



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# İZMİR BAYRAKLI BELEDİYESİ

## 2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2024**



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	8
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	14
7.	DENETİM BULGULARI.....	14
8.	EKLER.....	32



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:Personel Durumu .....	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	3
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	4
Tablo 4: Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	5
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....	6
Tablo 8: Belediyenin Şirket Personeli Dahil Toplam Personel Gideri .....	16



## KISALTMALAR

<b>ÇTV</b>	Çevre Temizlik Vergisi
<b>KHK</b>	Kanun Hükmünde Kararname
<b>SGK</b>	Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>TÜM BEL-SEN</b>	Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası





## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### **B. Diğer Bulgular**

1. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
2. Belediyenin Şirket Personeli Dahil Toplam Personel Giderlerinin Yasal Sınırın Üzerinde Olması
3. Asgari Ücret Prim Desteğinin Genel Bütçeye Gelir Kaydedilmek Üzere Gönderilmemesi
4. Ruhsatsız veya Ruhsata Aykırı Yapıların Yıkıtılmaması
5. Bazı İşyerlerine İlişkin İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması
6. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Gösteren İşyerlerinin Bulunması
7. Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
8. Belediye Envanterinden Çıkarılan Taşıtların Tescil Kayıtlarından Çıkarılmaması
9. Belediyeye Ait Bazı Yapıların Yapı Kullanma İzin Belgesinin Olmaması
10. Belediyeye Bedelsiz Devredilen Taşınmazların Tapu Tescil İşlemlerinin Tamamlanamaması
11. Çevre Temizlik Vergisi Mükelleflerinin Sağlıklı Bir Şekilde Belirlenmemesi
12. İmar Kanunu Uyarınca Alınması Gereken Otopark Bedellerinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Bayraklı Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediye 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 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanunlarda kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları diğer ilgili kanun ve yönetmeliklerde de düzenlenmiştir.

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

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

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

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

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

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Bayraklı Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 38 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Belediyenin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 3 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü ve Hukuk İşleri Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı, memurlar arasından atanan 2, vekaleten görevlendirilen ise 3 olmak üzere 5 başkan yardımcısı bulunurken meclis üyeleri arasından görevlendirilen başkan yardımcısı bulunmamaktadır. 31.12.2023 tarihi itibarıyla çalıştırılan belediye personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

**Tablo 1: Personel Durumu**

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	691	359
Sözleşmeli Personel	-	2
Kadrolu İşçi	343	20
Geçici İşçi	-	-
<b>Toplam</b>	<b>1034</b>	<b>381</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	915	915

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 2 adet şirket bulunmaktadır.

### 1.3. Mali Yapı

**Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

E. Kodu	Giderin Türü	Geçen Yıllan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	198.180.000,00	54.510.565,00	252.690.565,00	210.593.658,83	42.096.906,17	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	20.852.000,00	2.613.027,00	23.465.027,00	17.905.720,46	5.559.306,54	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	478.539.000,00	108.944.989,00	587.483.989,00	554.705.978,30	32.778.010,70	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	2.250.000,00	8.500.000,00	10.750.000,00	9.702.292,08	1.047.707,92	0,00
05	Cari Transferler	0,00	13.837.000,00	8.855.844,00	22.692.844,00	21.644.926,38	1.047.917,62	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	133.327.000,00	-39.185.614,00	94.141.386,00	61.810.377,28	32.331.008,72	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	1.740.000,00	0,00	1.740.000,00	1.737.832,33	2.167,67	0,00
08	Borç Verme	0,00	10.000,00	0,00	10.000,00	0,00	10.000,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	50.000.000,00	-35.603.811,00	14.396.189,00	0,00	14.396.189,00	0,00
<b>Toplam</b>		<b>0,00</b>	<b>898.735.000</b>	<b>108.635.000,00</b>	<b>1.007.370.000,00</b>	<b>878.100.785,66</b>	<b>129.269.214,34</b>	<b>0,00</b>

Belediyenin 2023 mali yılı bütçesinde 898.735.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup, eklene 108.635.000,00 TL ödenek ile birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 1.007.370.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 878.100.785,66 TL bütçe gideri yapılmış, 129.269.214,34 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	319.799.000,00	256.652.402,40	536.248,80	256.116.153,60	80,08
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	236.722.000,00	133.095.603,79	138.065,48	132.957.538,31	56,16
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	5.000,00	6.179.894,56	0,00	6.179.894,56	123,59
05- Diğer Gelirler	362.929.000,00	465.967.576,06	286.674,74	465.680.901,32	128,31
06- Sermaye Gelirleri	59.001.000,00	3.228.806,90	58.900,00	3.169.906,90	5,37
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0
09- Red ve İadeler	-86.000,00	0,00	0,00	0,00	0
<b>TOPLAM</b>	<b>978.370.000,00</b>	<b>865.124.283,71</b>	<b>1.019.889,02</b>	<b>864.104.394,69</b>	<b>88,32</b>

Buna göre 2023 yılı gelir bütçesi 978.370.000,00 TL olarak tahmin edilmiş, yıl sonunda ise net bütçe geliri tahmin edilenin %88,32'si oranında 864.104.394,69 TL olarak gerçekleşmiştir. Alınan Bağış ve Yardımlar (%123,59) ve Diğer Gelirler (%128,31) kalemlerinde beklenenin üstünde gerçekleşme sağlanırken; Vergi Gelirleri (%80,08), Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (%56,16) ve Sermaye Gelirleri kalemlerinde beklenenin altında gerçekleşme sağlanmıştır. Özellikle Sermaye Gelirleri kalemindeki (%5,37) oranındaki gerçekleşme dikkat çekmektedir.

**Tablo 4: Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	252.690.565,00	210.593.658,83	83,34
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	23.465.027,00	17.905.720,46	76,30
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	587.483.989,00	554.705.978,30	94,42
04- Faiz Gideri	10.750.000,00	9.702.292,08	90,25
05- Cari Transferler	22.692.844,00	21.644.926,38	95,38
06- Sermaye Giderleri	94.141.386,00	61.810.377,28	65,65
07- Sermaye Transferleri	1.740.000,00	1.737.832,33	99,82
08- Borç Verme	10.000,00	0,00	0
09- Yedek Ödenekler	14.396.189,00	0,00	0
<b>Toplam</b>	<b>1.007.370.000,00</b>	<b>878.100.785,66</b>	<b>87,16</b>

Buna göre 2023 yılı gider bütçesi 1.007.370.000,00 TL olarak tahmin edilmiş, yıl sonunda ise bütçe gideri % 87,16 oranında 878.100.785,66 TL olarak gerçekleşmiştir.

Sermaye Giderleri kaleminin beklenenin altında (%65,65) gerçekleştiği görülmektedir.

**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	92.375.686,12	154.065.764,85	256.652.402,40	67,24	66,58
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	39.370.222,46	52.478.264,41	133.095.603,79	33,42	153,62
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	1.000.000,00	2.374.068,52	6.179.894,56	137,09	160,27
Diğer Gelirler	139.020.027,03	257.103.036,36	465.967.576,06	85,16	81,23
Sermaye Gelirleri	87.483.152,34	7.454.058,86	3.228.806,90	-91,35	-57,7
<b>Toplam</b>	<b>359.249.087,95</b>	<b>473.475.193,00</b>	<b>865.124.283,71</b>	<b>32,75</b>	<b>82,71</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	6.118.094,22	6.433.554,50	1.019.889,02	5,63	-84,15
<b>Net Toplam</b>	<b>353.130.993,73</b>	<b>467.041.638,50</b>	<b>864.104.394,69</b>	<b>32,45</b>	<b>85,01</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirlerin bir önceki yıla göre % 32,45 artış gösterirken, 2023 yılında bir önceki yıla göre %85,01 oranında artış gösterdiği görülmektedir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde görülen %153,62 ve diğer gelirler kaleminde görülen %81,23 oranındaki 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	75.550.498,79	124.477.655,63	210.593.658,83	65,78	69,18
SGK Devlet Prim Giderleri	8.640.267,89	12.396.169,58	17.905.720,46	43,54	44,44
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	198.197.388,83	318.375.277,90	554.705.978,30	61,12	74,23
Faiz Giderleri	5.866.723,26	3.946.523,07	9.702.292,08	-33,63	146,86
Cari Transferler	5.756.474,71	9.870.044,07	21.644.926,38	71,12	119,29
Sermaye Giderleri	18.398.483,15	34.887.599,61	61.810.377,28	90,06	77,17
Sermaye Transferi	1.056.398,97	1.170.094,32	1.737.832,33	11,13	48,46
<b>Toplam</b>	<b>313.466.235,60</b>	<b>505.123.364,18</b>	<b>878.100.785,66</b>	<b>61,43</b>	<b>73,83</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre (%73,83) artış göstermiştir. Mali tablolar üzerinde en büyük etkiyi doğuran artışlar personel giderlerinde (%69,18) ve mal ve hizmet alım giderlerinde (%74,23) görülmüştür.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin

faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 1.133.941.175,44 TL, Faaliyet Geliri 1.012.026.508,41 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 121.914.667,03 TL olarak gerçekleşmiştir.

**Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler**

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	BAYRAKLI BELEDİYESİ PERSONEL HİZMETLERİ SAN.TİC.A.Ş.	4.050.000,00	4.050.000,00	100
2	BAYBEL KENTSEL YAPI TASARIM DÖNÜŞÜM YENİLEME PLANLAMA SAN.TİC.A.Ş.	19.300.000,00	19.300.000,00	100

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Bayraklı 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 idaresinin 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

#### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

#### **5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "İç Kontrol Sistemi" başlıklı beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların "İç kontrol standartları" başlıklı 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak

koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Anılan hükme istinaden Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği yayımlanmış ve kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

İdare tarafından, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği doğrultusunda Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının hazırlanarak yürürlüğe girdiği görülmüştür.

İç kontrolün; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme olmak üzere birbirleriyle bağlantılı beş ana unsuru, uygulamada olan Eylem Planı dikkate alınarak, aşağıda başlıklar halinde değerlendirilmiştir.

### **Kontrol Ortamı Standartları**

İdarenin iç kontrol sisteminin işleyişine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla Bayraklı Belediyesi İç Kontrol Sistemi Yönergesi hazırlanmıştır.

İdare nezdinde; iç kontrol sisteminin kamu iç kontrol standartlarına uyumunu sağlamak üzere, Belediye İç Kontrol Standartları Eylem Planının hazırlanmasında ve güncellenmesinde, Belediyenin politika ve uygulamalarına yol göstermek amacıyla danışmanlık yapmak, uygulamada ortaya çıkabilecek sorunlu alanları saptamak ve çözüm önerileri geliştirmek, iç kontrol sisteminin geliştirilmesi ve uygulanması için gerekli etkinliklerin yapılmasını sağlamak üzere İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmamıştır.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde belediye personeli ile etik sözleşmesi imzalanmış olup bu sözleşmeler personelin özlük dosyasında yer almaktadır. Söz konusu Yönetmelik kapsamında etik kurallara yönelik hizmet içi eğitim yapılmıştır. Ayrıca Belediye nezdinde etik kurulu oluşturulmuştur.

Birim ve İdare faaliyet raporları sonucunda, İç Kontrol Güvence Beyanları yetki devredilen birim müdürleri ve Belediye Başkanı tarafından imzalanmaktadır.

İdarenin misyonu internet sayfasında, personel ve vatandaşların ulaşabileceği şekilde yayınlanmakta ve söz konusu misyona 2020 - 2024 yıllarına ilişkin Stratejik Plan'da yer verilmektedir.

Misyonun gerçekleştirilmesini sağlamak üzere, tüm müdürlüklerin çalışma usul ve esasları hakkındaki yönetmelikleri hazırlanarak idare birimleri ve alt birimlerince yürütülecek

görevler belirlenmiş ve kurumun internet sitesinde yayınlanmıştır.

Personelin görevlerini ve bu görevlere ilişkin yetki ve sorumluluklarını kapsayan görev dağılım çizelgeleri hazırlanmış olup bu çizelgelerin gerektiğinde güncellenip personele duyurulması öngörülmektedir.

İdarenin ve birimlerinin teşkilat şeması ile buna bağlı olarak fonksiyonel görev dağılım çizelgesi oluşturulmuştur. Fonksiyonel görev dağılımı ve birim içi organizasyon şemalarının gerektiğinde güncellenmesi öngörülmektedir.

İdare birimlerine ait hassas görevler belirlenmiş ve hassas görevler tablosu ile hassas görev envanteri tablosu hazırlanmıştır. Hassas görevlerin belirlenmesine ilişkin gerekli güncellemelerin yapılması planlanmaktadır.

İdare nezdinde hizmet içi eğitim faaliyetleri, birimlerden gelen talepler ve görevlerin gerektirdiği niteliklerden doğan ihtiyaçlar doğrultusunda İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

Personelin işe alınması, görevinde ilerlemesi ve yükselmesinde liyakat ilkesine ilişkin mevcut mevzuat usullerine uyulmaktadır. Personelin yeterliliğinin ölçülmesinde performans kriterleri dikkate alınmakta ve gerekli zamanlarda yöneticiler tarafından personel ile sözel olarak görüşülmektedir. Performans değerlendirmesine göre performansı yetersiz bulunan personelin performansını geliştirmeye yönelik önlemler alınması konusunda eylemlerin geliştirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda performansı yetersiz bulunan ve performans düşüklüğünün sebebinin eğitim eksikliği olduğu saptanan personele yetersiz olduğu konularda eğitim semineri verilmesi öngörülmektedir.

İdarede iş ve işlemlerin yapılmasına dair iş akış şemalarının oluşturulmasına ilişkin çalışmalar tamamlanmamıştır.

İdarenin yetki devirleri Bayraklı Belediye Başkanlığı İmza Yetkileri Yönergesi kapsamında belirlenmiş; yetkinin sınırlarını gösterecek şekilde yazılı olarak personele duyurulmuştur. Devredilen yetkinin önemine göre yetki devri yapılmaktadır. Devreden ile devredilen kişi arasında yetkinin kullanımına ilişkin sürekli bilgi akışı sağlanmaktadır.

### **Risk Değerlendirme Standartları**

İdarenin 2020-2024 yıllarını kapsayan Stratejik Planı, misyon ve vizyonuna ulaşmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek amacıyla katılımcı yöntemler kullanılarak hazırlanmıştır.

İdare tarafından her yıl yürürlükteki mevzuat çerçevesinde performans programı hazırlanmakta ve kamuoyuna duyurulmaktadır.

Belediye bütçesi stratejik plan ve performans programlarına uygun olarak hazırlanmakta ve performans maliyetleri ile bütçe arasındaki bağ kurulmaktadır.

İdare, iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir.

Stratejik Plan hazırlıkları yapılırken GZFT (SWOT) ve PESTLE analizi yapılarak Güçlü-Zayıf yönler ile Fırsatlar-Tehditler belirlenmiştir.

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

Risk analizi çalışmaları gerçekleştirilmiş ve risk analizi çalışmaları ile riskler için uygun kontrol strateji ve yöntemleri de uygulanmaya başlanmıştır.

İdare tarafından mali kontroller, ön mali kontrol, ödeme aşamasında gerçekleştirilen kontroller uygulanmakta ve harcama birimlerinde de süreç kontrolleri gerçekleştirilmektedir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmuştur ve Strateji Geliştirme Müdürlüğü bünyesindeki “İç Kontrol Servisi” tarafından yürütülmektedir.

İdarenin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

İlgili mevzuat çerçevesinde varlıkların kontrolünün ve güvenliğinin sağlanması işlemleri sürdürülmekte, tüm taşınırın elektronik ortamda kayıtlarının yapılması sağlanmaktadır.

İdare tarafından kontrollere ilişkin bir maliyet analizi yapılmamakta olup müdürlükler tarafından yeni atanacak kontrol faaliyetlerine ilişkin fayda/maliyet analizi yapılması planlanmaktadır.

Yapılan her faaliyet, mali karar ve işlemler mevzuata uygun olarak farklı personel tarafından yapılmakta ve iş akışlarında da görevler ayrılığı ilkesi çerçevesinde hareket edilmektedir.

İdare faaliyetlerinin sürekliliğine engel durum söz konusu olduğunda, görevden ayrılan üst ve orta düzey yöneticilerinin yerine ivedilikle yeni yöneticiler atanmakta, değişen mevzuat takip edilmekte, faaliyetlerin gerçekleşmesinde süreklilik sağlanmaktadır. Gerekli hallerde vekil personel görevlendirilmesi yapılmaktadır.

Bilgi sisteminin fiziki güvenliğini sağlayan bir sistem mevcuttur. Uygulama kontrolleri ve bilgi teknolojileri yönetim süreçlerinin kontrolleri ile ilgili yazılı prosedürler belirlenmiştir. İdare faaliyetleri bilgi teknolojileri kullanılarak gerçekleştirilmektedir. Takibi sağlanıp aksaklık olduğu durumlarda ilgili müdürlükle görüşülerek giderilmesi sağlanmaktadır.

## **Bilgi ve İletişim Standartları**

Dış iletişim kapsamında kurumun mali yapısını gösteren raporlamalar kamuoyuna resmi internet sitesi üzerinden zamanında duyurulmaktadır. Stratejik plan dönemlerinde paydaş anketleriyle paydaşların görüş ve önerileri alınmakta ve iletişim merkezine gelen öneri, şikâyet ve bilgi edinme başvuruları ilgili birimlerce cevaplanmaktadır.

İdare 2020-2024 Stratejik Planını, 2023 yılı Performans programını, 2022 yılı Faaliyet Raporunu ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planını hazırlayıp web sayfasında yayınlamıştır.

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygundur.

İdare nezdinde elektronik kayıt ve dosyalanma sistemi mevcuttur. Dijital ortamdaki bilgilerin güvenilirliği için tüm birimler tarafından aktarılan veriler Bilgi İşlem Müdürlüğü tarafından yedeklenmekte, filtreleme ve koruma programlarıyla korunmakta ve sistem odasının fiziksel güvenliği sağlanmaktadır. Dosyalar, güvenliği sağlanmış arşivlerde muhafaza edilmekte olup sadece yetkili kişiler tarafından ulaşılabilir.

Kayıt ve dosyalama sistemi Başbakanlık tarafından yayımlanan 24.03.2005 tarihli 2005/7 nolu Başbakanlık Genelgesine uygun olarak yürütülmektedir.

## **İzleme Standartları**

İdarenin iç kontrol sisteminin değerlendirilmesine katkı sunmak amacıyla oluşturulması gereken İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmamıştır. Bu nedenle de idarenin kendi iç kontrol sistemini planlı bir şekilde değerlendirmesi söz konusu olmamaktadır. İdare norm kadrosunda üç adet iç denetçi kadrosu olmasına rağmen, iç denetçi ataması yapılmamıştır.

İç denetim raporlarında yer alan önerilere ilişkin gerçekleştirmelerin eylem planlarına uygun olarak yerine getirilip getirilmediği hususunda izleme faaliyeti yürütülmekte olup yerine getirildiği kanaatine varılan bulgular 'tamamlanmış' olarak kapatılmakta, ilerlemenin kaydedilmediği bulgular ise ikinci izleme dönemine alınmaktadır.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

## 7. DENETİM BULGULARI

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

### A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### B. DİĞER BULGULAR

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

#### **BULGU 1: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması**

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

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

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin

ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'nı 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; Bayraklı Belediyesince yıllık izinlerin kullandırılması için her ay düzenli olarak birimlere kurum içi yazışmalar marifetiyle hatırlatmaların yapıldığı görülmektedir. Buna rağmen sürekli işçi olarak görev yapan 27 işçinin 200 gün ve üzeri, 29 işçinin 150 gün ve üzeri, 83 işçinin 100 gün ve üzeri ve 452 işçinin de 30 gün ve üzeri izninin kullandırılmadığı tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş



akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilen bu hususta; işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve İdareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullanılması sağlanmalıdır.

## **BULGU 2: Belediyenin Şirket Personeli Dahil Toplam Personel Giderlerinin Yasal Sınırın Üzerinde Olması**

Belediyenin şirket personeli dahil toplam personel giderlerinin mevzuatta belirlenen sınırı aştığı tespit edilmiştir.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır" başlıklı 5'inci maddesinde, İdarelerin, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderlerinin, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında arttırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamayacağı belirtilerek, idarelerin toplam personel giderlerine ilişkin sınır getirilmiştir.

2020, 2021 ve 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da aynı konuya yer verilmiş, ancak Belediye tarafından personel giderleri mevzuatta belirlenen düzeye indirilememiştir. Hesaplamalara ilişkin tabloya aşağıda yer verilmiştir.

**Tablo 8: Belediyenin Şirket Personeli Dahil Toplam Personel Gideri**

2023 Yılı					
Yeniden Değerleme Oranı = % 122,93					
Önceki Yıl 800 Alacak Toplamı (TL)	Önceki Yıl 810 Borç Toplamı	En Son Kesinleşmiş Bütçe Geliri (TL)	Yeniden Değerleme Sonucu Olan Toplam Tutar (TL) (A)	Personel Gider Limiti (TL)	Toplam Personel Giderleri Tutarı (TL)
473.475.193,00	6.433.554,50	467.041.638,50	1.041.175.924,71	416.470.369,88	588.731.502,18

Yapılan inceleme sonucunda; Belediyenin şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderlerinin 588.731.502,18 TL olduğu, bu tutarın gerçekleşen en son yıl bütçe

gelirleri toplamının yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunan 1.041.175.924,71 TL'nin %40'ına tekabül eden 416.470.369,88 TL'nin üzerinde gerçekleştiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname gereğince Belediye Şirketi geçici işçi statüsüne alınan personel maliyetlerinden dolayı %40'lık oranın zorunlu olarak aşıldığı, bu hususun idarenin inisiyatifi dışında Kanun Hükmünde Kararname ile oluşan fiili bir durum olduğu, belirtilen oranın aşılması için yeni personel alımı yapılmadığı gibi, 2018 yılında 1113 olan personel sayısının 2023 yılı sonu itibarıyla 915'e düştüğü belirtilmiştir.

Yapılan savunmada personel harcamalarına ilişkin sınırın aşılmasının personel sayısındaki ve maliyetlerindeki artışlardan kaynaklandığı belirtilse de personel giderlerinin bütçe içindeki oranını düşürebilmek için, personel giderleri ile ilgili olarak yapılacak toplu sözleşmelerde sosyal denge tazminatı sınırına riayet edilmesi ve personelin daha efektif kullanılması gibi hususlara dikkat edilmelidir.

2020, 2021 ve 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilen bu hususta, Belediyenin toplam personel giderlerinin anılan mevzuat hükümleri uyarınca belirlenen % 40 sınırına indirilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 3: Asgari Ücret Prim Desteğinin Genel Bütçeye Gelir Kaydedilmek Üzere Gönderilmemesi**

Asgari ücret prim desteği tutarlarının Belediyenin emanet hesaplarında tutulmaya devam edildiği ve söz konusu tutarların genel bütçeye aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Asgari ücret prim desteği, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun Geçici 68'inci maddesi ile uygulanmaya başlanmış olup madde ile belli şartlar dahilinde, Kanun'un 4/1-a maddesi kapsamında haklarında uzun vadeli sigorta kolları hükümleri uygulanan sigortalıları çalıştıran işverenler için 2016 Ocak-Aralık döneminde toplam prim ödeme gün sayısının, günlük 3,33 TL ile çarpımı sonucu bulunacak tutarın işverenlerin ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edileceğine ve bu tutarın Hazine tarafından karşılanacağına ilişkin düzenleme yapılmıştır.

Aynı maddenin sekizinci fıkrasında; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin

tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için Hazine tarafından karşılanacak tutarların bu idarelerce işverenlerin hakedişinden kesileceği ifade edilmiştir.

Konuya ilişkin 10.02.2016 tarih ve 2016/4 sayılı Asgari Ücret Desteğine İlişkin Sosyal Güvenlik Kurumu Genelgesi'nde ise bu kapsamdaki idareler tarafından hakedişten kesilen veya emanete alınan tutarların destek tutarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin, ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesabına aktarılacağı belirtilmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) tarafından 5510 sayılı Kanun'un Geçici 71'inci maddesi hükümlerine istinaden çıkarılan 27.02.2017 tarih ve 2017/9 sayılı Genelge'de, 2016/4 sayılı Genelge'nin bu genelgeye aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş, hakedişten kesilen prim desteğine ilişkin özel düzenleme yapılmamıştır. Aynı Kanun'un Geçici 75'inci madde hükümlerine istinaden çıkarılan 20.06.2018 tarih ve 2018/20 sayılı Genelge'de ise, daha önceki genelgelere asgari ücret desteğine ilişkin olarak hakedişlerden kesilen veya emanete alınan tutarların genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere aktarılması gerektiğine ilişkin düzenlemeye atıf yapılmıştır.

Yukarıda belirtilen 2016/4, 2017/9 ve 2018/20 sayılı Genelge hükümlerine göre; yüklenicinin hakedişinden kesilen asgari ücret prim desteği tutarları emanet hesaplarına alınacak ve sonrasında genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlükleri, ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılacaktır.

Belediyenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, genel bütçeye gönderilmeyerek emanet hesabında tutulan asgari ücret prim desteği tutarının; uygulamanın başladığı 2016 yılında 911.231,19 TL, 2017 yılında 1.206.863,94 TL, 2018 yılında ise 178.821,00 TL olmak üzere toplam 2.296.916,13 TL olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu hatalı uygulama nedeniyle Belediyenin 2023 yılı mali tablolarında 333-Emanetler Hesabı 2.296.916,13 TL fazla görünmektedir.

2020, 2021 ve 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da aynı konuya yer verilmiş olup, Belediye tarafından herhangi bir işlem yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, denetim raporu doğrultusunda işlemlerin yürütülmesi için ilgili birimlere gerekli talimatların verildiğini belirtmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin emanet hesaplarında tutulan 2018 yılı ve öncesine ilişkin asgari ücret prim desteği tutarlarının genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere gönderilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 4: Ruhsatsız veya Ruhsata Aykırı Yapıların Yıkılmaması**

Yapı Kontrol Müdürlüğü tarafından ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar için düzenlenen yapı tatil zabıtlarına ilişkin mevzuatta öngörülen süre içerisinde ruhsat alınmayan veya ruhsata uygun hale getirilmeyen bazı yapıların yıkılmadığı tespit edilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun “Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar” başlıklı 32'nci maddesinde, yapı tatil zaptının yapı sahibine tebliğ edildiği tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibinin, yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak, belediyeden veya valilikten mührün kaldırılmasını isteyebileceği, belirtilmiştir. Ayrıca söz konusu aykırılığın giderilmediği takdirde ruhsatın iptal edileceği; ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan binanın belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılacağı ve masrafın yapı sahibinden tahsil edileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılara ilişkin düzenlenen 3.307 adet yapı tatil zaptının bulunduğu tespit edilmiştir.

2021 ve 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da aynı konuya yer verilen bu hususta; 2022 yılında 30 adet yapının malikleri tarafından, 8 adet yapının Bayraklı Belediyesi tarafından, 1 adet yapının da İzmir Büyükşehir Belediyesi ekipleri tarafından yıkıldığı; 2023 yılında ise 2 adet yapının Bayraklı Belediyesi tarafından, 55 adet yapının ise malikleri tarafından yıkıldığı anlaşılmıştır.

Kamu İdaresi cevabında; 2023 yılında yıkım ihalesine çıkıldığı ancak katılımın olmaması dolayısıyla yıkım programının gerçekleştirilemediği ancak kritik durum arzeden yerlerin yıkılmasına yönelik lokal çalışmalar yapıldığı ve İzmir Büyükşehir Belediyesinden yardım talep edildiği belirtilmiştir. Ayrıca çok katlı binalardaki yıkımların iş ve işçi güvenliği tehlikeleri nedeniyle yapılamaması, genel hukuk kuralları çerçevesinde yıkıma ilişkin yapı malikine yapılan her türlü tebligatın idari mahkemelere konu edilebilmesi ve çok uzun hukuki süreçlerin kaçak yapı yıkımlarının planlanmasında öngörülebilir bir planlamanın yapılamamasına, dolayısıyla yıkım ihalelerine katılımların olmamasına sebebiyet verdiği ifade edilmiştir. Mevcut mevzuat ve imkânlar kapsamında kaçak yapılaşma ve imar aykırılıklarının önlenmesi için gerekli çalışmalara devam edilmekte olduğu, ihaleli ve Büyükşehir yardımı

ile yıkımların yapılarak önümüzdeki yıllarda önleyici tedbirlerin arttırılması ve kaçak imalatlarının takibinde etkinliğin sağlanabilmesi ve denetin raporu doğrultusunda işlemlerin yürütülmesi için ilgili birimlere gerekli talimatların verildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılara ilişkin mevzuatta öngörülen süre içerisinde ruhsat alınmayan veya ruhsata uygun hale getirilmeyen yapılar için yıkım kararlarının alınması ve yıkım işlemlerinin uygulanması noktasında etkin bir takip mekanizmasının oluşturulması gerekmektedir.

### **BULGU 5: Bazı İşyerlerine İlişkin İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması**

Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren işyerlerine ilişkin ilan ve reklam vergisi mükellefiyetinin etkin bir şekilde tesis edilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun “Konu” başlıklı 12'nci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklam için ilan ve reklam vergisine tabi olunacağı; “Mükellef ve sorumlu” başlıklı 13'üncü maddesinde ise, ilan ve reklam vergisi mükellefinin, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişiler olduğu, ayrıca ilan ve reklam işlerini mutad meslek olarak ifa edenlerin, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmakla sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un “Tarife ve nispet” başlıklı 15'inci maddesinde, dükkân, ticari ve sınai müesseseler ile serbest meslek erbaplarınca çeşitli yerlere asılan ve takılan levha, yazı, resim gibi her çeşit sabit ilan ve reklamlar ile ışıklı veya projeksiyonlu ilan ve reklamların metrekaresinden yıllık olarak alınabilecek taban ve tavan tutarlar belirlenmiştir.

Aynı Kanun'un “Vergi ve harç tarifelerinin tespiti” başlıklı 96'ncı maddesinde, 15'inci maddede belirtilen vergi ve harç tarifelerinin Kanun'da belirlenen alt ve üst sınırları aşmamak üzere Cumhurbaşkanı tarafından tespit edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren işyerleri tarafından asılan tabela, levha, ışıklı tabela vb. aracılığıyla yapılan her çeşit ilan ve reklamlardan metrekaresine başına Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen tutarda ilan ve reklam vergisi alınması gerektiği anlaşılmaktadır.

Söz konusu hususa, 2021 ve 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da yer verilmiş olup; Belediye sınırları içerisinde aktif olarak faaliyet gösteren 24.105 adet işyerinin bulunduğu ve belirtilen toplam işyeri sayısından Büyükşehir Belediyesinin yetki ve sorumluluğu altında bulunan işyerleri çıkarıldığında dahi Belediye tarafından mükellefiyet tesis edilen işyeri sayısının oldukça düşük kaldığı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 2022 yılında Belediye sınırları içerisinde toplam 4.500 adet ilan ve reklam vergisi mükellefiyeti olan iş yerinin bulunduğu; 2023 yılında ise bu rakamın 7439' a yükseldiği anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, ilan ve reklam vergisi gelirlerinin olması gerekenden çok daha düşük kaldığı, anılan vergi kaynağının daha verimli bir şekilde kullanılması gerektiği ve bundan sonraki süreçte ilan ve reklam vergisi mükellefiyetinin tesis edilmesi noktasında etkin bir yoklama ve takip mekanizması oluşturulması gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, bulguda vergi dairesi kayıtlarına göre mükellef sayılarının dikkate alındığı, oysa ki İlçe sınırları içerisinde olan cadde ve bulvarlarda faaliyet gösteren ilan ve reklam vergisi mükelleflerinin Büyükşehir belediyesi sorumluluk alanında yer aldığı ve bunların ilan ve reklam vergilerinin Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edildiği, ayrıca 0,50 m<sup>2</sup> ve altındaki tabelalar vergiden muaf olduklarından bu mükelleflerin de kaydı bulunmadığı ve bu nedenlerle vergi dairesi kayıtları ile Belediyenin ilan ve reklam vergisi mükellefi/kayıtları arasında farklılıklar bulunduğu, bununla birlikte bulguya istinaden ilan ve reklam vergisi mükelleflerinin tamamının tespit edilerek kayıt altına alınmasına ilişkin denetimler artırıldığı ve Denetim raporu doğrultusunda eksikliklerin giderilmesi için ilgili birimlere gerekli talimatların verildiğini belirtmiştir.

Bulguda belirtilen sayılar belediyenin cevabında belirtilen durumlar dikkate alınarak belirlenmiştir. Bununla beraber Belediye tarafından belirtildiği üzere tüm mükelleflerin belirlenmesi durumunda problem giderilmiş olacaktır.

#### **BULGU 6: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Gösteren İşyerlerinin Bulunması**

Belediye sınırları içerisinde yer alan bazı işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette buldukları görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılmasının işyeri açma izni harcına tabi olduğu belirtilmiştir.

14.07.2005 tarihli ve 2005/9207 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'te belediyeler yetkili idare olarak tanımlanmış olup, söz konusu Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesi ile yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı hüküm altına alınmıştır. Yine aynı maddede işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı ifade edilmiştir.

Anılan Yönetmelik, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde yetkili idareyi belediye olarak tanımlamaktadır. Dolayısıyla belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının verilmesinin ve ruhsatsız faaliyette bulunan işyerlerinin kapatılmasının ilgili belediye tarafından yapılması gerektiği görülmektedir.

Söz konusu hususa, 2021 ve 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da, yer verilmiş olup; Belediye sınırları içerisinde toplam 4.618 adet işyerinin Belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatı aldığı ancak faal işyeri sayısının 24.105 olduğu göz önünde bulundurulduğunda, ruhsat verilen 4.618 adet işyeri dışında geriye kalan 19.487 adet işyerinin ruhsatsız olarak faaliyette bulunduğu belirtilmiştir.

Konuyla ilgili olarak, 2023 yılında Belediye sınırları içerisinde toplam 4.881 adet işyerinin Belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatı aldığı görülmüştür. Vergi dairesinden alınan 24.105 mükellef sayısı ile kıyaslandığında bu rakamın oldukça düşük kaldığı anlaşılmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında; 24.105 işyerinden 6.990 tanesinin ruhsatlandırıldığı, Belediyeden ruhsat alma yükümlülüğü olmayan işyeri sayısının 6296 (Eczaneler 118, Sağlık Kuruluşları 345, Veteriner Klinikleri 25, Eğitim Kurumları 116, Muhasebeci/Mali Müşavir 254, Dernek/Lokal 450, Pazarcı esnafı 1482, Avukatlar 3506) adet olduğu, denetimler neticesinde 6021 tanesine idari işlem uygulandığı, kalan 4798 tanesinin denetimine devam edildiği ve denetim raporu doğrultusunda eksikliklerin giderilmesi için ilgili birimlere gerekli talimatlar verildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet gösteren iş yerlerinin tespitine ilişkin mekanizmaların ve kurum içi koordinasyonun güçlendirilerek gelir kaybının en aza indirilmesi yönünde çalışmalara devam edilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 7: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması**

Belediye ile Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası (TÜM BEL-SEN) arasında akdedilen toplu sözleşmelerde mevzuata aykırı olarak aile içi şiddet, sosyal faaliyet, ücretli izin, belediye imkânlarından yararlanma, belediye organlarına gözlemci olarak katılma gibi konularda düzenlemelerin yapıldığı tespit edilmiştir.

1982 Anayasası'nın "Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler" başlıklı 128 inci maddesinde, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenleneceği ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olacağı düzenlenmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'nin ek 15'inci maddesinde, belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, ödenebilecek aylık tutarın 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçemeyeceği ve anılan Kanun'da öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddesinde, 375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince karar verileceği, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminat tutarının ise ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendika ile belediye başkanı arasında imzalanan sözleşme ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Madde metninden açıkça anlaşılacağı üzere belediye başkanı ile sendika yetkilisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içinde tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir.

Söz konusu Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise; Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine,



4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarının en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120 'sini aşamayacağı belirtilmiştir.

Söz konusu maddenin dayanak teşkil ettiği sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

Belediye ve yetkili sendika (TÜM BEL-SEN) arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesinde, belediyede memur ve sözleşmeli personel kadrosunda görev yapanlara ilişkin olarak, Belediye ile Bağlı Kuruluşlarınca işletilen tesis; kurs ve sosyal çalışmalardan indirimli yararlanma, bazı özel günlere ilişkin ilgili personele izin verilmesi, iyileştirme zammı başlığı altında yasal sınırı aşacak şekilde ek ilave ödeme yapılması, farklı adlar altında ilgili personellere tazminat ödemesi yapılması, nakit ulaşım yardımı ödemesi yapılması, yılın belli aylarında ikramiye ödemesi yapılması ve ilave ölüm yardımı ödemesi yapılması gibi düzenlemelere yer verildiği görülmüştür.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar kapsamında tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Bunun dışında sözleşme hakkını toplu sözleşme gibi düşünmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen hususlar dışında hükümler koymak mümkün değildir. Zira 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı da açıkça belirtilmiştir. Açıklanan nedenlerle bahse konu Sözleşmeye sosyal denge tazminat tutarının tespit edilmesi dışında hükümler konulması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Söz konusu hususa 2020, 2021 ve 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş olup, Belediye tarafından herhangi bir işlem yapılmadığı anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, bundan sonra imzalanacak sözleşmelerin mevzuatta belirtilen usul ve esaslara uygun olarak yapılması ve sosyal denge tazminatı sözleşmelerinde, sosyal denge tazminatının tutarının belirlenmesi ve uygulanmasına ilişkin hükümler dışında herhangi bir hüküm konulmaması gerekmektedir.

---

---

### **BULGU 8: Belediye Envanterinden Çıkarılan Taşıtların Tescil Kayıtlarından Çıkarılmaması**

Belediye tarafından kamu kurumlarına hibe edilmek suretiyle envanterden çıkarılan bazı taşıtların Belediye adına tescilinin devam ettiği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un “Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk” başlıklı 48'inci maddesinde ise kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemlerinin, mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı, bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemeler neticesinde; 2 adet taşıtın başka belediyelere hibe edildiği, ancak bu taşıtların Belediye adına tescilinin devam ettiği anlaşılmıştır.

Önceki yıl denetimlerinde de yer verilen bu hususta, belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde; belediyelere hibe edilen taşıtların devir ve tescil işlemlerinin tamamlanarak, Belediye tescil kayıtlarından düşülmesi gerekmektedir.

### **BULGU 9: Belediyeye Ait Bazı Yapıların Yapı Kullanma İzin Belgesinin Olmaması**

Belediyeye ait iki adet hizmet binasının Yapı Kullanma İzin Belgesinin olmadığı tespit edilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun “Yapı kullanma izni” başlıklı 30'uncu maddesinde, yapının tamamen bittiği takdirde tamamının, kısmen kullanılması mümkün kısımları tamamlandığı takdirde bu kısımlarının kullanılabilmesi için inşaat ruhsatı veren belediyeden izin alınması gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediyeye ait Onur Mahallesinde bulunan hizmet tesisi ile Doğançay Mahallesinde bulunan şantiye hizmet binasının Yapı Kullanma İzin Belgesinin olmadığı görülmüştür.

2021 ve 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da aynı konuya yer verilmiş olup, Belediye tarafından herhangi bir işlem yapılmadığı anlaşılmıştır.

Kamu İdaresi tarafından gönderilen cevapta; Doğançay Mahallesinde bulunan Şantiye Hizmet Binasının Yapı Kullanma İzin Belgesi için de 17.04.2020 tarih ve 4143 sayı ile başvuru yapıldığı fakat 02.03.2019 tarih 30702 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Yapı Müteahhitlerinin Sınıflandırılması ve Kayıtlarının Tutulması Hakkında Yönetmelik kapsamında müteahhit tarafından alınmış olan bir yetki belgesi bulunmadığından Mekânsal Adres Kayıt Sisteminde (MAKS) Yapı Kullanma İzin Belgesi düzenlenemediği; Onur mahallesinde bulunan hizmet binasının ise Valilik Devir Teslim Tutanağı ile Karşıyaka Belediyesinden Bayraklı Belediyesine devir olunan taşınmazlardan tutanakla kayıt altına alınmış olduğundan yapımına ilişkin Belediye arşivinde herhangi bir belge bulunmadığı bildirildikten sonra Denetim Raporu doğrultusunda eksikliklerin giderilmesi için ilgili birimlere gerekli talimatlar verildiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak, söz konusu eksikliklerin tamamlanarak taşınmazlara ilişkin Yapı Kullanma İzin Belgelerinin alınması gerekmektedir.

#### **BULGU 10: Belediyeye Bedelsiz Devredilen Taşınmazların Tapu Tescil İşlemlerinin Tamamlanamaması**

Belediyeye bedelsiz devredilen bazı taşınmazlar üzerinde icra ve haciz gibi kısıtlayıcı işlemler bulunması nedeniyle Belediye adına tapu tescillerinin yapılamadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Muhasebe sistemi" başlıklı 49'uncu maddesinde, kamu hesaplarında muhasebe sistemine ilişkin düzenlemeler yapılmış olup; "Kayıt zamanı" başlıklı 50'nci maddesinde ise; muhasebeleştirilecek işlemlerin kayıt zamanına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

Ayrıca, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve Kontrol İşlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde, taşınmazların kayıt ve kontrol işlemlerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Yapılan incelemede, Karşıyaka Belediyesi adına kayıtlı taşınmazlardan Belediyeye bedelsiz devredilen taşınmazlar için, İzmir Valiliği İl Mahalli İdareler Müdürlüğü'nün 27.03.2009 tarih ve 16 sayılı Devir Komisyon Kararını müteakip 28.03.2009 tarihli Valilik Makam Olur'u alındığı görülmüştür. Diğer taraftan, Karşıyaka Belediyesi tarafından 07.02.2018 tarih ve 72458193/33 sayılı Belediye Meclis Kararıyla da söz konusu taşınmazların Belediyeye bedelsiz devir kararı alınmıştır. 2022 yılında 2 adet taşınmazın tescil işlemi Belediye adına yapılmış olup, devir konusu 7 adet bağımsız taşınmaz üzerinde icra, haciz gibi işlemler bulunması nedeniyle Belediye adına tapu tescil işlemlerinin yapılamadığı anlaşılmıştır.

Kamu İdaresi cevabında; bulgu konusu 7 adet taşınmazın tapu kayıtları üzerinde Karşıyaka Belediyesi adına haciz şerhleri bulunduğu ve taşınmazların Bayraklı Belediyesi adına tescil edilmesi amacıyla; hacizlerin terkinini ve tescil işlemlerinin tamamlanması için 25.06.2020 tarih ve 3130/7813 sayılı, 25.02.2021 tarih ve 1009/3218 sayılı, 13.05.2022 tarih ve 2639525 sayılı, 04.12.2023 tarih ve 2963994 sayılı ve son olarak 02.05.2024 tarih ve 3041282 sayılı yazılarla malik Karşıya Belediyesinden talep edildiği ancak olumlu bir geri dönüş yapılmadığı; söz konusu taşınmazların tapu kaydında mevcut olan ve devir işlemine engel nitelikte bulunan haciz şerhlerinin, malik Karşıyaka Belediyesince tapu kaydından terkininin sağlanmasına müteakip Belediye adına tescil işlemleri gerçekleştirilebileceği ve Denetim Raporu doğrultusunda eksikliklerin giderilmesi için ilgili birimlere gerekli talimatların verildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, 2020 ve 2021 ve 2022 yılları Sayıştay Denetim Raporlarında da yer verilen Belediyeye bedelsiz devri yapılmış olan taşınmazlar üzerinde bulunan icra ve haciz gibi işlemlerin kaldırılarak taşınmazların Belediye adına tapu tescil işlemlerinin tamamlanması ve taşınmaz envanterine kaydedilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 11: Çevre Temizlik Vergisi Mükelleflerinin Sağlıklı Bir Şekilde Belirlenmemesi**

Çevre Temizlik Vergisi (ÇTV) mükellefiyetinin sağlıklı bir şekilde tesis edilememesi nedeniyle vergi tahsilatında gelir kaybı yaşandığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesinde; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi

olduğu, verginin mükellefinin ise binaları kullananlar olduğu ve mükellefiyetin binaların kullanılması ile başlayacağı belirtilmiştir.

Belediyenin yetki alanına giren ÇTV'nin konusu, ticari işyerleri ile diğer şekilde kullanılan binalar olup, mükellefi ise bu binaları kullanan gerçek ve tüzel kişilerdir. Yine anılan Kanun'da ÇTV'ye ilişkin olarak işyerlerine özel herhangi bir muafiyet ve istisnaya yer verilmemiştir.

Yapılan incelemede, 2022 yılı Belediye sınırları içerisinde toplam 13.176 adet ÇTV mükellefiyeti olan iş yerinin bulunduğu, 2023 yılında bu sayının 13.470 olduğu anlaşılmaktadır. Bu sayının, vergi dairelerinden alınan 24.105 adet mükellef sayısı ile karşılaştırıldığında düşük kaldığı görülmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, denetim raporu doğrultusunda eksikliklerin giderilmesi için ilgili birimlere gerekli talimatların verildiğini belirtmiştir.

Sonuç olarak, belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisindeki faal işyerlerine ÇTV mükellefiyetlerinin tesis edilmesi ve söz konusu vergi kaynağına yönelik etkin bir yoklama ve takip mekanizması oluşturulması, mükellefiyet sayısının artırılmasına yönelik çalışmalara devam edilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 12: İmar Kanunu Uyarınca Alınması Gereken Otopark Bedellerinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması**

Otopark Yönetmeliği gereğince otopark ihtiyacını kendi parselinden karşılamayan yapılara ilişkin olarak tahsil edilmesi gereken otopark bedellerinin tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

24.12.2020 tarihli ve 7261 sayılı Türkiye Çevre Ajansının Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 29'uncu maddesiyle 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'inci maddesinin ikinci fıkrasının (d) bendindeki "*otopark*" ibaresi madde metninden çıkarılarak, bende "*ilişkin hizmetleri yapmak*" ibaresinden sonra gelmek üzere, " *bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletirmek veya ruhsat vermek*" ibaresi eklenirken; aynı Kanun'un 31'inci maddesiyle ise 5216 sayılı Kanununun 27'inci maddesinin sekizinci fıkrası, "*İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında bölge otoparkı için arsa alımları ile inşasında kullanılır. Bu gelirler bu*

---

*fıkra*da belirtilen amaç dışında kullanılamaz." şeklinde değiştirilmiştir.

Böylece, 5216 sayılı Kanun'da yukarıda belirtilen değişikliklerden önce, imar mevzuatı uyarınca ilçe belediyelerinin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler tahsil tarihinden itibaren kırk beş gün içinde büyükşehir belediyelerine aktarılır ve büyükşehir belediyeleri bu gelirleri otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanırlarken; değişiklik ile büyükşehir ilçe belediyelerine bölge otoparkı yapma görevi verilmiş ve bu görevin yerine getirilebilmesini sağlamak amacıyla imar mevzuatı uyarınca büyükşehir ilçe belediyelerinin elde ettikleri otopark gelirlerini, büyükşehir belediyelerine aktarmak yerine bölge otoparkı için gerekli arsa alımları ile inşasında kullanmaları öngörülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 37 ve 44'üncü maddelerine dayanılarak hazırlanan Otopark Yönetmeliği'nin "Yapı ruhsatı ve kullanma izinlerinin verilmesi" başlıklı 10'uncu maddesinin birinci fıkrasında, yapılacak yapılara bu Yönetmelik'te belirtilen esaslara göre otopark yerleri ayrılmadıkça yapı ruhsatı, bu otoparklar inşa edilip hazır hale getirilmedikçe de yapı kullanma izni verilemeyeceği kuralına yer verilmiştir. Yönetmelik'in "Otopark bedelinin tahakkuk ve tahsili" başlıklı 12'nci maddesinin üçüncü fıkrasında, otopark bedellerinin tahakkuk ve tahsil esaslarının bu Yönetmelik hükümleri dikkate alınarak ilgili idareler tarafından belirleneceği; dördüncü fıkrasında, otopark bedellerinin kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılacağı ve bu hesapta toplanan meblağa yasaların öngördüğü faiz oranının uygulanacağı; yedinci fıkrasında, otopark bedeli alınan parsellerin otopark ihtiyacının ilgili idarece karşılanmasının zorunlu olduğu ve idarelerce bedel alınmış olan parseller için bölge otoparklarının ruhsat tarihinden itibaren en geç 5 yıl içinde tamamlanmak zorunda olduğu belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'in "Otopark hesabından yapılacak harcamalar" başlıklı 13'üncü maddesinin ikinci fıkrasında ise otopark hesabında toplanan meblağın bölge ve genel otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılamayacağı hükmüne yer verilmiştir

Bu düzenlemelere göre, otopark bedellerinin kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılması, bu hesapta toplanan meblağa mevzuatın öngördüğü faiz oranının uygulanması, bedel alınan parseller için bölge otoparklarının ruhsat tarihinden itibaren beş yıl içinde tamamlanması ve hesaptaki meblağın otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılmaması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde; İdare tarafından yapı ruhsatı verilirken otopark ihtiyacını kendi parselden karşılamayan yapılara ilişkin olarak tahsil edilecek bedeller için otopark hesabı açılmadığı, ilçe belediyesi tarafından tahsil edilmesi gereken otopark bedellerinin hâlihazırda doğrudan Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, 22.2.2018 tarihli ve 30340 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Otopark Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinin 9'uncu fıkrası gereğince; otopark gelirlerinin İzmir Büyükşehir Belediyesi ile ortak kullanılan (B.B.Y.S) sistemi ile otopark takibinin, tahsilatlarının yapıldığını ve bedellerinin İzmir Büyükşehir Belediyesi otopark hesabına yatırıldığını belirtmektedir.

Ancak, kamu idaresinin dayanak olarak gösterdiği mevzuattan daha sonra yürürlüğe giren 24.12.2020 tarihli ve 7261 sayılı Türkiye Çevre Ajansının Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 29'uncu maddesiyle 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'inci maddesinin ikinci fıkrasının (d) bendi ile aynı Kanun'un 31'inci maddesiyle büyükşehir ilçe belediyelerine bölge otoparkı yapma görevi verilmiş ve bu görevin yerine getirilebilmesini sağlamak amacıyla imar mevzuatı uyarınca büyükşehir ilçe belediyelerinin elde ettikleri otopark gelirlerini, büyükşehir belediyelerine aktarmak yerine bölge otoparkı için gerekli arsa alımları ile inşasında kullanmaları öngörülmüştür. Ayrıca, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 37 ve 44'üncü maddelerine dayanılarak hazırlanan Otopark Yönetmeliği'nin "Otopark bedelinin tahakkuk ve tahsili" başlıklı 12'nci maddesinin dördüncü fıkrasında, otopark bedellerinin kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılacağı ve bu hesapta toplanan meblağa yasaların öngördüğü faiz oranının uygulanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, 5216 sayılı Kanun ve imar mevzuatının büyükşehir ilçe belediyelerine verdiği bölge otoparkı yapma görevinin yerine getirilmesi ve otopark sorununun çözümü amacıyla kullanılacak gelirlerde kayıplara neden olunmaması amacıyla otopark gelirlerinin takibinin, tahakkukunun ve tahsilatının yapılması gerekmektedir.

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



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

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Bazı İşyerlerine İlişkin İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Raporumuzun 5'inci maddesinde yeniden yazılmıştır.
Belediye Envanterinden Çıkarılan Taşıtların Tescil Kayıtlarından Çıkarılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporumuzun 8'inci maddesinde yeniden yazılmıştır.
Belediyeye Ait Bazı Yapıların Yapı Kullanma İzin Belgesinin Olmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporumuzun 9'uncu maddesinde yeniden yazılmıştır.
Belediyeye Bedelsiz Devredilen Taşınmazların Tapu Tescil İşlemlerinin Tamamlanamaması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporumuzun 10'uncu maddesinde yeniden yazılmıştır.
Çevre Temizlik Vergisi Mükelleflerinin Sağlıklı Bir Şekilde Belirlenmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	Raporumuzun 11'inci maddesinde yeniden yazılmıştır.
İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporumuzun 1'inci maddesinde yeniden yazılmıştır.
İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Gösteren İşyerlerinin Bulunması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Raporumuzun 6'ıncı maddesinde yeniden yazılmıştır.
Ruhsatsız veya Ruhsata Aykırı Yapıların Yıkılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporumuzun 4'üncü maddesinde yeniden yazılmıştır.
Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması	2022	Yerine Getirilmedi	Raporumuzun 7'inci maddesinde yeniden yazılmıştır.