiği görevi Mali Hizmetler Uzmanı tarafından yürütülmekte olup anılan birimin harcamalarında ön mali kontrol sistemim etkin bir şekilde işlememektedir. Kamu İdaresinin ön mali kontrol yönergesi çalışmaları sürmektedir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu'nun oluşturulmaması nedeniyle değerlendirilmemektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır. Dolayısıyla, herhangi bir iç denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Zonguldak Karadeniz Ereğli Belediyesi 2024 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: Taşınmazların Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması

Belediye kullanımında bulunan taşınmazların değer tespiti işlemlerinin tamamlanmadığı ve ilgili muhasebe hesaplarına maliyet veya rayiç değerleri üzerinden kaydedilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in “Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5'inci maddesinde, “*Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır*” hükmü yer almaktadır.

Anılan maddenin ikinci fıkrasında ise, taşınmazların hangi değer üzerinden kayda alınacağı belirlenmiş; tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenemiyorsa rayiç değer üzerinden kayda alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Yine, aynı Yönetmelik'in “Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler” başlıklı geçici 1'inci maddesinde; maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınıncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden geçici olarak muhasebe kayıtlarına alınacağı, daha sonra ilgili birimince fiili envanter çalışması yapılan taşınmazların muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimine verileceği ve son olarak muhasebe biriminin, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 31.12.2017 tarihi itibarıyla çıkaracağı ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarının yapılacağı düzenlenmiştir.

Taşınmazlar üzerinde yapılan incelemede, belediye kullanımında olan taşınmazların muhasebe kayıtlarının tamamlandığı, taşınmaz rayiç değerlerinin belirlenmesine yönelik yapılan çalışmalar başlamış olmasına rağmen, bu çalışmaların 2024 yılı sonu itibarıyla henüz tamamlanmadığı, envanter ve değerlendirme çalışmaları tamamlanmayan taşınmazların iz değeri ve emlak vergi değerleri üzerinden kaydedilmeye devam edildiği, bu nedenle taşınmazlara ilişkin muhasebe hesaplarının da güncel değerleri yansıtmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu husus kabul edilerek Belediye kullanımında kayıtlı olan ancak rayiç değeri hakkında Belediye tarafından çalışmaları tamamlanmamış olan taşınmazların maliyet ve rayiç bedellerinin belirlendiği, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği de ilgili duran varlık hesaplarının güncel değerlerinin mali tablolarda gösterilmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, Belediye kullanımında kayıtlı olan ancak rayiç değeri hakkında belediye tarafından çalışmaları tamamlanmamış olan taşınmazların anılan Yönetmelik hükümlerine uygun olarak değerleri belirlendikten sonra Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği ilgili duran varlık hesaplarının güncel değerlerinin de mali tablolarda gösterilmesinin sağlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Kira Sözleşmesi Sona Eren Taşınmazların Süre Uzatımı Yolu ile Kullandırılması

Kamu İdaresi tarafından kiralanan çatılı işyerleri için Türk Borçlar Kanunu'nda belirlenen sözleşme uzama sürelerinin sona ermesine rağmen yeniden ihale gerçekleştirilmediği, anılan işyerlerinin oluşturulmuş bir komisyon marifetiyle belirlenen kira artış oranlarına istinaden sözleşmelerin birer yıl uzatıldığı ve ihalesiz bir şekilde kiralamanın devam ettirildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Encümenin Görev ve Yetkileri” başlıklı 34'üncü maddesinde taşınmazların süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar verme yetkisinin belediye encümeninde olduğu; “Meclisin Görev ve Yetkileri” başlıklı 18'inci maddesinde ise taşınmazların üç yıldan fazla kiralanmasına karar verme yetkisinin belediye meclisinde olduğu ifade edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun “Kapsam” başlıklı 1'inci maddesinde belediyelerin kira işlerinin 2886 sayılı Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiş olup Kanun'un “İlkeler” başlıklı 2'nci maddesinde ihalelerde açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu vurgulanmıştır.

Aynı Kanun'un “Ecrimisil ve Tahliye” başlıklı 75'inci maddesinde ise, kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde gerçekleştirilecek olan ecrimisil ve tahliye işlemlerine ilişkin hükümlere yer verilmiş olup söz konusu hükümler, 5393 sayılı Kanun'un “Belediyelerin Yetkileri ve İmtiyazları” başlıklı 15'inci maddesi uyarınca belediyeler için de kıyasen uygulanacaktır.

Öte yandan, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 339'uncu maddesinde; konut ve çatılı iş yeri kiralarına ilişkin hükümlerin, kamu kurum ve kuruluşlarının, yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de uygulanacağı ifade edildiğinden 6098 sayılı Kanun'un “Konut ve Çatılı İşyeri Kiralarında Sözleşmenin Sona Ermesi” başlıklı 347'nci maddesinin değerlendirilmesi gerekmektedir.

Anılan maddede, kiracı tarafından belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az onbeş gün önce bildirimde bulunulmadıkça, sözleşmenin aynı koşullarla bir yıl için uzatılmış sayılacağı düzenlenmiştir. Ancak getirilen sınırlama ile on yıllık uzama süresi sonunda kiraya

verenin, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebileceğine hükmedilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, taşınmazları kiralamaya karar verme yetkisinin meclis ve encümende olduğu, söz konusu yetkinin ihale gerçekleştirilmek suretiyle kullanılması gerektiği, komisyon tarafından verilmiş kararlar ile sözleşme sürelerinin uzatılmasının mümkün olmadığı açık olup taşınmazların, kira sözleşmelerinde belirtilen sürelerle ek olarak Türk Borçlar Kanunu'nda yer alan on yıllık uzama sürelerinin de sona ermesinin akabinde tahliye edilmesi ve tahliyeye müteakip 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre yeniden ihale gerçekleştirilmesi suretiyle kiralanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede 2004 yılından önce kiralanmış 222 adet iş yerinin sözleşmelerinde belirtilen sürelerden sonra Türk Borçlar Kanunu'nda belirlenen on yıllık uzama sürelerinin de sona ermesine rağmen tahliye işlemlerine tabi tutulmadığı, anılan işyerleri için herhangi bir ihale gerçekleştirilmediği ve kira sözleşmelerinin komisyon kararına istinaden birer yıl olmak üzere uzatıldığı ve bu durumun halen devam ettiği tespit edilmiştir.

İşyerlerinin ihale gerçekleştirilmeksizin kullandırılması, 2886 sayılı Kanun'da öngörülen rekabet şartlarının tesis edilememesine bu suretle kira bedellerinin, gerçek piyasa rayiçlerinin altında kalmasına neden olmaktadır. Zira, ihalesiz bir şekilde kullandırılan iş yerlerine ilişkin yeni kira bedelleri, kira sözleşmelerinde yer verilen kira artış oranı hükmünün belirsiz olmasından dolayı komisyonun takdirine bırakılmış durumdadır.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu husus kabul edimeyerek Belediye taşınmazlarında kiracı olarak bulunan ilgililerin iştirak ettikleri faaliyet alanları ile kira sözleşmelerinin sona erdirilmesinin ortaya çıkaracağı olumsuz sonuçlardan bahsedilmiş ve 6098 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerine yer verilmiştir. Ayrıca, yapılan değerlendirmede 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmaya çalışıldığı, kiralanmış taşınmazlara ilişkin gerçekleştirilen süre uzatımlarında piyasa rayiçlerinin dikkate alındığı ve Belediyenin gelir kaybına uğratılmadığı ifade edilmiştir.

Ancak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca taşınmazları kiralamaya karar verme yetkisinin süresine göre meclis veya encümende olduğu, söz konusu yetkinin ihale yapılmak suretiyle kullanılması gerektiği, komisyon tarafından verilmiş kararlar ile sözleşme sürelerinin uzatılmasının mümkün olmadığı açıktır.

Bu itibarla, taşınmazların kira bedellerinin rekabetçi bir şekilde gerçek piyasa rayiçlerine uygun belirlenebilmesini teminen, ilgili Kanun'dan doğan uzama süresi de dâhil olmak üzere, sözleşme süresi sona eren çatılı iş yeri niteliğindeki taşınmazların 2886 sayılı Kanun uyarınca yeniden ihale yapılmak suretiyle kiraya verilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınmaz Kira Sözleşmelerinde Yer Alan Kira Artış Oranına İlişkin Hükümün Belirsiz Olması

Kiraya verilen taşınmazların kira sözleşmelerinde yer alan kira artış oranını düzenleyen hükümün belirsiz olduğu ve bu durumun uygulanan kira artış oranlarında tutarsızlıklara sebebiyet verdiği görülmüştür.

Kamu İdaresi tarafından düzenlenen kira sözleşmeleri ve şartnamelerinin “Kira Bedelinin Ödenme Şekli” başlıklı ilgili maddelerinde; *“İlk yıla ait kira bedeli, kira sözleşmesinin imzalanmasından önce peşin olarak yatırılacaktır. İkinci ve müteakip yıllara ait kira bedelleri: Devlet İstatistik Enstitüsünce artışın yapılacağı ayda yayımlanan Tüketici Fiyat Endeksi (Bir önceki yılın aynı ayına göre % değişim oranı) oranında ve/veya Belediye tarafından günün rayicine göre tespit edilecek artış oranları uygulanmak suretiyle yeniden tespit edilecek diğer koşullarla belirlenir ve her ayın 10. Günü aylık peşin olarak ödenir.”* hükmü yer almaktadır.

Anılan hüküm uyarınca, müteakip yıllara ilişkin kira bedelinin tespitinde iki farklı usul belirlendiği, bu usullerden birincisinin TÜİK tarafından yayımlanan tüketici fiyat endeksi (Bir önceki yılın aynı ayına göre % değişim oranı)'nin esas alınması olduğu; ikincisinin ise Belediye tarafından günün rayicine göre tespit edilecek oran kadar artış yapılması olduğu görülmüştür. Söz konusu durum, kira artışına ilişkin olarak Kamu İdaresi tarafından hangi artış usulünün seçileceği konusunda belirsizliğe neden olmaktadır. Ayrıca, Kamu İdaresi tarafından ikinci usulün seçilmesi halinde kira bedeline ilişkin rayicin belirlenmesinin, hangi kriterlere dayanacağı da açıkça ifade edilmemiştir.

Yapılan denetimde, kira artış oranlarının belirlenmesinin, Kamu İdaresi tarafından oluşturulmuş bir komisyon marifetiyle gerçekleştirildiği, anılan komisyon kararlarında artış oranlarının günün rayicine veya emsal kira bedellerine göre tespit edildiğinin belirtildiği görülmüştür. Ancak, komisyon tarafından tespit edilen kira artış oranları ile kira bedellerinin incelenmesinde, net ve somut kira artış oranı kriterleri olmadığından günün ekonomik koşulları, ticaret hacmi ve piyasa koşulları gibi soyut ve belirsiz gerekçelerle kiracılar için farklı kira artış

oranları belirlendiği, kiraların sabit bırakıldığı, kira artış oranlarının Tüketici Fiyat Endeksi (on iki aylık ortalama artış oranı) oranının altında kaldığı, aynı durumda olan kiracılara farklı kira artış oranları belirlendiği tespit edilmiştir.

Tespiti yapılan söz konusu hususlar, kira sözleşmelerinde yer alan artış oranının belirlenmesinde esas alınacak hükmün soyut ve belirsiz olmasından kaynaklanmaktadır. Anılan belirsiz hüküm uyarınca komisyona yetki verilmesi suretiyle kira bedellerinin artırılmamasına, kira artış oranının düşük kalmasına ve aynı yerdeki taşınmazlar için farklı kira artış oranlarının uygulanmasına neden olunmaktadır.

Yine, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde; ihalelerde açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu belirtilmektedir. Bu nedenle, gerçekleştirilen ihalelere ilişkin tip sözleşmeler ile idari şartnamelerde yer verilen kira artış oranlarına ilişkin hükümlerin açık ve belirli olması elzemdir. Söz konusu mevzuat hükmüne rağmen sözleşmelerde yer verilen ilgili maddeler uyarınca kira bedellerinin belirlenmesi hususu Belediye Başkanı tarafından görevlendirilen komisyonun takdirine bırakılmıştır. Rekabet ve açıklık ilkelerine aykırı bu uygulama suretiyle pandemi, şehre uzaklık, ihale yoluyla kiralanan iş yerlerinin ortaya çıkan kira bedelleri ile emsal iş yerlerinin kira bedellerinin denkleştirilmesi, ekonomik koşullar gibi gerekçelere istinaden kira bedellerinin belirlenmesi mümkün değildir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu husus kabul edilmiş olup Kira Sözleşmelerinin ilgili maddesinin *"Diğer yıllara ait kira bedelleri TÜİK'in artış yapılacağı ayda yayımlanan Tüketici Fiyatları Endeksi (12 aylık ortalamalarına göre) oranından az olmamak üzere, diğer artırıcı durumlar ortaya çıktığında Belediye tarafından günü rayicine göre tespit edilecek artış oranları ve diğer koşullarla belirlenir"* şeklinde yeniden düzenlendiği ve değer artırıcı unsurların, Belediyece çevre düzenlemesi, yeni yol açılması vb. durumları içerdiği ifade edilmiştir.

Yapılan bu düzenleme ile kira artış oranları hususundaki belirsizlik asgari artışın belli edilmesi suretiyle kısmen giderilmiştir.

Bu itibarla, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde her türlü kamu kaynağının ekonomik ve hukuka uygun olarak kullanılması zorunlu olduğundan kira sözleşmelerinde yer verilen kira artış oranı hükümlerinin daha somut ve açık olacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Taşınmazların Süre Sınırına Uyulmaksızın Tahsis Edilmesi

Belediye tarafından taşınmazların mevzuatında belirtilen süre sınırına uyulmaksızın tahsis edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Diğer Kuruluşlarla İlişkiler” başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; belediyelerin, meclis kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev sorumluluk alanlarına giren konularda kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği belirtilmiştir.

Buna göre, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yapılacak tahsislerin süresinin yirmi beş yılı geçmemesi gerekmektedir.

Ancak, Kamu İdaresi tarafından on bir adet taşınmazın süresiz olarak, bir adet taşınmazın ise 29 yıllığına tahsis edildiği ve tahsisin halen devam ettiği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Mal Yönetiminde Etkililik ve Sorumluluk” başlıklı 48'inci maddesinde; kamu idarelerine ait malların edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemlerinin mevzuatında öngörülen kurallar dâhilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılması gerektiği belirtilmiş olup bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu husus kabul edilerek taşınmaz tahsis işlemlerinde Denetim Raporu dikkate alınarak uygulama yapılacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, taşınmaz yönetiminde etkililiğin sağlanmasını teminen Kamu İdaresine ait malların tahsis işlemlerinin mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunan İş Yerlerinin Bulunması

Belediye sınırları içerisinde iş yeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyet gösteren iş yerlerinin bulunduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları” başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasında belediyelerin, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermeye; gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmaya ve denetlemeye yetkili olduğu belirtilmiştir.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in “İşyeri Açılması” başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasında ise; yetkili idarelerden usulüne uygun olarak iş yeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan iş yeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı ifade edilmiş olup iş yeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin kapatılacağı hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun “İşyeri Açma İzni Harcı” başlıklı 81'inci maddesinde; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir iş yeri açılmasının, iş yeri açma ve izin harcına tabi olduğu belirtilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, Belediye sınırları içerisinde açılacak iş yerlerinin Kamu İdaresi tarafından ruhsatlandırılması ve bu iş yerlerinden söz konusu harcin tahsil edilmesi gerekmektedir.

Belediyenin ruhsat verme yetkisi ve sorumluluğu kapsamında bulunan 4.696 adet iş yerinden 2.361 adet iş yerinin ruhsatlandırıldığı, 2.335 adet iş yerinin ise iş yeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet gösterdiği, Belediye tarafından yapılan çalışmayla 113 işyerine ruhsat verildiği, 46 işyerinin boş olduğu, ancak, 2176 işyerine ilişkin ruhsat ve denetim çalışmasının halen devam ettiği tespit edilmiştir.

Bu durum ilgili birimlerde etkin bir kontrol mekanizmasının kurulmamasından kaynaklamakta olup iş yeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet gösteren bu işletmeler; belediyenin denetim görevini tam olarak yürütememesine, iş yeri açma izin harcının tahsil edilememesine ve diğer gelir kalemlerinin tespit edilememesine sebebiyet vermektedir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu husus kabul edilerek Denetim Raporunda yer alan 2176 işyerine ilişkin Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü ile Zabıta Müdürlüğü tarafından

oluşturulan komisyon çalışmalarının devam etmekte olduğu, çalışmalarda 86 adet iş yerinin ruhsatlı olduğu, 225 iş yerinin ruhsattan muaf olduğu, 495 iş yerininin kapanmış olduğu, 26 iş yerinin dosya aldığı ve işlemlerinin devam ettiği, 229 işletmeye tespit tutanağı tutulduğu, diğer iş yerleri ile ilgili olarak ise çalışmaların devam ettiği; ayrıca 2022 yılında 449, 2023 yılında 232, 2024 yılında 273 ve 2025 yılında 162 olmak üzere toplam 1.116 işletmeye iş yeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlendiği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, Belediye tarafından diğer kurumlar ve Belediyenin ilgili birimleriyle koordineli olarak yürütülen çalışmaların devamlılığının sağlanması, denetim ve kontrol mekanizmasının sistemli ve sürekli hale getirilmesi ve ruhsat almadan faaliyette bulunan iş yerleri hakkında gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Belediyeye Ait Taşınmazların Dernek ve Vakıflara Tahsis Edilmesi

Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların dernek ve vakıflara tahsis edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçelerden yardım yapılması" başlıklı 29'uncu maddesinin birinci fıkrasında; *"Gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılmaz, yardımda bulunulamaz veya menfaat sağlanamaz. Ancak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir."*

"Taşınmaz Tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde ise; *"Kamu idareleri, kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilirler. Tahsis edilen taşınmaz, amaç dışı kullanılamaz."*

Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri tahsis etmeye, kamu ihtiyaçları için gerekli olmayanların tahsisini kaldırmaya Çevre ve Şehircilik Bakanlığı; diğer taşınmazları tahsis etmeye ve tahsisini kaldırmaya ise maliki kamu idaresi yetkilidir. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin esas ve usûller Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

Kanunlardaki özel hükümler saklıdır." denilmektedir.

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

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde; *"Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek."*

Aynı maddenin altıncı fıkrasında; *"İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla taşınmaz tahsis edebilir."*

"Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde; *"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; ...*

c) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile 5253 sayılı Dernekler Kanununun 10 uncu maddesi; belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler için uygulanmaz.” denilmektedir.

Yukarıda bahsedilen mevzuat hükümlerine göre belediyeler kendilerine ait taşınmazları, tahsis amacıyla kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak meclis kararı ile ancak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir. Bu idarelerin dışında kalan gerçek ve tüzel kişilere, derneklere, vakıflara, sivil toplum kuruluşlarına veya meslek kuruluşlarına süresi ne olursa olsun belediye taşınmazlarının tahsis edilmesi mümkün değildir.

Ayrıca Sayıştay Genel Kurulu’nun 2017/1 Esas ve 5415/1 Karar No’lu İçtihadı Birleştirme Kararında; *“Konuya bir kamu idaresi olan belediyeler özelinde bakıldığında da taşınmaz tahsisinde kamu hizmetinin ve kamu idaresinin varlığı ölçütleri geçerliliğini korumaktadır. Buna göre, belediyeler, mülkiyetlerindeki taşınmazlarını 5393 sayılı Kanun’un 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 kurum ve kuruluşlarına tahsis edebileceklerdir.”* denilmektedir.

Yapılan incelemede, çeşitli dernek ve vakıflara muhtelif sürelerde taşınmaz tahsisi yapıldığı ve söz konusu dernek ve vakıfların anılan taşınmazları halen kullanmakta olduğu tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu husus kabul edilerek taşınmaz tahsislerinde Denetim Raporu dikkate alınarak uygulama yapılacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, belediyelere ait taşınmazların mahalli idareler ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına mevzuatta öngörülen usullerle tahsisi mümkün olmakla birlikte, bu idarelerin dışında kalan gerçek ve tüzel kişilere, derneklere, vakıflara, sivil toplum kuruluşlarına veya meslek kuruluşlarına belediye taşınmazlarının bedelsiz olarak tahsis edilmesi mümkün olmadığından, söz konusu tahsislerin kaldırılması gerekmektedir.

BULGU 6: Sözleşme Süresi Ertesi Yıla Geçen Yüklenme Yapılması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine aykırı olarak mal alımlarının sözleşme süresi ertesi yıla geçen şekilde yüklenime girilerek ihale edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un “Yüklenmeye girişilmesi” başlıklı 26'ncı maddesinde; *“Yüklenme, usulüne uygun olarak düzenlenmiş sözleşme esaslarına veya kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmüne dayanılarak iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması karşılığında geleceğe yönelik bir ödeme yükümlülüğüne girilmesidir. Bütçede yeterli ödeneği bulunmayan işler için yüklenmeye girilemez. Yüklenme süresi malî yılla sınırlıdır. Harcama yetkilileri, tahsis edilen ödenekler dahilinde yüklenmeye girebilirler. Yüklenmeye girilen tutara ait ödenekler saklı tutulur; başka iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması için kullanılamaz”* düzenlemesi yer almaktadır.

Anılan düzenleme uyarınca, yüklenme süresi mali yılla sınırlı olmalıdır. Bir başka ifadeyle bir mali yılı geçecek şekilde yüklenmeye girilemez. Bu genel hükmün istisnaları ise yine 5018 sayılı Kanun'un 27'nci ve 28'inci maddeleri ile 5393 sayılı Kanun'un 67'nci maddesinde düzenlenmiştir.

5018 sayılı Kanun'un “Ertesi yıla geçen yüklenme” başlıklı 27'nci maddesinde; *“Niteliğinden dolayı malî yılla sınırlı tutulamayan ve sürekliliği bulunan aşağıdaki iş ve hizmetler için; her iş itibarıyla, bütçelerinde öngörülen ödeneklerin yüzde ellisini, izleyen yılın Haziran ayını geçmemek ve yüklenme süresi on iki ayı aşmamak üzere, ilgili üst yöneticinin onayıyla ertesi yıla geçen yüklenmelere girilebilir:*

...

b) Yiyecek, yakacak, akaryakıt ve madeni yağ ihtiyaçları.

c) Temini ve korunması güç olan ilaç, aşı, serum ve tıbbi sarf malzemeleri.

d) Süreli yayın alımı, taşıma, koruma ve güvenlik, temizlik ve yemek hizmetleri. Taşıtların malî sorumluluk sigortası ile yurt dışından tedariki yapılan silah, silah-teçhizat ve mühimmat sevkinin her türlü riske karşı sigortalanması amacıyla yaptırılan nakliyat sigortası.

f) Makine-teçhizat, yol ve otoyol, bilgisayar ve haberleşme sistemlerinin bakım işleri; her türlü onarım işleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri.

... ” düzenlemesi;

5393 sayılı Kanun'un “Gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmeleri” başlıklı 67'nci maddesinde ise; “*Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir*”

Düzenlemesi yer almaktadır.

Anılan düzenlemeler uyarınca, belirlenen mal alımlarıyla süreklilik arz eden ve ismen zikredilen hizmet alımlarında ertesi yıla veya ertesi yıllara geçecek şekilde yüklenme yapılması mümkündür; ancak, sayılanlar haricinde olan diğer mal ve hizmet alımlarıyla yapım işlerinde ise ertesi yıla veya yıllara geçen şekilde yüklenmeye girişilmesi mümkün değildir.

Yapılan incelemede, mevzuat düzenlemelerinde yer alan mal ve hizmet alımlarının haricinde olan diğer muhtelif mal alımına ilişkin ihalelerde işlerin sözleşme sürelerinin ertesi mali yıla geçecek şekilde belirlendiği, dolayısıyla mevzuata aykırı şekilde ertesi yıla geçen yüklenme yapıldığı görülmüştür. Söz konusu mal alımları için süresi ertesi yıla geçen şekilde yüklenime girişilmesi anılan mevzuat hükümlerine aykırıdır.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu husus kabul edilerek ilgili mevzuatta sayılan yüklenimler haricinde ertesi yıla geçen yüklenme yapılmaması hususuna riayet edileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, bahis konusu işler mevzuatta sayılan istisnaya tabi alımlar arasında sayılmadığından, bu işlerin sözleşme süresi ertesi yıllara geçen şekilde değil, sözleşme süresi ilgili mali yıl içinde bitecek şekilde ihale edilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Zorunlu Trafik Sigortası Hizmetinin Temel İhale Usulleri Yerine Doğrudan Temin Yöntemiyle Alınması

Belediyeye ait araçlarının zorunlu trafik sigortası hizmetinin 4734 sayılı Kanunda yer alan ihale usullerinden biriyle temin edilmesi gerekirken, söz konusu hizmetin sürekli olarak doğrudan temin yapılmak suretiyle karşılandığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Temel İlkeler” başlıklı 5'inci maddesinde; *“İdareler, bu kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.*

Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir... ”

Aynı Kanun'un “Doğrudan Temin” başlıklı 22'nci maddesinde; *“Aşağıda belirtilen hallerde ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir:*

Aynı maddenin (d) bendinde; “Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin onbeş milyar (622.756,00 TL.), diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını (207.453,00 TL) aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar.” denmektedir. Parantez içindeki parasal sınırlar 01.02.2024 tarihinden itibaren geçerlidir.

Anılan Kanun'un "Çerçeve anlaşmalar" başlıklı Ek 2'nci maddesinde; *“İdareler ihtiyaç duydukları mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin olarak açık ihale veya belli istekliler arasında ihale usulünü uygulamak kaydıyla çerçeve anlaşmalar yapabilir.*

Çerçeve anlaşma yapılmış olması, idareye alım yapma yükümlülüğü getirmez. İdare, çerçeve anlaşma kapsamındaki ihtiyaçlarını bu Kanunda yer alan diğer usulleri kullanmak suretiyle de temin edebilir.”

Çerçeve Anlaşma İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin “Amaç ve kapsam“ başlıklı birinci maddesinin (b) bendinde; *“Hizmet alımları: Taşıma araçlarının ve makinelerin mutat bakım ve onarım hizmetleri, oy pusulası basım hizmetleri, sürekli nitelikte olmayan kargo/yük taşıma hizmetleri, tercüme hizmetleri, sigorta hizmetleri, kalibrasyon hizmetleri, piyasa*

denetim ve gözetim hizmetleri, teşhis ve tedaviye yönelik hizmetler, elektronik haberleşme hizmetleri, arama amaçlı sondaj hizmetleri” denilmektedir.

Ayrıca, Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliğ’in "Parasal limitler kapsamında yapılacak alımlar ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak alımlar" başlıklı 14'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında; "(4) Kanunun 18 inci maddesinde öngörülen ihale usulleriyle temin edilmesi gereken ihtiyaçlar, parasal limitlerin altında kalacak şekilde adet, kısım veya gruplara bölünmek suretiyle temin edilemez." düzenlemesi yapılmıştır.

Anılan düzenlemeler uyarınca, bir hizmet alımı olan zorunlu trafik sigorta hizmetinin Kanunda belirtilen temel ihale usullerinden biriyle karşılanması, bu hizmet alımında doğrudan temin yöntemine arızı hallerde başvurulması gerekmektedir. Araç sigortası hizmetinde olduğu gibi ihtiyaçların farklı zamanlarda karşılanması gerekliliği, söz konusu ihtiyaçların ihale edilmeksizin sürekli olarak doğrudan temin yöntemiyle karşılanmasını gerektirmemektedir.

Yapılan incelemede, çeşitli müdürlüklere bağlı olarak hizmet veren araçların zorunlu trafik sigortası alımlarının ihale yapılmaksızın devamlı olarak araçların poliçe bitiş tarihlerine göre doğrudan temin yöntemiyle karşılandığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu husus kabul edilerek Belediyeye ait tüm araç ve iş makinelerinin zorunlu trafik sigortalarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen ihale usulleri ile gerçekleştirilmesine dair çalışmalara başlanıldığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, aynı nitelikteki hizmet alım işlerinin 4734 sayılı Kanun'da bahsi geçen usullerle ihale edilmeyip doğrudan temin yöntemiyle alınması, ihalede saydamlık, rekabet, eşit muamele, ihtiyaçların uygun şartlarda karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkesine aykırılık teşkil ettiğinden, bu tür hizmet alımlarının anılan Kanun'da belirtilen ihale usulleriyle gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Kamu İdaresinin kadrolu işçilerinin yıllık izinlerini kullandırmak yerine biriktirdiği, biriken izinlerin ise işçilerin emeklilik talebi sırasında toplu izin ücreti olarak ödenmesi nedeniyle İdareye ek mali külfet getirdiği görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun “Yıllık Ücretli İzin Hakkı ve İzin Süreleri” başlıklı 53'üncü maddesinde; en az bir yıl çalışmış olan işçilere iş yerinde işe başladığı günden itibaren yıllık ücretli izin verileceği ifade edilmiş, hizmet süresi dikkate alınarak işçilere verilecek yıllık asgari ücretli izin süreleri tespit edilmiş ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un “Yıllık Ücretli İznin Uygulanması” başlıklı 56'ncı maddesinde; yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, “Sözleşmenin Sona Ermesinde İzin Ücreti” başlıklı 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 ifade edilmiştir.

Kanun'un “Yıllık Ücretli İzin Hükümlerine Aykırılık” başlıklı 103'üncü maddesinde ise 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde, bu izne ait ücreti ödemeyen veya Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'ne aykırı olarak izin kullandırmayan işverenlere bu durumda olan her işçi için idari para cezası verilmesi öngörülmüştür.

Diğer yandan, tasarruf tedbirleri ile ilgili 17.05.2024 tarihli ve 2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nin “Personel Giderleri” başlıklı bölümünde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içerisinde hak kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin, ilgili yıl içerisinde kullanılacağı ve ilgililerin önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık ücretli izin sürelerinin, yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullanılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde işçilerin yıllık izin haklarından feragat edemeyeceği, işverenin de düzenli olarak işçilerin yıllık izinlerini kullandırmakla yükümlü olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin 86 kadrolu işçisinin toplam (5.000) günden fazla birikmiş yıllık izninin bulunduğu, bu izinlerin yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince ve Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde belirtilen usuller uyarınca kullanılmadığı ve bu durumun halen devam ettiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konu konusu husus kabul edilerek işçilerin yıllık izinlerinin ilgili yıl içerisinde kullanılması ile önceki yıllarda hak kazanıp kullanılmayan

izinlerin ise yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde kullandırılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, 4857 sayılı Kanun'un 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası yaptırımıyla karşılaşmaması ve biriken yıllık izinlerin ücrete dönüşmesi halinde Kamu İdaresi açısından ek mali külfetin ortaya çıkmaması adına söz konusu yıllık izinlerin mevzuata ve tasarruf tedbirlerine uygun bir şekilde kullandırılmasının sağlanması gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<https://www.sayistay.gov.tr>

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Taşınmaz Kira Sözleşmelerinde Yer Alan Kira Artış Oranına İlişkin Hükümün Belirsiz Olması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	2025 yılında yapılan sözleşmelerde uygulanacak şekilde düzeltme yapılmaya başlanacaktır.
Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Kısımlara bölünerek tedarik yapılması düzeltilmeye başlanmıştır. Araç sigortaları 22/D devam etmektedir.
İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Yıllık izinlerin kullanılmaması konusu ilgili yılda da devam etmektedir.
Taşınmazların Süre Sınırına Uyulmaksızın Tahsis Edilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Süre sınırına uyulmadan taşınmaz tahsis işlemi için bir düzeltme yapılmamıştır.
Kira Sözleşmesi Sona Eren Taşınmazların Süre Uzatımı Yolu ile Kullanılması	2022	Yerine Getirilmedi	Kira süresi sona eren taşınmazların ihale yapılmadan süre uzatımı yoluyla kullanılmaya devam edilmektedir. Herhangi bir düzeltici işlem yapılmamıştır.
İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunan İş Yerlerinin Bulunması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Ruhsat olmadan faaliyette bulunan işyerleri için gerekli tespit ve denetim çalışmalarına başlanmıştır.
Taşınmaz Kayıtlarının Maliyet veya Rayiç Değer Esas Alınmadan Gerçekleştirilmesi	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Taşınmaz kayıtlarının maliyet veya rayiç değer üzerinden yapılması işlemlerine komisyon kurularak başlanmıştır. 2025 yılı içinde tespit edilen rakamlar üzerinden kayıt ve güncelleme yapılacaktır.