



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

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

TABLolar LİSTESİ

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

KISALTMALAR

AŞ : Anonim Şirket

KHK : Kanun Hükümünde Kararname

GHS : Geçiş Hakkı Sağlayıcısı

VHKİ : Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Gecekondu Önleme Bölgesi İlan Edilen ve Belediye Mülkiyetinde Olan Taşınmazlara İlişkin İşlemlerin Hatalı Gerçekleştirilmesi
2. Belediyenin Şirketteki Sermaye Payının Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması
3. Maddi Duran Varlıklara Amortisman Ayrılmaması veya Değerinden Fazla Amortisman Ayrılması
4. Stoklara İlişkin İşlemlerin Hatalı Kaydedilmesi
5. Tahakkuk Etmemiş Giderlerin Tahakkuk Etmış Gibi Muhasebeleştirilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Taraf Olmayan Sendikaların Üyelerinden Dayanışma Aidatı Kesilmesi
2. Belediyenin Takipli Gelirlerine İlişkin Tahakkuk Tahsilat Oranlarının Düşük Olması
3. Demirbaş Niteliği Taşıyan Varlıkların Demirbaşlar Hesabına Kaydedilmesi Gereken Tutarlarının Doğrudan Giderleştirilmesi veya Tüketim Malzemesi Olarak Kaydedilmesi
4. Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması
5. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
6. Ambalaj Atıklarının Toplama Hakkının İhale Yapılmadan Bedelsiz Olarak Özel Bir Şirkete Verilmesi
7. Belediye Zabıta Yönetmeliği'ne Aykırı Görevlendirmeler Yapılması
8. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinin Konusu Dışında Hükümler İçermesi
9. Sosyal Yardımlarda İzlenecek Usul ve Esasları Belirleyen Yönetmelik Düzenlenmemesi

10. Bazı Taşınmazların Devlet İhale Kanunu'na Aykırı Olarak 51/ g Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Mahalli idareler" 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.

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

Kamu İdaresinin temel mevzuatı olan 5216 ve 5393 sayılı Kanunlarda kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları diğer ilgili kanun ve yönetmeliklerde de düzenlenmiştir.

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

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 yaptıracığı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıklı

ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde norm kadro ilke ve standartlarının Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirleneceği; belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadrolarının bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirleneceği düzenlenmiştir.

Bu çerçevede çıkarılan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm

Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'le, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile belediye ve il özel idarelerinin üye oldukları mahalli idare birliklerinde istihdam edilen memur, sözleşmeli personel, sürekli işçi ve geçici iş pozisyonlarında çalıştırılan personelle ilgili ilke ve esaslar belirlenmiştir. Yönetmelik'le belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri, hukuki durumları ve hizmet özellikleri esas alınarak gruplanmış ve her bir grup da kendi nüfusuna göre alt gruplarına ayrılmıştır. Belediyeler adrese dayalı nüfus sayımına göre belirlenmiş olan norm kadro sayısına bağlı kalmak kaydıyla, memur, sözleşmeli personel, sürekli işçi ve geçici işçi statüsünde çalıştıracığı personel sayısını belirlemektedir.

696 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 4.12.2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanlardan Kararnamede yazılı şartları taşıyanları Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'le belirlenen ilke ve esaslara tabi olmadan çalıştırılabilmektedir.

Belediyede çalışan memurlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olup, sözleşmeli personel ise 657 sayılı Kanun'un 4/B maddesi ile 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesine göre çalıştırılabilmektedir. İşçiler 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına ve 696 sayılı KHK kapsamında çalıştırılanlar da 696 sayılı KHK ile 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilmektedir.

Demre Belediyesi teşkilatı; Belediye Meclisi, Belediye Başkanı, Belediye Encümeni ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik ekindeki Belediye Tasnif cetvelinde C- 6 (50.000-74.999) grubunda yer alan Demre Belediyesinin norm kadro cetvelinde, 147 adet memur kadrosu ve 73 adet sürekli işçi kadrosu olmak üzere toplam 220 adet norm kadro öngörülmüştür.

Demre Belediye Başkanlığında; Mali Hizmetler Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Muhtarlık İşleri Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü olmak üzere 11 hizmet biriminde 24 adet memur, 4 sözleşmeli personel, 21 adet kadrolu işçi ve 124 adet şirket işçisi olmak üzere toplam 173 kişi çalışmaktadır.

Demre Belediyesinin 31.12.2023 tarihi itibariyle çalışan personel sayısı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1 : Personel Dağılım Tablosu

| TOPLAM KADRO MEMUR | DOLU KADRO | NORM KADRO FAZLALIĞI | BOŞ KADRO | TOPLAM MEMUR |
|------------------------|------------|----------------------|-----------|--------------|
| 147 | 24 | - | 123 | 24 |
| TOPLAM KADROLU İŞÇİ | DOLU KADRO | NORM KADRO FAZLALIĞI | BOŞ KADRO | TOPLAM İŞÇİ |
| 73 | 21 | - | 52 | 21 |
| SÖZLEŞMELİ PERSONELLER | KADIN | ERKEK | BOŞ KADRO | TOPLAM |
| | 1 | 3 | | 4 |
| ŞİRKET PERSONELLERİ | KADIN | ERKEK | BOŞ KADRO | TOPLAM |
| | 39 | 85 | - | 124 |

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 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 Antalya Demre Belediyesi faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

| E-Kod | Giderin Türü | Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL) | Bütçe İle Verilen Ödenek (TL) | Ek Ödenek (TL) | Eklene Ödenek (TL) | Düşülen Ödenek (TL) | Ödenek Toplamı (TL) | Bütçe Gideri Toplamı (TL) | İptal Edilen Ödenek (TL) | Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL) |
|---------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|---------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| 01 | Personel Giderleri | 0,00 | 12.100.000,00 | 6.000.000,00 | 1.200.000,00 | 0,00 | 19.300.000,00 | 18.380.777,78 | 919.222,22 | 0,00 |
| 02 | Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 0,00 | 1.580.000,00 | 0,00 | 1.300.000,00 | 0,00 | 2.880.000,00 | 2.600.606,54 | 279.393,46 | 0,00 |
| 03 | Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 0,00 | 47.730.000,00 | 10.000.000,00 | 14.140.000,00 | 670.000,00 | 71.200.000,00 | 68.793.945,75 | 2.406.054,25 | 0,00 |
| 04 | Faiz Giderleri | 0,00 | 1.500.000,00 | 0,00 | 0,00 | 350.000,00 | 1.150.000,00 | 1.147.690,13 | 2.309,87 | 0,00 |
| 05 | Cari Transferler | 0,00 | 930.000,00 | 0,00 | 980.000,00 | 50.000,00 | 1.860.000,00 | 1.620.658,98 | 239.341,02 | 0,00 |
| 06 | Sermaye Giderleri | 0,00 | 50.900.000,00 | 10.000.000,00 | 0,00 | 9.550.000,00 | 51.350.000,00 | 41.792.224,81 | 9.557.775,19 | 0,00 |
| 07 | Sermaye Transferleri | 0,00 | 200.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 200.000,00 | 180.836,65 | 19.163,35 | 0,00 |
| 08 | Borç Verme | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 09 | Yedek Ödenek | 0,00 | 7.060.000,00 | 0,00 | 0,00 | 7.000.000,00 | 60.000,00 | 0,00 | 60.000,00 | 0,00 |
| Toplam | | 0 | 122.000.000,00 | 26.000.000,00 | 17.620.000,00 | 17.620.000,00 | 148.000.000,00 | 134.516.740,64 | 13.483.259,36 | 0,00 |

Belediyenin 2023 mali yılı başlangıç bütçesi 122.000.000,00 TL olup, yılı içerisinde 26.000.000,00 TL ek bütçe ile tahsis edilen ödenek 148.000.000,00 TL'ye ulaşmıştır. Geçen yıldan devreden, eklene ve düşülen ödeneklerle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 148.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 134.516.740,64 TL bütçe gideri yapılmış, 13.483.259,36 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

| Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu | Bütçe Gelir Tahmini (TL) | Tahsilat Tutarı (TL) | Red ve İadeler (TL) | Net Tahsilat (TL) | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|------------------------------------|--------------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|-------------------------|
| 01- Vergi Gelirleri | 12.200.000,00 | 10.550.088,19 | 106.973,45 | 10.443.114,74 | 85,59 |
| 03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 10.610.000,00 | 16.627.751,41 | 67.751,11 | 16.560.000,30 | 156,07 |
| 04- Alınan Bağış ve Yardımlar | 1.100.000,00 | 3.158.892,11 | 0,00 | 3.158.892,11 | 287,17 |
| 05- Diğer Gelirler | 52.725.000,00 | 50.973.079,54 | 4.658,84 | 50.968.420,70 | 96,66 |
| 06-Sermaye Gelirleri | 71.520.000,00 | 38.095.000,00 | 0,00 | 38.095.000,00 | 53,26 |
| 08- Alacaklardan Tahsilat | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 09- Red ve İadeler(-) | 155.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Toplam | 148.000.000,00 | 119.404.811,25 | 179.383,40 | 119.225.427,85 | 80,55 |

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri tahsilatı %80,55 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %156,07 oranında alınan bağış ve yardımlar %287,17 tahminlerin üzerinde gerçekleşmiş olup, vergi gelirleri %85,59 oranında, diğer gelirler %96,66 sermaye gelirleri %53,26 oranında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

| Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu | Bütçe Ödeneği (TL) | Bütçe Gideri (TL) | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|--------------------------------------------------------|--------------------|-------------------|-------------------------|
| 01- Personel Giderleri | 19.300.000,00 | 18.380.777,78 | 95,23 |
| 02- Sosyal Güvenlik Kuramlarına Devlet Primi Giderleri | 2.880.000,00 | 2.600.606,54 | 90,29 |
| 03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 71.200.000,00 | 68.793.945,75 | 96,63 |
| 04- Faiz Gideri | 1.150.000,00 | 1.147.690,13 | 99,79 |
| 05- Cari Transferler | 1.860.000,00 | 1.620.658,98 | 87,09 |

| | | | |
|-------------------------|-----------------------|-----------------------|--------------|
| 06- Sermaye Giderleri | 51.350.000,00 | 41.792.224,81 | 81,38 |
| 07-Sermaye Transferleri | 200.000,00 | 180.836,65 | 90,41 |
| 08- Borç Verme | - | - | - |
| 09- Yedek Ödenekler | 60.000,00 | 0,00 | - |
| Toplam | 148.000.000,00 | 134.516.740,64 | 90,88 |

Tabloya göre 2023 yılında bütçe giderleri %90,88 seviyesinde gerçekleşmiştir. Gider kalemleri bütçe ile tahmin edilen tutarlara yakın seviyelerde gerçekleşmiştir.

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

Tablo 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 | 4.153.373,49 | 6.949.896,63 | 10.550.088,19 | 67,33 | 51,80 |
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 4.068.515,39 | 10.592.587,77 | 16.627.751,41 | 160,35 | 56,98 |
| Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler | 943.542,79 | 785.298,35 | 3.158.892,11 | 16,77 | 302,25 |
| Diğer Gelirler | 15.357.057,06 | 30.779.060,87 | 50.973.079,54 | 100,42 | 65,60 |
| Sermaye Gelirleri | 12.853.436,00 | 27.524.760,00 | 38.095.000,00 | 114,14 | 38,40 |
| Toplam | 37.375.924,73 | 76.631.603,62 | 119.404.811,25 | 105,02 | 55,81 |
| Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-) | 585.660,05 | 180.689,82 | 179.383,40 | -69,15 | -0,72 |
| Net Toplam | 36.790.264,60 | 76.450.913,80 | 119.225.427,85 | 107,80 | 55,95 |

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 42.774.514,05 TL'lik (%55,95) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 3.600.191,56 TL (%51,80), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 6.035.163,64 TL (%56,98) alınan bağış ve yardım gelirlerinde 2.373.593,76 TL (%302,25), diğer gelirlerde 20.194.018,67 TL (%65,60) ve sermaye gelirlerinde 10.570.240,00 TL (%38,40) tutarlarındaki 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 | 4.896.182,87 | 7.469.691,03 | 18.380.777,78 | 52,56 | 146,07 |
| SGK Devlet Prim Giderleri | 821.445,78 | 1.159.644,67 | 2.600.606,54 | 41,17 | 124,25 |
| Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 20.015.083,02 | 45.049.770,82 | 68.793.945,75 | 125,07 | 52,70 |
| Faiz Giderleri | 657.209,47 | 1.436.767,27 | 1.147.690,13 | 118,61 | -20,11 |
| Cari Transferler | 407.009,38 | 684.145,90 | 1.620.658,98 | 68,09 | 136,88 |
| Sermaye Giderleri | 19.310.050,54 | 34.640.391,22 | 41.792.224,81 | 79,39 | 20,64 |
| Sermaye Transferleri | 97.852,55 | 93.096,96 | 180.836,65 | -4,80 | 94,24 |
| Toplam | 46.204.833,61 | 90.533.507,87 | 134.516.740,64 | 95,93 | 48,58 |

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 43.983.232,77 TL (%48,58) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında mal ve hizmet alım giderlerinde 23.744.174,93 TL (%52,70), sermaye giderlerinde 7.151.833,59 TL (%20,64), personel giderlerinde 10.911.086,75 TL (%146,07) sermaye transferlerinde 84.739,69 TL (%94,24), cari transferlerde 936.513,08 TL (%136,88), SGK devlet prim giderlerinde 1.440.961,87 TL (%124,25) artış, faiz giderlerinde 289.077,14 TL (%20,11) azalma olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 96.886.792,11 TL, Faaliyet Geliri 114.693.487,04 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 17.806.694,93 TL olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

| Sıra No | Şirketin Adı | Toplam Sermaye Tutarı (TL) | Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL) | Hisse Oranı (%) |
|---------|-------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------|-----------------|
| 1 | Demre Hizmet Turizm Ltd. Şti. | 10.000,00 | 10.000,00 | 100 |

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Antalya Demre Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 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 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 yürütülmüştür.

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterli değildir. 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

Stratejik plan hazırlanmamıştır. İdare performans programı hazırlanmamıştır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak 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 hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, değerlendirilmemektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Gecekondu Önleme Bölgesi İlan Edilen ve Belediye Mülkiyetinde Olan Taşınmazlara İlişkin İşlemlerin Hatalı Gerçekleştirilmesi

Gecekondu Kanunu uyarınca mülkiyeti Belediyede olan ve gecekondu önleme bölgesi ilan edilen bölgedeki taşınmazlara ilişkin işlemlerde mevzuata aykırılıklar olduğu görülmüştür.

a) Gecekondu Fonu İçin Tahsil Edilen Tutarların Amacı Dışında Kullanılması

775 sayılı Gecekondu Kanunu gereğince gecekondu önleme bölgesi ilan edilen Belediyeye ait taşınmazların satış bedellerinden fon hesabına aktarılan tutarların amacı dışında belediyenin diğer cari iş ve işlemleri için kullanıldığı görülmüştür.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun "Arsanın hangi amaçlarla kullanılabilceği" başlıklı 7'nci maddesinde; Belediyenin mülkiyetinde bulunan ve bundan sonra bu kanuna göre mülkiyetine geçecek olan arazi ve arsalardan bu Kanun hükümleri dairesinde konut yapımına ayrılacağı,

"Arsa tahsisi şart ve şekilleri" başlıklı 25'inci maddesinde; 7'nci madde gereğince tespit olunan önleme bölgelerindeki arsaların konutsuz vatandaşlara verilebileceği,

"Fonların teşkili ve kullanılması" başlıklı 12'nci maddesinde; belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin, ilgili belediyeler adına bankada açılacak özel hesaplarda toplanarak bir fon oluşturulacağı, ilgili maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtildiği üzere Gecekondu Kanunu'nun gerektirdiği satışlardan elde edilecek gelirlerin bu kaynaklardan biri olduğu,

13'üncü maddesinde de bu fonlarda toplanan paraların;

a) Kanundaki amaçlarda kullanılmak üzere arsa sağlanmasında, Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan plan ve projelere göre halk konutu, nüve konut veya geçici misafir konutu yapılmasında,

b) Islah olunacak gecekonduların bölgeleri ile yeniden tesis edilecek önleme bölgelerinin yol, meydan, kanalizasyon, su, elektrik ve benzerleri gibi kamu hizmet ve tesislerinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan projelerine göre yapılmasında veya onarılmasında,

c) Kendi bütçe imkanlarıyla karşılanamayan ve fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tespit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılması gerektiği belirtilmiştir.

Öte yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Belli bir amaca tahsisli gelirler ve alınan paylar" başlıklı 18'inci maddesinin ikinci fıkrasında; 20.07.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondular Kanunu'nun 12'nci maddesi gereği kurulan fonda toplanacak paraların gelir bütçesinin ilgili bölümüne gelir kaydedilmesi, diğer taraftan gider bütçesinin ilgili tertibine tahsis amacı doğrultusunda kullanılmak üzere ödenek konulması, bu fondan yapılan harcamalarda 775 sayılı Kanunda belirtilen usul ve esasların uygulanması gerektiği düzenlenmiştir

Yapılan incelemede Gecekondular Kanunu gereğince yapılan işlemlerden elde edilen gelirlerin belediyenin cari harcamaları için kullanıldığı, ilgili fon hesaplarında herhangi bir bakiyenin bulunmadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi tarafından, 775 Sayılı Gecekondular Kanunu hükümlerine göre elde edilen gelirlerin fon hesabına aktararak amacına uygun kullanılmasının sağlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, 775 sayılı Gecekondular Kanunu hükümlerine göre elde edilen gelirlerin toplandığı fon hesabına aktarılan paraların bu Kanun'da yer verilen amaçlar dışında kullanılmaması, belediye bütçesinde ilgili gelir ve gider kalemlerinin oluşturularak sadece Kanun'un öngördüğü amaca uygun olarak kullanılması gerekmektedir.

b) Gecekondular Önleme Bölgelerinde Yer Alan Taşınmaz Tahsis İşlemlerine İlişkin Kayıtların Hatalı Gerçekleştirilmesi

Gecekondular önleme bölgelerinde yer alan taşınmazların tahsis işlemlerine ait kayıtların hatalı muhasebeleştirildiği görülmüştür.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun “Arsanın hangi amaçlarla kullanılabilceği” başlıklı 7’nci maddesinde; Belediyenin mülkiyetinde bulunan ve bundan sonra bu kanuna göre mülkiyetine geçecek olan arazi ve arsalardan bu Kanun hükümleri dairesinde konut yapımına ayrılacağı,

“Arsa tahsisi şart ve şekilleri” başlıklı 25’inci maddesinde; 7’nci madde gereğince tespit olunan önleme bölgelerindeki arsaların konutsuz vatandaşlara verilebileceği,

“Yardımlar ve muafiyetler” başlıklı 27’nci maddesinde; kendilerine arsa tahsis edilenlerin en geç 1 yıl içinde konutlarını yapmaya başlamaları ve 32’nci maddeye uygun olarak önceden tespit edilen plana göre, nüve kısmını en geç 2 yıl içinde bitirmelerinin şart olduğu, bu şartlara uymayanlardan, bu kanuna göre tahsis edilmiş veya edilecek taşınmaz mallar hiçbir hüküm alınmasına lüzum kalınsızın geri alınacağı düzenlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 250-Arazi ve Arsalar Hesabını düzenleyen “Hesabın işleyişi” başlıklı 189’uncu maddesinde; yönetmeliğin yürürlük tarihinden önce mevcut olan arsa ve arazilerden envanteri yapılanların tespit edilen değerleri bu hesaba borç, 500-Net Değer/Sermaye Hesabına alacak kaydedileceği, satılan arsa ve arazilerin, bir taraftan kayıtlı değeri bu hesaba, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu fark 600-Gelirler Hesabına alacak, satış bedeli 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumsuz fark 630-Giderler Hesabına borç, diğer taraftan satış bedeli 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği,

333-Emanetler Hesabını düzenleyen “Hesabın işleyişi” başlıklı 260’ıncı maddesinde; emanet olarak nakden tahsil edilen tutarlar bu hesaba alacak, 100-Kasa Hesabı, 102-Banka Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedileceği düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, gerçekleştirilen tahsis işleminin satış işlemi olmadığı, tahsis süresince tescil işleminin gerçekleştirilmediği, şartların gerçekleşmesi durumunda tescil işleminin yapılacağı, şartların gerçekleşmemesi durumunda ise taşınmazın geri alınması ve tahsil edilen bedelin iadesini gerektirdiğinden tahsil edilen bedelin gelir kaydedilmemesi, 333-Emanetler Hesabına kaydedilerek tescil sonrası gelir kaydının yapılması ve tescil işlemi ile 250-Arazi ve Arsalar Hesabının alacaklandırılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Gecekondu Kanunu hükümleri doğrultusunda gecekondu önleme bölgesinde yer alan taşınmazların tahsisi amacıyla ihale işlemlerinin gerçekleştirildiği, ihale

işlemlerine hazırlık aşamasında ilgili taşınmazın bedel tespiti çalışmalarının yapıldığı, söz konusu çalışmalar neticesinde ilgili taşınmaz değerlerinin Belediyenin Kıymet Takdir Komisyonu tarafında metrekare başına 5.500,00 TL olarak takdir edildiği, bedel tespiti sonrası taşınmazlardan bir kısmına ilişkin değerlendirme kaydının yapılmadığı, taşınmazların ihale bedelleri ile taşınmazın kayıtlı değeri arasındaki farkın 600-Gelirler Hesabına alacak, 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, tahsis işlemi gerçekleştirilen taşınmaz için 250-Arazi ve Arsalar Hesabı taşınmazın kayıtlı değeri kadar alacak kaydı yapıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer verilen açıklamalar çerçevesinde tahsis işlemine ilişkin tahsil edilen bedelin gelir kaydedilmesi nedeni ile 600-Gelirler Hesabının ve 800-Bütçe Gelirleri Hesabının olması gerekenden 28.420.000,00 TL fazla, 333-Emanetler Hesabının olması gerekenden 34.910.000,00 TL eksik, taşınmazın tahsis işlemine hazırlık aşamasında yapılan bedel tespiti sonrası taşınmazın değeri ile kayıtlı değeri arasındaki farkın kayıtlara yansımaması ve taşınmaz tescil işlemi gerçekleşmeden söz konusu taşınmaz hesaplarının alacaklandırılması sebebi ile 250-Arazi ve Arsalar Hesabı olması gerekenden 32.530.080,00 TL eksik ve 500-Net Değer Hesabının olması gerekenden 26.040.080,00 TL eksik görünmesine sebep olmaktadır.

Kamu İdaresi tarafından 775 Sayılı Gecekondu Kanunu hükümlerine göre tahsis işlemlerinde elde edilene gelirlerin 600-Gelirler Hesabında değil 333-Emanetler Hesabına alınarak takibinin sağlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, tahsis bedelin 333-Emanetler Hesabına kaydedilerek tescil sonrası gelir kaydının yapılması ve tescil işlemi ile 250-Arazi ve Arsalar Hesabının alacaklandırılması gerekmektedir.

c) Tahsise Hazır Hale Getirilmeden ve Tip Projeleri Oluşturulmadan Arsaların Tahsis İşleminin Gerçekleştirilmesi

Belediyenin gecekondu önleme bölgesi ilan edilen taşınmazlarından konut yapımı maksadıyla ayrılan arsaları, tip projeler ve keşifleri hazırlamadan, yapılacak inşaatın su ihtiyacını karşılayacak tesisat ve ana yollarını stabilize çalışmaları gerçekleşmeden tahsis ettiği ve tahsis edilen bu alanlarda yer alan konutların inşaat alanının 150 metrekareyi (asgarî ölçüler içinde kalmak kaydıyla balkon, umumî merdiven ve konutla ilişkili sair müstemilât hariç olmak üzere) geçmesine rağmen yapı ruhsatlarını onayladığı görülmüştür.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun "Arsanın hangi amaçlarla kullanılabilceği" başlıklı 7'nci maddesinde; belediyenin mülkiyetinde bulunan ve bundan sonra bu kanuna göre

mülkiyetine geçecek olan arazi ve arsalardan bu Kanun hükümleri dairesinde konut yapımına ayrılacağı,

Aynı Kanun'un "Yardımlar ve muafiyetler" başlıklı 27'nci maddesinde; kendilerine arsa tahsis edilenlerin en geç 1 yıl içinde konutlarını yapmaya başlamaları ve 32'nci maddeye uygun olarak önceden tespit edilen plana göre, nüve kısmını en geç 2 yıl içinde bitirmelerinin şart olduğu, bu şartlara uymayanlardan, bu kanuna göre tahsis edilmiş veya edilecek taşınmaz mallar hiçbir hüküm alınmasına lüzum kalınmaksızın geri alınacağı, belirtilmiştir.

Gecekondu Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin "Arsaların dağıtımına hazır hale getirilmesi ve arsa bedelleri" başlıklı 8'inci maddesinde; Belediyelerin, Gecekondu Kanunu'nun amaçlarına uygun olarak kullanılmak üzere uhdelere geçen arsalardan Kanun'un 7'nci maddesine göre konut yapımı maksadıyla ayrılanları tahsise hazır hale getirmeleri, dağıtımına tabi tutulacak bu arsalar üzerinde inşa edilecek konutların tip projelerini ve keşiflerini hazırlamaları ve yapılacak inşaatın su ihtiyacını karşılayacak tesisat ve ana yollarını stabilize olarak yapmaları gerektiği,

Aynı Yönetmelik'in 65'inci maddesinde; bu Yönetmelik hükümleri gereğince yapılacak konutların inşaat alanı 150 metrekareyi geçemeyeceği, bu inşaat alanına, bir ailenin oturmasına mahsus müstakil bir evin veya bir apartman dairesinin içinde kalan bütün odaların, holler, antre, mutfak, banyo, hela, lavabo, kiler, depo, baca ve iç geçitler ile bunları bölen veya çevreleyen iç ve dış duvarların kat plânlarındaki alanlarının tamamı, müşterek duvarların alanlarının ise yarısının dâhil olduğu, yönetmelikteki asgarî ölçüler içinde kalmak kaydıyla balkon, umumî merdiven ve konutla ilişkili sair müstemilâtın bu inşaat alanına dâhil olmadığı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede belediye tarafından gecekondu bölgesi ilan edilen alanda yer alan taşınmazların tip projeleri hazırlanmadan ve su ihtiyacı karşılanmadan tesisat ve stabilizasyon işleri gerçekleştirilmeden tahsis işleminin gerçekleştirildiği, bu nedenle;

12.11.2018 tarih ve 37 karar numaralı meclis kararı doğrultusunda tahsis edilen taşınmazlardan 29 tanesinin 1 yılı geçmesine rağmen inşaatına başlanmadığı,

06.03.2019 tarih ve 10 karar numaralı meclis kararı doğrultusunda tahsis edilen taşınmazlardan 14 tanesinin 1 yılı geçmesine rağmen inşaatına başlanmadığı, 2 tanesinin 2 yıl geçmesine rağmen nüve kısmının tamamlanmadığı,

07.07.2021 tarih ve 34 karar numaralı meclis kararı doğrultusunda tahsis edilen taşınmazlardan 13 tanesinin 1 yılı geçmesine rağmen inşaatına başlanmadığı tespit edilmiştir.

Ayrıca yapılan incelemede arsaların tip projelerinin belediye tarafından oluşturulmadığı, tahsis işlemi yapılan arsalara ait yapı ruhsatlarının dayanağı olan mimari projelerde asgarî ölçüler içinde kalmak kaydıyla balkon, umumî merdiven ve konutla ilişkili sair müstemilât dışında kalan alanlar düşülmesine rağmen tahsis edilen arsalarından 49 tanesinin 150 metrekareyi geçtiği, bu yapıların bir ailenin oturmasına mahsus müstakil bir evin niteliklerini taşımayan konutlar ve birden fazla bağımsız bölüm içeren apartmanlar olduğu anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, tarafından tahsis sahiplerince inşaata başlanmamasına gerekçe olarak sorumlu kurum ve kuruluşlarca teknik alt yapı hizmetlerinin götürülmediği, bu sebeple Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin 5'inci Maddesinin (17) numaralı bendinin; "Gelişme alanları ile kentsel dönüşüm ve gelişim alanları hariç, yerleşme alanlarında yapı ruhsatı düzenlenebilmesi için yol, su, kanalizasyon, elektrik gibi teknik altyapı hizmetlerinin götürülmüş olması şarttır." düzenlemesi gereğince yapı ruhsatı verilemediği belirtilmiştir.

Ancak bulguda söz konusu arazilerin Gecekondu Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin "Arsaların dağıtımına hazır hale getirilmesi ve arsa bedelleri" başlıklı 8'inci maddesinin de belirtildiği üzere, belediyelerin, Gecekondu Kanunu'nun amaçlarına uygun olarak kullanılmak üzere uhdelere geçen arsalarından konut yapımı maksadıyla ayrılanları tahsise hazır hale getirmeleri, dağıtımına tabi tutulacak bu arsalar üzerinde inşa edilecek konutların tip projelerini ve keşiflerini hazırlamaları ve yapılacak inşaatın su ihtiyacını karşılayacak tesisat ve ana yollarını stabilize olarak yapmaları gerektiği,

Aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde belediyelerin, tahsise hazır hale getirilmiş arsaları ilan edebileceği belirtilmiş olup, bulguda eleştiri konusu edilen husus söz konusu arazilerin tahsise hazır hale getirilmeden tahsis işleminin gerçekleştirilmesidir. Bu nedenle kamu idaresi tarafından, gönderilen cevapta da belirtildiği üzere yapı ruhsatı verilemeyecek ve herhangi bir inşaat başlanamayacak alanların tahsis işlemi gerçekleştirilmemesi gerekmektedir.

Yine Kamu İdaresi cevabında, konut yapımına ayrılan arsaların bulunduğu 1/1000 ölçekli uygulama imar planında 4 kat, TAKS/KAKS: 0,30/1,20 konut alanında kaldığı, bahse konu arsalar yapı ruhsatı verilmesi esnasında her bir bağımsız bölüm brüt 150 m² inşaat alanını

geçmeyecek şekilde projelendirildiği, 775 sayılı Gecekondu Kanunu ve Kanun'un 37'nci maddesi uyarınca hazırlanan Gecekondu Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin 65'inci maddesinde belirtilen 150 m2 sınırlamasının her bir bağımsız bölüm için getirilmiş bir sınırlama olduğu düşünüldüğü ifade edilmiştir.

Ancak söz konusu alanlar Gecekondu Kanunu hükümleri gereğince gecekondu önleme bölgesi ilan edildiği için genel nitelikteki İmar Kanunu yerine özel nitelikte hükümleri içeren Gecekondu Kanunu'nun ve bu Kanun'a dayanılarak düzenlenen diğer alt mevzuatın dikkate alınması gerekmektedir. Kaldı ki, Gecekondu Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin 65'inci maddesinde, yapının inşaat alanının 150 metrekareyi geçmemesi gerektiği, bu inşaat alanına bir ailenin oturmasına mahsus müstakil bir evin veya bir apartman dairesinin içinde kalan bütün odalar, holler, antre, mutfak, banyo, hela, lavabo, kiler, depo, baca ve iç geçitler ile bunları bölen veya çevreleyen iç ve dış duvarların kat plânlarındaki alanlarının tamamının, müşterek duvarların alanlarının ise yarısının dâhil olduğu, Yönetmelik'teki asgarî ölçüler içinde kalmak kaydıyla balkon, umumî merdiven ve konutla ilişkili sair müştemilâtın bu inşaat alanına dâhil olmadığı belirtilmiştir.

Gecekondu Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nin 66'ncı maddesinde yukarıdaki madde gereğince tespit edilen konut inşaat sahası içersindeki mahallerin, ebat ve ölçüleri, bu Yönetmelik'in 58'inci maddesi nazara alınarak düzenleneceği açıklanmış,

Aynı yönetmelik'in 58'inci maddesinde ise Gecekondu Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nde belirtilmeyen hususlarda yürürlükte olan İmar Yönetmeliği ve Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği'nin uygulanması gerektiği belirtilmiştir. Gecekondu Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nde inşaat alanına ilişkin düzenlemeye yer verilmiş olması nedeniyle öncelikli olarak İmar Yönetmeliği ve Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği hükümlerinin değil Gecekondu Kanunu Uygulama Yönetmeliği'nde belirtildiği üzere inşaat alanının 150 metrekareyi geçemeyeceği düzenlemesinin idare tarafından öncelikli olarak dikkate alınması gerekmektedir.

Her ne kadar Kamu İdaresi cevabında 150 metrekare sınırının her bir bağımsız bölüm için dikkate alınması gerektiğini belirsede, söz konusu düzenleme tahsis edilen hak sahibi tarafından yapılacak yapının en yüksek alanını ifade etmektedir. İdare tarafından tek hak sahibine tahsis işlemi yapıldığından tahsis işlemi gerçekleştirilen arazi üzerinde birden fazla bağımsız bölüm yapılma imkanı bulunmamaktadır. Bu nedenle tek haksahibine birden fazla bağımsız bölüm inşa etmesini sağlayacak şekilde yapı ruhsatı verilmemesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında ayrıca, bahse konu arsaların tahsisleri 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 25'inci maddesinde belirtilen şartları sağlayan yoksul ve dar gelirli vatandaşlara yapıldığı, tahsis sahibi vatandaşlardan mevzuat kapsamında belirtilen sorumluluklarını yerine getirenlere tapu devri işlemleri yapıldığı ve tapu kayıtlarına “775 Sayılı Gecekondu Önleme Kanunu'nun 34'üncü maddesi gereğince kısıtlıdır.” şerhi düşüldüğü, bu durumda da Gecekondu Kanunu'nun 34'üncü maddesinde belirtilen kısıtlılık halleri doğrultusunda bahse konu arsaların 10 yıl süre ile satış, devir vs. işlemleri durdurularak, bu arsaların ticarete konu edilmesi ve bu arsalarından ticari menfaat sağlanmasının önlenildiği, yine Belediye tarafından bahse konu 775 sayılı Kanun kapsamında tahsisi yapılan arsaların bulunduğu Karabucak Mahallesi Bozdağ Mevkii'nin ilçenin gelişmesine ayrılmış bir alan konumunda olduğu, Karabucak Mahallesi Bozdağ Mevkii'nde Belediye tarafından tahsisi yapılan arsaların civarında özel mülkiyete ayrılmış olan ve tapu kayıtlarında yukarıda belirtilen Gecekondu Kanunu'nda belirtilen kısıtlılık halleri bulunmayan, bu nedenle de alım satım bedelleri bir nebze yüksek olan arsaların bulunduğu, bu alanda tahsisi yapılacak arsaların bedel tespitlerinin Kamu Yararı gözetilerek, imar planında belirtilen kat adedi ve yapılaşma şartları ile civardaki özel mülkiyete konu edilmiş arsaların bedelleri dikkate alınarak belirlendiği, bu durumda herhangi bir kamu zararı oluşturmadığı belirtilmiştir. Oysa belirtilen gerekçeler zaten gecekondu tahsis işleminin gerçekleştirilmesinin mevzuat gereği şartları olduğundan idare tarafından yerine getirilmesi bulgu konusunu ortadan kaldıracak hüküm ifade etmemektedir.

Sonuç olarak, Belediyenin gecekondu önleme bölgesi ilan edilen taşınmazlarından konut yapımı maksadıyla ayrılan arsaları, tip projeler ve keşifleri hazırlanmadan, yapılacak inşaatın su ihtiyacını karşılayacak tesisat ve ana yollarının stabilize çalışmaları gerçekleşmeden tahsis etmemesi ve tahsis edilen bu alanlarda yer alan konutların inşaat alanına, yapı içinde kalan bütün odalar, holler, antre, mutfak, banyo, hela, lavabo, kiler, depo, baca ve iç geçitler ile bunları bölen veya çevreleyen iç ve dış duvarların kat plânlarındaki alanlarının tamamı, müşterek duvarların alanlarının yarısı dahil, asgarî ölçüler içinde kalmak kaydıyla balkon, umumî merdiven ve konutla ilişkili sair müştemilâtı hariç olacak şekilde 150 metrekareyi geçmemesi, bu şartları taşımayan yapıların yapı ruhsatlarının iptal edilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Belediyenin Şirketteki Sermaye Payının Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

Belediyenin ortak olduğu şirketteki sermaye payının muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının niteliğini açıklayan 181'inci maddesine göre; bu hesap mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılır.

Aynı Yönetmelik'in 247-Sermaye Taahhütleri Hesabının işleyişini açıklayan 185'inci maddesine göre de taahhüt edilen sermaye tutarları bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına (240-241 gibi) borç kaydedilmelidir. Yerine getirilen sermaye taahhütleri ise bu hesaba borç yapılmalı ve 830-Bütçe Giderleri Hesabına kaydedilmelidir.

Aynı Yönetmelik'in 500-Net Değer/Sermaye Hesabının Niteliği başlıklı 346'ncı maddesinde hesaplarda kayıtlı olmayan varlıklardan kaydi envanteri yapılarak hesaplara alınanların izlenmesi için kullanılacağı, Hesabın işleyişi başlıklı 347'nci maddesinde envanteri yapılan varlık karşılıkları bu hesaba alacak, ilgili varlık hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Dolayısıyla taahhüt edilen sermaye 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ile 247-Sermaye Taahhütleri Hesabında izlenmelidir. Taahhüdün yerine getirilmesi durumunda ise 247-nolu hesap kapatılmalı ve bütçe gideri yapılmalıdır. Envanter çalışmaları sonucu kayıtlarda yer almayan bedellerin ise 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı borçlandırılarak 500-Net Değer Hesabı alacaklandırılarak kayıtlara aktarılması gereklidir.

Yapılan incelemede Belediyenin, Demre Hizmet Turizm İnşaat Sanayi Ve Ticaret Ltd.Şti.deki 10.000,00 TL'lik payının Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında herhangi bir kaydının yer almadığı görülmüştür.

241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında kayıtlı olmayan varlığın kaydi envanteri yapılarak hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Maddi Duran Varlıklara Amortisman Ayrılmaması veya Değerinden Fazla Amortisman Ayrılması

Belediyenin bazı varlıkları için hiç amortisman ve tükenme payı ayrılmadığı, bazıları için de tutarından fazla amortisman ve tükenme payı ayrıldığı görülmüştür.

Amortisman ve Tükenme Payları konulu 47 Sıra Numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin duran varlıklarından hangilerinin amortisman ve tükenme payına tabi tutulacağı, buna ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranları belirlenmiştir.

Belirtilen Genel Tebliğ'in "Amortisman ve tükenme payına tabi tutulan varlıkların değeri" başlıklı 4'üncü maddesinde, duran varlıkların amortisman ve tükenme payına tabi değerlerinin maliyet bedeli olduğu, maliyet bedelinin ise, bir varlığın satın alınması, üretilmesi veya değerinin artırılması için yapılan harcamalar veya verilen kıymetlerin toplamından oluştuğu açıklanmıştır.

Aynı Genel Tebliğ'in "Amortisman ve tükenme payı ayırma yöntemi" başlıklı 5'inci maddesinde de, duran varlıklar için amortisman ve tükenme payı ayrılmasında normal amortisman yönteminin uygulanacağı, bu yöntemle göre varlıklar için amortisman ve tükenme payı, varlığın yararlanma süresine göre Genel Tebliğ Eki-1'de yer alan Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları Listesinde belirlenen oranlarda her yıl eşit olarak ayrılacağı izah edilmiştir. Anılan Genel Tebliğ'in "Amortisman ve tükenme payının muhasebeleştirilmesi" başlıklı 8'inci maddesinde ise ayrılan amortisman ve tükenme paylarınının 630 Giderler Hesabına borç, ilgisine göre 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı veya 299-Birikmiş Amortismanlar hesabına alacak kaydedileceği belirtildikten sonra, Genel Tebliğ'in "Amortisman tabi duran varlıkların deftere kaydedilmesi" başlıklı 9'uncu maddesinde, amortisman tabi her bir varlığın Duran Varlıklar Amortisman Defterine kayıt usulleri detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Kamu idaresinin mülkiyetindeki varlıkların amortisman ve tükenme payı süre ve oranları ise Genel Tebliğ'e ekli Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları Listesinde gösterilmiştir. Sözü edilen Genel Tebliğ hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, bir varlığın amortismanının ancak varlığın maliyet bedeli kadar olabileceği ve varlığın maliyet bedeline ulaşmaya kadar her yıl amortisman ve tükenme payının ayrılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Ancak Belediyenin varlık hesapları ile amortisman hesapları çapraz incelendiğinde 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı alt kodlarında 10.488.858,89 TL, 252-Binalar Hesabı alt kodlarında 33.980.488,61 TL, 253-Tesis Makine ve Cihazlar Hesabı alt kodunda 685,00 TL, 255-Demirbaşlar Hesabı alt kodlarında 49.365,21 TL varlık değeri bulunmasına rağmen bunlar için amortisman ayrılmadığı,

252-Binalar Hesabı alt kodlarında kayıt bulunmamasına rağmen 997.669,88 TL, 255 - Demirbaşlar Hesabı alt kodunda varlık değeri bulunmamasına rağmen 18.803,22 TL amortisman kaydı bulunduğu,

253-Tesis Makine ve Cihazlar Hesabı alt kodunda var olan varlığın kayıtlı tutarından 9.699,60 TL, 255-Demirbaşlar Hesabı alt kodlarında alt kodunda var olan varlığın kayıtlı tutarından 44.095,03 TL tutarında fazla amortisman kaydı bulunduğu görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından amortisman kayıtlarının yapıldığı belirtilmiş olsada, düzeltme işlemine ilişkin kayıt 18.04.2024 tarih ve 1148 sayılı muhasebe işlem fişi ile gerçekleştirildiğinden 2023 yılı mali tablolarında yer alan hataya etkisi olmayacaktır.

Sonuç olarak, Belediye tarafından amortisman ayrılması gerekli varlıklar için amortisman ayrılması ve varlık değerinden fazla amortisman ayrılmaması gerekmektedir.

BULGU 4: Stoklara İlişkin İşlemlerin Hatalı Kaydedilmesi

Satın alınıp 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı'na kaydedilen malların, kullanıma verilme veya tüketilme zamanlarına bakılmaksızın, aynı yevmiye kaydında veya aynı gün içinde giderleştirilerek hesaplardan çıkarıldığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 15'inci maddesinde "Satın Alınan Taşınırların Giriş İşlemleri", Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 113, 114, 115 ve 116'ncı maddelerinde ise 15-Stoklar Hesabı ile 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabının işleyiş ve nitelikleri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Anılan hükümler uyarınca; kurumlarca satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların maliyet bedelleri ile 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabına borç kaydedilmesi ve taşınır giriş işlemlerinin yapılması gerekmektedir. Sonrasında, Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 30'uncu maddesi gereğince Taşınır İşlem Fişi düzenlenerek tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilen veya kullanılan ilk madde ve malzemeler ise anılan hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilmelidir.

Yapılan incelemede, belediyece satın alınan mal ve malzemeler için giriş kaydı ve kullanılması sonucu çıkış kaydı yapılmadığı; 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedilmesi gereken mal ve malzeme satın alınıp tüketilmesine rağmen (Hırdavat malzemeleri, veterinerlik için sağlık malzemeleri, bayrak, poster, yangın tüpü alımları vb.) bu

satın alma bedellerinin, ait olduğu bilanço grubunda muhasebeleştirilmeden doğrudan 630-Gider Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Satın alınan mal ve malzeme bedellerinin 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı yerine ilk anda 630-Gider Hesabına kaydedilmesi, mali tablolarının doğruluğu ve güvenilirliğini olumsuz yönde etkilemekte, mali tabloların gerçek durumu hakkında hatalı bilgiler üretmesine sebep olmaktadır.

Kamu İdaresi, stoklara kaydedilmesi gereken mal ve malzemelerin satın alımına müteakip 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedilmesinin sağlanacağını belirtmiştir.

Sonuç olarak, ilk madde ve malzeme, yarı mamul, mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların maliyet bedelleri ile 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabına borç kaydedilmesi ve taşınır giriş işlemlerinin yapılması gerekmektedir

BULGU 5: Tahakkuk Etmemiş Giderlerin Tahakkuk Etmemiş Gibi Muhasebeleştirilmesi

İdarenin kısa ve uzun vadeli iç borçlarının incelenmesi neticesinde; borçlanma işlemlerinin muhasebe kayıtlarına alınması aşamasında henüz tahakkuk etmemiş giderlerin tamamının tahakkuk etmiş gibi 630-Giderler Hesabına kaydedildiği, 381 ve 481 nolu Gider Tahakkukları Hesaplarının ise yersiz kullanıldığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 381-Gider Tahakkukları hesabına ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 289'uncu maddesinde; bu hesabın kısa vadeli iç ve dış mali borçlar hesap gruplarında izlenmeyen, tahakkuk etmiş giderlerden kaynaklanan ancak gelecek aylarda ödenebilir duruma gelecek olan borçlar ile uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki gider tahakkukları hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 290'ıncı maddesinde; Uzun veya kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içinde yer alan, iç ve dış malî borçlara ilişkin olarak ay sonlarında tahakkuk ettirilen ve gelecek aylarda ya da içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemde ödenecek olan işlemler faiz tutarının bu hesaba kaydedileceği; Aralık ayına ait olarak tahakkuk ettirilen faiz gideri borçlarından takip eden faaliyet dönemi içinde ödenmesi gerekenlerin ise geçici mizandan önce bu hesaba kaydedileceği ve dönem

sonunda, uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki gider tahakkukları hesabında yer alıp, ödeme zamanına bir yıldan az süre kalan tutarların da bu hesaba aktarılacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan Yönetmelik'in 481-Gider Tahakkukları hesabına ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 338'inci maddesinde ise; bu hesabın uzun vadeli iç ve dış mali borçlar hesap gruplarında izlenmeyen; tahakkuk etmiş giderlerden kaynaklanan ancak içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemden sonraki dönemlerde ödenebilir duruma gelecek olan borçların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir

Bu kapsamda, belediyenin daha önceki yıllar yapmış olduğu kısa ve uzun vadeli borçlanma kayıtlarında ise; kısa ve uzun vadede ödeyeceği toplam faiz miktarı henüz tahakkuk etmeden, borçlanma işlemlerinin muhasebe kayıtlarına alınma aşamasında, 381 ve 481-Gider Tahakkukları hesaplarına alacak; 630-Giderler Hesabına borç kaydı yapılmak sureti ile henüz tahakkuk etmemiş giderler tahakkuk etmiş gibi gösterilmekte ve ilgili yılda ödenecek faiz tutarı 630 hesabına kaydedilmektedir.

Denetim yılı içerisinde, daha önceki yıllarda giderleştirilen ve yıl içinde 381 hesaplarına kaydedilen ve yıl içinde ödenen toplam 1.163.100,72 TL'nin ödeme yılında 630 -Giderler Hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

Yukarıda da belirtildiği üzere 381 ve 481 numaralı Gider Tahakkukları hesapları, faiz ödemelerinin gelecek aylarda ya da içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemde ödenecek olan işlemiş faiz tutarının ödenebilir hale geldiği durumlarda kullanılmaktadır. Yani anılan iki hesabın faiz dahil kredi taksitlerinin birden çok ayı içerir şekilde ödenmesi ve bu ödemelerin bir sonraki mali yıla sarkması ya da faiz dahil anaparanın tamamının vade sonunda ödenmesi hallerinde kullanılacağı belirtilmektedir.

Aylık faiz dahil taksit ödemeli kredilerde ise; ay sonlarında 630 Giderler Hesabına borç kaydı yapılarak 103-Verilen Çekler ve Ödeme Emirleri ile 102-Bankalar Hesaplarına ilgili kayıtların yapılması suretiyle faiz dahil taksit ödemesinin muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

Kamu idaresi sonraki kredi anlaşmalarında faiz yükümlülüğünün gerçekleştiği yıl değil, ilgili yıllarda gider olarak yazılması için 920-Gider Taahhütleri ve 921-Gider Taahhütleri Karşılığı hesaplarında takibinin sağlanacağını belirtmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından yapılan kredi anlaşmalarının kayıtlara alındığı anda sözleşme sonuna kadar ödenmesi öngörülen toplam faiz yükümlülüğünün tek kalemde nazım hesaplarda izlenmesi ve ödeme gerçekleştikçe bu hesaplardaki tutarların peyderpey tasfiye edilmesi gerektiğinden Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında bulunan, Nazım Hesaplar arasında yer alan 920 -Gider taahhütleri ile 921-Gider taahhütleri karşılığı hesaplarının yukarıda belirtilen işlem için kullanılmasının ve anılan Yönetmelik ile Plan içeriğinde, gerekli değişikliklerin yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Taraf Olmayan Sendikaların Üyelerinden Dayanışma Aidatı Kesilmesi

Memurlara 4688 sayılı Kanun çerçevesinde verilen sosyal denge ödemelerinden “Dayanışma Aidatı” adı altında Kanun ve Toplu Sözleşmeye aykırı olarak kesinti yapıldığı görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Üyelik ödentisi" başlıklı 25'inci maddesinde üyelik ödentisinin tutarı ve ne şekilde kesinti yapılacağı ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. Ayrıca ilgili maddede üyelik ödentisi dışında her ne ad altında olursa olsun, üyelere başka bir kesinti yapılmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkur Kanun'un 28'inci maddesinin ikinci fıkrasında da, toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağı öngörülmüştür.

Yine Kanun'un “Gelirler” başlıklı 24'üncü maddesinde sendika gelirleri arasında üyelerin ödeyecekleri üyelik ödentileri sayılmış, 25'inci maddesinin üçüncü fıkrasında, sendika tüzüğüne, üyelik ödentisi dışında her ne ad altında olursa olsun, üyelere başka bir kesinti yapılmasını öngören hükümler konulamayacağı kuralına yer verilmiştir.

İdare ile yetkili sendika arasında akdedilen 01/06/2022 31/12/2023 Dönemine Ait Sosyal Denge Sözleşmesi'nin "Sözleşmenin kapsamı ve yararlanma koşulları" başlıklı 4'üncü maddesinin B fıkrasında; *Bu Sosyal Denge Sözleşmesinden Türk Yerel Hizmet-Sen üyeleri ve diğer kamu görevlileri herhangi bir dayanışma üye aidatı ödemeksizin faydalanır.*" hükmü yer almaktadır.

4688 sayılı Kanun ve sendika tüzüğü hükümlerine göre sendika üyesi bir kamu görevlisinin sendikaya karşı mali yükümlülüğü sadece "aylık üyelik ödentisi" ile sınırlıdır ve bunun dışında kendisinden her ne ad altında olursa olsun başkaca bir ödenti alınması imkânı bulunmamaktadır. Sosyal denge tazminatının tarafı olan sendikaya değil de başka bir sendikaya üye olanlardan ya da hiçbir sendikaya üyeliği bulunmayanlardan, sosyal denge sözleşmesinde sağlanan haklardan yararlanma koşulu olarak "sendika aidatı", "sözleşme aidatı", "dayanışma aidatı" ya da başkaca herhangi bir ad altında sendika lehine bir ödemede bulunmasının istenmesi de aynı nedenlerle mümkün değildir.

Kamu İdaresi tarafından Sosyal Denge Sözleşmesinde sosyal denge ödemelerinden "Dayanışma Aidatı" adı altında kesinti yapılması uygulamasına son verildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak; belediye ile yetkili sendika arasında yapılan sosyal denge sözleşmelerinde, kamu görevlilerinin sözleşmeden faydalanabilmesi için sözleşme aidatı alınmasına yönelik bir şarta yer verilmemesi ve sözleşme aidatı kesintisi yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 2: Belediyenin Takipli Gelirlerine İlişkin Tahakkuk Tahsilat Oranlarının Düşük Olması

Antalya Demre Belediyesinin "Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetveli"ni oluşturan gelir kalemlerinden bazılarının tahsilât oranlarının düşük düzeyde kaldığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin (f) bendinde, Belediye başkanı belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli ve yetkili kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 61'inci maddesinin birinci fıkrasında, muhasebe hizmeti;

“Gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir.”

şeklinde tanımlanmış; aynı maddenin ikinci fıkrasında muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanun’un 60’ıncı maddesinin (e) bendinde de, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’un “Ödeme zamanı ve önce ödeme” başlıklı 37’nci maddesinde, amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Maliye Vekâletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği hükmü yer almaktadır.

6183 sayılı Kanun’un “Ödeme emri” başlıklı 55’inci maddesinin birinci fıkrasında;

“Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 14 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunur.” denilmektedir.

Yukarıdaki hükümler birlikte değerlendirildiğinde; amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir “ihbarname” düzenlenmeli ve tebliğ edildikten sonra 1 ay içinde ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, 14 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir “ödeme emri” düzenlenerek tebliğ edilmelidir.

Kamu idaresi; Gelir tahsilat oranlarının yükseltilmesi için çalışmalar yapılacağını bildirmiştir.

Sonuç olarak, tahsil ve takip hususunda yeterli özenin gösterilmesi ve yukarıda mezkûr mevzuat hükümlerine uygun hareket edilmesi, kurumun borcunu ödemeyen kişiler hakkında borcun ödenmesi ve yasal işlemlerin başlatılabilmesi için “ödeme emirlerini” zamanında düzenleyip daha sonra bu borçluları alacakların hukuki takibinin yapılabilmesi için Hukuk İşleri Müdürlüğüne havale etmesi uygun olacaktır.

BULGU 3: Demirbaş Niteliği Taşıyan Varlıkların Demirbaşlar Hesabına Kaydedilmesi Gereken Tutarlarının Doğrudan Giderleştirilmesi veya Tüketim Malzemesi Olarak Kaydedilmesi

Belediyenin 2023 yılı içerisinde satın aldığı bazı varlıklarını varlık hesaplarına kaydetmediği, doğrudan giderleştirdiği veya varlıklarını tüketim malzemesi olarak kaydettiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklara ilişkin 186'ncı maddesinde, bu hesap grubunun kurumca faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunlara ilişkin birikmiş amortismanların izlenmesi için kullanılacağı hükmü yer almaktadır. Aynı Yönetmelik'in "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinde, maddi duran varlıklar hakkında, Taşınır Mal Yönetmeliği ve Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in ilgili hükümleri ile işlem yapılacağı belirtildikten sonra, maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran her türlü maliyetin, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edileceği ve amortisman hesaplamasında dikkate alınacağı hükme bağlanmıştır. Adı geçen Yönetmelik'in 198'inci maddesinde de, demirbaşlar hesabının kurum faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan her türlü büro makine ve cihazları ile döşeme, masa, koltuk, dolap, mobilya gibi uzun süre yararlanılabilen varlıkların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Oysa Belediye hesaplarının incelenmesi sırasında örneğin halı, koltuk, plastik sandalye, masa, yaka mikrofonu gibi demirbaşların satın alındığında, bunların 255 -Demirbaşlar Hesabı yerine 630-Giderler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Bilindiği üzere demirbaşlar, alındığı anda hemen tüketilmeyen, Kurumun hizmetlerinde yıllarca kullanılan ve yıllar itibarıyla amortisman ve tükenme payı ayrılma işlemlerine tabi olan malzemelerdir. Bu özellikleri nedeniyle de, belediyenin varlıkları arasında yer alan demirbaşlar hesabına kaydedilmesi, orada izlenmesi gerekmektedir. Varlıkların 255-Demirbaşlar Hesabı yerine doğrudan giderleştirilmesi veya tüketim malzemesi olarak kaydedilmesi, Belediye varlıklarının daha düşük, faaliyet giderlerinin de bu kadar yüksek görünmesine sebep olmaktadır.

Kamu idaresi; Demirbaş niteliği taşıyan varlıkların satın alındığında demirbaşlar hesabına kaydedilmesi uygulamasına başlanıldığını bildirmiştir.

Sonuç olarak, belediye tarafından satın alınan demirbaşların doğrudan giderleştirilmeden veya tüketim malzemesi olarak kaydedilmeden ilgili varlık hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

Belediye mücavir 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 maddesinde "geçiş hakkı" işletmecilere, elektronik haberleşme sunmak için gerekli şebeke ve altyapı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlar ile kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden, üzerinden geçmeleri için tanınan haklar olarak, "işletmeci" yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve altyapısını işleten şirket olarak, "geçiş hakkı sağlayıcısı" ise geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dâhil olmak üzere, taşınmaz sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahipleri olarak tanımlanmıştır.

Aynı Kanun'un 22'nci maddesinde geçiş hakkının kapsamı belirlenmiş, "Anlaşma serbestisi" başlıklı 25'inci maddesinde de işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının, ilgili mevzuatta ve Kurum düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapabilecekleri hüküm altına alınmıştır. Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gereçlerin taşınmazlardan geçirilmesiyle ilgili geçiş hakkına ve bu hakka ilişkin uygulanacak ücret tarifesine 27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik'te yer verilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in "Geçiş hakkı ücretleri" başlıklı 9'uncu maddesinde "Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için GHS (Geçiş Hakkı Sağlayıcısı) tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz." denilmektedir.

Yönetmelik'e eklenen Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi incelendiğinde, büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde yer alan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler için de ücret tarifesi belirlendiği görülmektedir.

Yönetmelik'te açıklanan tarifeye göre, büyükşehir sınırları içerisinde yer alan ve ilçe belediyelerinin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerden en fazla metresi 0.70 TL tutarında geçiş hakkı ücreti alınacağı ve söz konusu tutarın her yıl Üretici Fiyatları Endeksi oranında güncelleneceği belirtilmiştir. Büyükşehir sınırları içinde yer alan ilçe belediyelerine ücret tarifesinde yer verilmesi, bu yerlerden geçiş hakkı ücretlerini tahsile ilişkin yetkinin ilçe belediyelerinde olduğunu göstermektedir. Anılan mevzuat hükümlerine göre belirlenen ücret tarifesi üzerinden bedel alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Antalya Büyükşehir Belediyesince 2021 yılı telekomünikasyon alt yapı ve şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedelinin 620.396,70 TL olarak 30.12.2022 tarihinde 186039 nolu makbuz ile Demre Belediyesi hesabına yatırıldığı ancak 2022 ve 2023 yılı bedelinin tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi; Belediyenin sorumluluk alanına giren alanlardaki telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinden alınan geçiş hakkı bedellerinin tahsili için Büyükşehir Belediyesinden talepte bulunulduğunu bildirmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, belediye tarafından altyapı geçiş hakkı bedellerinin takip ve tahsiline yönelik gerekli çalışmaların tamamlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 5: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Belediyede kadrolu işçilerin çoğunluğunun yıllık izinlerini kullanmayıp biriktirdiği görülmüştür.

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

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde; işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde; yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu,

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

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

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

Yapılan incelemede belediyede 100 gün ve üzeri kullanılmamış izni olan 14 kişi

olduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından işçilerin yıllık izinlerinin düzenli olarak kullandırılması için yıllık izin planlamaları yapılmış olduğu geçmiş dönem izinlerinin kullandırılmaya başlandığı belirtilmiştir.

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.

BULGU 6: Ambalaj Atıklarının Toplama Hakkının İhale Yapılmadan Bedelsiz Olarak Özel Bir Şirkete Verilmesi

Ambalaj atıklarının toplanması işine ilişkin imtiyaz hakkının rekabete dayalı bir ihale yapılmadan özel bir şirkete verildiği ve verilen bu imtiyaz karşılığında Belediye tarafından herhangi bir bedel talep edilmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapma ve yaptırma yetkisinin belediyelerde olduğu belirtilmiştir.

Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da belirtilen hükümlere göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

27.12.2017 tarih ve 30283 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin "Belediyenin görev ve yetkileri" başlıklı 8'inci maddesi ile ambalaj atıklarının yönetimi için toplama ayırma tesisi kurma/kurdurma işletme/işlettirme, kurduğu tesislere çevre lisansı alma/ aldırma veya bu faaliyeti çevre lisanslı toplama ayırma tesisleri ile gerçekleştirme görevi belediyelere verilmiştir. Ayrıca yine aynı Madde'de ambalaj atıklarının yetkili olmayan kişiler tarafından toplanmasını önlemek amacıyla gerekli önlemlerin alınması da belediyelerin bu yönetmelik kapsamındaki görevleri arasında sayılmıştır.

Söz konusu Yönetmelik hükmü gereğince, belediyeler ambalaj atığını toplamak veya toplattırmak, bu iş için toplama ayırma tesisi kurmak veya kurdurmak ya da işletmek veya işlettirmek ve kurduğu tesislere çevre lisansı veya geçici faaliyet belgesi almak veya aldırarak

zorundadır. Bu nedenle belediyeler söz konusu işler için ya bir tesis kurarak bu işleri bizzat kendisi yapacak ya da Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'ndan çevre lisansı almış firmalarla sözleşme yaparak söz konusu yetkisini bu firmalara devredecektir.

Belediyenin faaliyetlerine ilişkin yapılan incelemede, gelir getirici bir faaliyet olan ambalaj atıklarının toplanması işinin, 01.01.2021-31.12.2023 tarihleri arasında geçerli olmak üzere bir protokol düzenlenerek rekabet ortamı oluşturulmadan, ihale yapılmadan ve herhangi bir bedel alınmadan 3 yıllığına özel bir şirkete imtiyaz hakkı verilmek suretiyle gördürüldüğü tespit edilmiştir.

Ancak belediyelerin yetki ve imtiyazları arasında bulunan ambalaj atıklarının toplanması işinin imtiyaz yolu ile şirket veya şirketlere verilmesi 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılacak ihale ile mümkündür.

Sonuç olarak; ambalaj atıklarının toplanması işine ilişkin imtiyaz hakkının Belediye tarafından gerekli rekabet ortamı oluşturularak yapılacak ihale ile verilmesi ve Belediye'nin söz konusu gelirden mahrum bırakılmaması önem arz etmektedir.

BULGU 7: Belediye Zabıta Yönetmeliği'ne Aykırı Görevlendirmeler Yapılması

Belediye zabıta hizmetlerinde mevzuatta öngörülenin aksine kadrosu işçi ve veri hazırlama ve kontrol işletmeni (VHKİ) olan kişilerin çalıştırıldığı görülmüştür.

11.04.2007 tarih ve 26490 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin "Sınava kabul için ön şartlar" başlıklı 13/A maddesinin birinci fıkrasında; Sınava katılmak isteyenlerin, sınava son başvuru tarihi itibarıyla;

a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde belirtilen genel şartları taşımaları,

b) En az lise veya dengi okul mezunu olmaları,

c) Tartılma ve ölçülme aç karnına, soyunuk ve çıplak ayakla olmak kaydıyla erkeklerde en az 1.67 metre, kadınlarda en az 1.60 metre boyunda olmak ve boyun 1 metreden fazla olan kısmı ile kilosu arasında (+,-) 10 kilogramdan fazla fark olmaması,

ç) Sınavın yapıldığı tarihte 30 yaşını doldurmamış olmaları,

d) Geçerlilik süresi dolmamış KPSS puan türünden, sınav duyurusunda belirtilmiş olan asgari puanı almış olmaları, gerektiği belirtilmiştir.

Yine aynı Yönetmelik'in "Geçici görevlendirme" başlıklı 41'inci maddesinde; Zorunlu hallerde, belediye memurlarından ihtiyacı karşılayacak sayıda personel, zabıta biriminin sadece büro hizmetlerinde geçici olarak görevlendirilebileceği, geçici görev süresinin bir yıl içinde altı ayı geçemeyeceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere hem zabıta personeli olma şartları kesin ve katı kurallarla belirlenmiş hem de zorunlu hallerde dahi zabıta birimine yalnızca destek personeli olarak ve ancak memur olmak şartıyla görevlenme yapılabileceği ifade edilmiştir. Görevlendirebilecek memurların dahi aktif zabıta görevinde değil, zabıtaya destek hizmeti verecek şekilde çalıştırılabileceği belirtilmiştir.

Ancak, yapılan incelemede 1 VHKİ, 2 kadrolu işçinin zabıta hizmetlerinde görevlendirildiği görülmüştür. Kadrosu zabıta olmayan kişilerin bir tür kolluk vazifesi olan zabıta hizmetlerini yürütmesi mümkün değildir.

Yapılan incelemede 25.09.2019 tarihinde zabıta müdürlüğü servisinde görevlendirilmiş VHKİ personelin 1 yıl içinde 6 ayı geçmemesi gereken görevlendirmesinin sürekli hale geldiği görülmüştür.

Kamu İdaresi, zabıta hizmetlerine esas olmak üzere, kadrosu zabıta olmayan personelin 1 yıl içinde 6 ayı geçmemek üzere sürekli hale gelen görevlendirmelerinin sonlandırılacağını, ihtiyaç durumlarına göre zabıta biriminin büro hizmetlerinde geçici olarak ve aktif zabıta görevinde değil, zabıtaya destek hizmeti verecek şekilde çalıştırılacağını belirtmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince; asli ve sürekli kamu hizmetleri içerisinde yer alan belediye kolluk faaliyetinin memur personel dışında bir personel ile sürdürülmemesi ve yapılan mevzuata aykırı görevlendirmelerin bir an önce sonlandırılması gerekmektedir.

BULGU 8: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinin Konusu Dışında Hükümler İçermesi

İdare ile yetkili sendika arasında yapılan Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi'nin konusu dışında hükümler içerdiği görülmüştür.

Anayasa'nın "1. Genel ilkeler" başlıklı 128'inci maddesinde, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğu hüküm altına alınmıştır.

25.08.201 tarihli 31579 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6'uncu Dönem Toplu Sözleşme'nin Genel Hükümler başlıklı birinci kısmının "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında, bu kararda düzenlenmeyen mali ve sosyal haklar hakkında ilgili mevzuat hükümlerinin uygulanmasına devam olunacağı hüküm altına alınmıştır. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddesinin bir ve ikinci fıkralarında, belediyelerde sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin esaslara dair; 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde de sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutar ile sınırlı olduğuna dair hükümlere yer verilmiştir.

Kurum ile sendika arasında imzalanan Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinin 2'inci maddesinde "Dayanak" başlığı altında Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme'nin "Sosyal Denge Tazminatı" başlıklı maddesine istinaden imzalandığı anlaşılmıştır.

Yapılan incelemede sosyal denge tazminatı sözleşmesinde, yukarıda belirtilen Kanunlar ve Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme hükümlerine aykırı olarak "İşverenin hak ve yükümlülükleri", "Sendika ile üyelerinin yükümlülükleri", "Başvuruların cevaplanması", "Sosyal çalışmalarda yardımcı olmak", "Sosyal haklar", "Çalışanlarla ilgili bildirimler", "Sendika yönetici ve temsilcilerinin sendikal çalışması ve güvencesi", "Sendika ve Şubelerinin çalışanlar adına yetkisi", "Çalışanların eğitimi", "Sosyal haklar", "Kreş ve gündüz bakımevleri", "Diğer haklar ve ücretli izinler", "İşyeri kurulunun görevleri", "İşyerinde sağlık ve güvenlik esasları", "Tabii afet yardımı" başlıkları altında sözleşmenin konusu ile bağdaşmayan hükümlere yer verilmiştir.

Kamu İdaresi yeni dönemde imzalanacak olan Sosyal Denge Sözleşmesinde, sosyal denge tazminat tutarının tespit edilmesi dışında mevzuata aykırı hükümler bulundurulmayacağını bildirmiştir.

Sonuç olarak, imzalanan Sosyal Denge Sözleşmesine, sosyal denge tazminat tutarının tespit edilmesi dışında hükümler konulmaması gerekmektedir.

BULGU 9: Sosyal Yardımlarda İzlenecek Usul ve Esasları Belirleyen Yönetmelik Düzenlenmemesi

Belediyece ihtiyaç sahiplerine yapılan ve yapılacak yardımların nasıl yapılacağına yönelik usul ve esasları içeren bir yönetmeliğin hazırlanmadığı görülmüştür.

T.C. Anayasası'nın "Yönetmelikler" başlıklı 124'üncü maddesinde; Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilecekleri hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde; "*sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır*" denilmiştir.

"Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (b) bendinde ise; belediyeye, yetkili olduğu konularda yönetmelik çıkarma yetkisi vermiştir.

Yapılan incelemede, belediye tarafından, doğal afetler nedeniyle yapılan aynı yardımların bulunduğu ancak Belediye tarafından yapılan aynı ve nakdi sosyal yardımların usul ve esaslarını düzenleyen herhangi bir yönetmeliğin bulunmadığı anlaşılmıştır.

Kamu İdaresi tarafından, ihtiyaç sahiplerine yapılacak olan yardımların nasıl yapılacağına yönelik Belediye Sosyal Yardım Yönetmeliği'nin hazırlanmasına başlanıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; belediye tarafından aynı ve nakdi yardımın kapsamını, bu yardımların ilgililere ulaştırılmasında izlenecek usul ve esasları düzenleyen, bu hizmet kapsamında yetkili ve sorumlu olacak kişi ve/veya komisyonların görevlendirilme usulü, yetki ve sorumluluklarını belirleyen, ihtiyaç sahiplerinin belirlenmesinde yetkililerce hangi belge ve objektif kriterlerin aranacağını kapsayan Belediye Kanunu'nun ilgili hükmünün uygulanmasını sağlamak üzere bir yönetmelik çıkarılmalı ve yardımlar bu yönetmelik hükümleri çerçevesinde yapılmalıdır.

BULGU 10: Bazı Taşınmazların Devlet İhale Kanunu'na Aykırı Olarak 51/ g Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi

Belediye'ye ait veya belediye tarafından kiralanan özel mülkiyete konu 3 adet taşınmazın, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine aykırı olarak 51/g pazarlık usulüyle kiraya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinde; bu Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu,

Aynı Kanun'un 36'ncı maddesinde; bu Kanun'un 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, 51'nci maddesinin (g) bendinde ise; kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralınması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralınması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlerinin pazarlık usulü ile yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının, Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu ve bu ilke ve prensibin gereği olarak, Kanun'un 36'ncı maddesinde yer alan "Kapalı Teklif Usulü" nün esas usul olduğu, diğer usullerin ise belirli şartlar dahilinde uygulanacak istisnai usuller olduğu anlaşılmaktadır.

Buna göre, taşınmazların kiraya verilmesine ilişkin ihalelerin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine istinaden pazarlıkla yapılması mümkün değildir. Zira mezkur madde; pazarlık usulünün kullanılabilmesi için, ilgili taşınmaz malın Devletin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında olmasını şart koşmaktadır. Dolayısıyla, Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için pazarlık ihalesi yapılması mümkün görünmemektedir.

2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, yapım, kira, hizmet trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanundaki yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmişse de, "Devletin özel mülkiyetindeki" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" ifadelerinden; Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların aksine Hazineye ait olan taşınmazların tarif edildiği hususu aşıkârdır.

Nitekim Danıştay 13' üncü Dairesinin 21.10.2008 tarih ve E:2007/4476, K: 2008/6874 sayılı Kararında; belediyenin mülkiyetindeki taşınmazın, 2886 sayılı Kanun'un 51 inci maddesinin (g) bendi uyarınca, pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetten gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle, (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümeni kararını, belediyelere ait taşınmazların "devletin özel mülkü" ve "devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer" lerden olmadığı, bu nedenle 2886 sayılı Yasanın 51/g maddesi kapsamında kiralanmasının, trampasının ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin, olanaklı olmadığı gerekçesiyle, iptal eden mahkeme kararının hukuka uygun olduğu hususu karar altına alınmaktadır.

Yukarıda yer verilen hükümler birlikte değerlendirildiğinde; 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinde belirtilen "Devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz" kavramının, "Hazinenin özel mülkiyetinde olan taşınmazları" ifade ettiğini kabul etmek gerekmektedir.

Kamu İdaresi tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 51'inci maddesinin (g) bendine göre ihale edilen taşınmazların uygun ihale usulu ile ihale edilmesinin sağlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, belediyelerin, söz konusu maddeden yararlanarak pazarlık usulü ile kendi mülkiyetinde yer alan veya kiralama usulü ile kendi tasarrufu altında bulunan taşınmazları kiraya vermeleri veya üzerlerinde gayri ayni hak tesis etmeleri mümkün değildir. Bu nedenle, söz konusu meclis ve encümen kararlarının iptal edilerek söz konusu yerlerin doğru usullerle yeniden ihale edilmesi 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>