



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ZONGULDAK ALAPLI BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

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

TABLolar LİSTESİ

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

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması
2. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'nci maddesinde, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği Anayasa'da hüküm altına alınmıştır.

Zonguldak Alaplı Belediyesi; 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

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.

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 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’na göre ilçe belediyesinin organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanındır.

Alaplı Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 12 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri, zabıta, emlak ve istimlak, basın ve halkla ilişkiler, su işleri, imar ve şehircilik ve itfaiye olmak üzere 9 müdürlük ile; hukuk işleri ve veterinerlik birimlerinden oluşmaktadır. Teşkilat içinde yer alan müdürlük ve 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 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. Alaplı Belediyesinde bir başkan yardımcısı görevlendirilmiştir.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler olmak üzere toplam 193 personel çalıştırılmakta olup; çalıştırılan belediye personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Personel Durumu

| Personel İstihdam Türü | İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı | Dolu Kadro Sayısı |
|---|---------------------------------|-------------------|
| Memur | 86 | 21 |
| Sözleşmeli Personel | 1 | 1 |
| Kadrolu İşçi | 64 | 23 |
| Geçici İşçi | 2 | 2 |
| Toplam | 153 | 47 |
| 696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel | 146 | 146 |

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen Ek 20'inci Madde kapsamında Belediyenin personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerinin yerine getirilmesi için 2018 yılında Alaplı Belediyesi Personel Limited Şirketi kurulmuştur.

1.3. Mali Yapı

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

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

| Ek Kod 1 | Giderin Türü | Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL) | Bütçe İle Verilen Ödenek (TL) | Ek Ödenek (TL) | Eklenen / Düşülen Ödenek (TL) | Ödenek Toplamı (TL) | Bütçe Gideri Toplamı (TL) | İptal Edilen Ödenek (TL) | Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL) |
|---------------|--|-------------------------------------|-------------------------------|----------------------|--|-----------------------|---------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| 1 | Personel Giderleri | - | 18.403.000,00 | 2.850.000,00 | 3.902.248,68 / (-)270.304,16 | 24.884.944,52 | 23.540.370,21 | 1.344.574,31 | - |
| 2 | Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | - | 2.979.500,00 | | 214.867,35 | 3.194.367,35 | 2.894.664,64 | 299.702,71 | - |
| 3 | Mal ve Hizmet Alım Giderleri | - | 79.659.000,00 | 23.650.000,00 | 22.325.189,03 / (-)13.355.356,52 | 112.278.832,51 | 111.546.055,31 | 732.777,20 | - |
| 4 | Faiz Giderleri | - | 911.500,00 | | 5.276.020,66 | 6.187.520,66 | 6.177.020,66 | 10.500,00 | - |
| 5 | Cari Transferler | - | 2.234.000,00 | 500.000,00 | 826.412,16 / (-)59.717,20 | 3.500.694,96 | 3.301.412,16 | 199.282,80 | - |
| 6 | Sermaye Giderleri | - | 13.813.000,00 | 1.000.000,00 | 677.640,00 / (-)12.037.000,00 | 3.453.640,00 | 3.260.946,18 | 192.693,82 | - |
| 9 | Yedek Ödenek | - | 7.500.000,00 | | (-)7.500.000,00 | | | | - |
| Toplam | | - | 125.500.000,00 | 28.000.000,00 | 33.222.377,88 / (-)33.222.377,88= | 153.500.000,00 | 150.720.469,16 | 2.779.530,84 | - |

Alaplı Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 125.500.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içerisinde 28.000.000,00 TL ödenek eklenmiştir. 2023 yılı toplam ödenek tutarı 153.500.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 150.720.469,16 TL bütçe gideri yapılmıştır.

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 (%) | Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%) |
|------------------------------------|--------------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------------------|
| 01- Vergi Gelirleri | 13.460.000,00 | 6.074.974,93 | 64.865,35 | 6.010.109,58 | 44,65 | 4,76 |
| 03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 27.075.000,00 | 22.795.281,21 | 38.407,59 | 22.756.873,62 | 84,05 | 18,01 |
| 04- Alınan Bağış ve Yardımlar | 150.000,00 | 1.481.100,00 | | 1.481.100,00 | 100 | 1,17 |
| 05- Diğer Gelirler | 99.815.000,00 | 92.400.003,26 | 5.079,08 | 92.394.924,18 | 92,57 | 73,13 |
| 06- Sermaye Gelirleri | 13.000.000,00 | 3.706.927,60 | | 3.706.927,60 | 100 | 2,93 |
| Toplam | 153.500.000,00 | 126.458.287,00 | 108.352,02 | 126.349.934,98 | 82,31 | 100 |

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri %82,31 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%44,65) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%84,05) beklenenin altında, sermaye gelirleri ise (%100) seviyesinde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

| Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu | Bütçe (Başlangıç+Ek Ödenek) Ödenegi (TL) | Bütçe Gideri (Gerçekleşen Tutar) (TL) | Gerçekleşme Oranı (%) | Bütçe Giderleri İçindeki Payı (%) |
|--|--|---------------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|
| 01- Personel Giderleri | 24.884.944,52 | 23.540.370,21 | 94,60 | 15,62 |
| 02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 3.194.367,35 | 2.894.664,64 | 90,62 | 1,92 |
| 03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 112.278.832,51 | 111.546.055,31 | 99,35 | 74,01 |
| 04- Faiz Gideri | 6.187.520,66 | 6.177.020,66 | 99,83 | 4,1 |
| 05- Cari Transferler | 3.500.694,96 | 3.301.412,16 | 94,31 | 2,19 |
| 06- Sermaye Giderleri | 3.453.640,00 | 3.260.946,18 | 94,42 | 2,16 |
| Toplam | 153.500.000,00 | 150.720.469,16 | 98,19 | 100 |

Mal ve hizmet alımı giderleri ve faiz gideri kalemleri beklenene paralel gerçekleşirken personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, sermaye giderleri ödenekler kalemleri beklenenin altında gerçekleşmiştir.

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

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

| Bütçe Gelirinin Çeşidi | 2021 Yılı (TL) (A) | 2022 Yılı (TL) (B) | 2023 Yılı (TL) (C) | 2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A] | 2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B] |
|--|----------------------|----------------------|-----------------------|---|---|
| Vergi Gelirleri | 3.056.245,30 | 4.316.792,56 | 6.074.974,93 | 41,24 | 40,73 |
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 10.170.801,08 | 12.461.209,61 | 22.795.281,21 | 22,52 | 82,93 |
| Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler | | 950.000,00 | 1.481.100,00 | | 55,91 |
| Diğer Gelirler | 26.736.347,56 | 47.689.093,29 | 92.400.003,26 | 78,37 | 93,76 |
| Sermaye Gelirleri | 8.032.063,75 | 6.765.009,00 | 3.706.927,60 | -15,77 | -42,20 |
| Toplam | 47.995.457,69 | 72.182.104,46 | 126.458.287,00 | 50,39 | 75,19 |
| Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-) | 96.797,25 | 111.316,51 | 108.352,02 | 15,00 | -2,66 |
| Net Toplam | 47.898.660,44 | 72.070.787,95 | 126.349.934,98 | 50,47 | 75,31 |

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 54.279.147,03 TL tutarında (%75,31 oranında) artış göstermiştir. Bu çerçevede; Vergi Gelirlerinde 1.758.182,37 TL (%40,73) artış, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinde 10.334.071,60 TL (%82,93) artış, Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirlerinde 531.100,00 TL (%55,91) artış, Diğer Gelirlerde 44.710.909,97 TL (%93,76) artış, Sermaye Gelirlerinde ise -3.058.081,40 TL (%-42,20) azalış ve Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı -2.964,49 TL (%-2,66) azalmış olup, yukarıdaki sayılan gelir kalemlerindeki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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

| Bütçe Giderinin Çeşidi | 2021 Yılı (TL) (A) | 2022 Yılı (TL) (B) | 2023 Yılı (TL) (C) | 2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A] | 2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B] |
|------------------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|---|---|
| Personel Giderleri | 9.035.565,24 | 12.566.303,95 | 23.540.370,21 | 39,08 | 87,33 |
| SGK Devlet Prim Giderleri | 1.411.004,56 | 1.784.873,90 | 2.894.664,64 | 26,5 | 62,18 |
| Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 35.030.948,89 | 61.500.830,71 | 111.546.055,31 | 75,56 | 81,37 |
| Faiz Giderleri | 227.439,79 | 1.092.480,99 | 6.177.020,66 | 380,34 | 465,41 |
| Cari Transferler | 713.060,68 | 944.317,36 | 3.301.412,16 | 32,43 | 249,61 |
| Sermaye Giderleri | 2.045.755,95 | 1.525.147,83 | 3.260.946,18 | -25,45 | 113,81 |
| Sermaye Transferleri | 707.261,80 | - | - | - | - |
| Toplam | 49.171.036,91 | 79.413.954,74 | 150.720.469,16 | 61,51 | 89,79 |

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 71.306.514,42 TL

(%89,79) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında Personel Giderlerinin 10.974.066,26 TL (%87,33), Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Prim Giderlerinin 1.109.790,74 TL (%62,18), Mal ve Hizmet Alım giderlerinde 50.045.224,60 TL (%81,37), Faiz Giderleri 5.084.539,67 TL (%465,41), Cari Transferler 2.357.094,80 TL (%249,61), Sermaye Giderlerinin 1.735.798,35 TL (%113,81) arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Giderleri 159.034.770,19 TL, Faaliyet Geliri 126.724.831,79 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise -32.309.938,40 TL olarak gerçekleşmiştir.

Alaplı Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

| Sıra No | Şirketin Adı | Toplam Sermaye Tutarı (TL) | Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL) | Hisse Oranı (%) |
|---------|--------------------------------------|----------------------------|--|-----------------|
| 1 | ALAPLI BELEDİYESİ PERSONEL LTD. ŞTİ. | 10.000,00 | 10.000,00 | 100 |

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
 - 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
 - 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu

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

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

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

Kamu İdaresinin denetimi yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve

Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak 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 yürütölmüştür.

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütölen

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.

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

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları belirlenmemiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmamıştır. 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

Belediyenin nüfusu 50.000'in altında olduğundan Stratejik Plan hazırlama yükümlülüğü bulunmamaktadır. Belediyenin nüfusu 50.000'in altında olduğundan Performans Programı hazırlama yükümlülüğü bulunmamaktadır. İdare hiçbir iç kontrol riski belirlememiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır. İdare tarafından yetki devri yapılmasını gerektiren bir husus bulunmamaktadır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmamıştır. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

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 ancak Uyum Eylem Planında yer alan standartlar için gerekli çalışmalar asgari düzeyde kalmıştır.

İzleme Standartları

Kamu İç Kontrol Rehberi'ne göre üst yönetici tarafından görevlendirilmesi gereken İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu görevlendirmesi yapılmamış, iç kontrol sistemi yıl içinde herhangi bir değerlendirmeye tabi tutulmamış ve buna ilişkin değerlendirme formları ve raporları düzenlenmemiştir.

Kamu İdaresi norm kadro cetvelinde C/9 grubunda yer almakta olup "iç denetçi" kadrosu bulunmamaktadır. Bu nedenle iç denetim birimi kurulmamıştır. İç denetim birimi kurulmadığından iç kontrol sistemine ilişkin bir denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Alaplı Belediyesinin 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (s), (ş) ve (z) fıkralarında; "Geçiş Hakkı", "Geçiş Hakkı Sağlayıcısı" ve "İşletmeci" tanımlamaları yapılmıştır.

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

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

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

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

Yapılan incelemede, Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerini belirlemediği ve konuyla ilgili herhangi bir işlem yapmadığı tespit edilmiştir.

Altyapı geçiş hakkı bedeli olarak herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın yapılmamasının Belediyenin önemli bir gelirden mahrum kalmasına yol açtığı açıktır.

Kamu İdaresi cevabında bulgudaki tespite katılmış olup; yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin ilgili firmalardan geçiş hakkı ücreti tahsil edebilmek için 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından 27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sabit ve Mobil Haberleşme

Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik hükümleri gereği gerekli çalışmalara başlanacağı beyan edilmiştir.

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin belirlenerek tahsilat yapılmasına başlanmasının gerekli olduğu değerlendirilmiştir.

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

Belediyede 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.

10/6/2003 tarih ve 25134 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 4857 sayılı İş Kanunu'nun:

- 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu;

- 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

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

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

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

Yapılan incelemede; 2023 yılında Belediyeden emekli olan kadrolu işçilerin 293, 318, 482, 570 gün gibi kullanmadığı izinlerinin olduğu ve kıdem tazminatları hesaplanırken kullanmadıkları ücretli izin günleri karşılığında kendilerine yüksek tutarlarda ödeme yapıldığı tespit edilmiş olup bu durum; İdare açısından öngörülemez giderlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu tespite katılmış olup; personelin yıllık izinlerinin bir plan dahilinde kullandırılacağı bildirilmiştir.

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

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