



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BALIKESİR AYVALIK BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	11
8.	EKLER.....	39

TABLolar LİSTESİ

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

KISALTMALAR

BASKİ	Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi
ÇTV	Çevre Temizlik Vergisi
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
Ltd. Şti.	Limited Şirket
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
ÜFE	Üretici Fiyat Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Muhasebe Hesaplarında Dönemsellik İlkesine Uygun Olarak İzlenmemesi
2. Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Alınan Teminat Mektupları Hesabında Yer Alan Tutara İlişkin Teminat Mektubunun Muhasebe Biriminde Bulunmaması
2. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
3. Sözleşmeye Göre Yıllık Ciro Bedelinin %6'sının Alınmaması
4. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
5. Gecekondu Fonu Paylarının İdarenin Gecekondu Fonu Hesabında Tutulmaması ve İdarenin Cari Harcamalarında Kullanılması
6. İhale Komisyonunun Mevzuatta Öngörülen Sürede Oluşturulmaması Nedeniyle İhale Dokümanına Zamanında Erişilememesi
7. İhalelerde Ortakların Yasaklılık Teyitlerinin Yapılmaması
8. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
9. Elektrik Enerjisinin İhale Yolu İle Temin Edilmemesi
10. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
11. Sözleşme İmzalandıktan Sonra Müteahhit ve İdarenin Kullanımına Bırakılan Alanlarda Değişiklik Yapılması
12. Taşınmazların Tahsis İşlemlerine İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması

13. Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullandırılmaya Devam Edilmesi ve Ecrimisil Alacaklarının Takibinin Yapılmaması
14. İdareye Ait Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Kullandırılması
15. Sözleşme Yükümlülüklerini Yerine Getirmeyen Kiracılara Mevzuatında ve Sözleşmelerinde Öngörülen Yaptırımların Uygulanmaması
16. İşgali Devam Eden Taşınmazların Ecrimisil Bedellerinin Hatalı Belirlenmesi
17. Çevre Temizlik Vergisi ve Evsel Katı Atık Bedeli Tahsilatlarından Yapılan Hizmet Bedeli Kesintisinin İadesine İlişkin Takibin Yapılmaması
18. İdarenin Taşıtlarına İlişkin Envanter Kayıtları ile Trafik Tescil Kayıtlarının Uyuşmaması
19. Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Bırakılması, Geçmişe Yönelik ve Mükerrer Kayıt Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Ayvalık 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 İlçe 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. 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 "Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları" 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

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

Ayvalık Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 25 meclis üyesinden oluşmaktadır.

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

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

Belediyenin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı birim belirlenmemiştir. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 1 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 1 başkan

yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 24 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	270	118
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	133	80
Geçici İşçi	-	3
Toplam	403	201
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		239

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçe Türleri ve Kapsamı" başlıklı 12'nci maddesine göre genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış; mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri 27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Ayvalık 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 Ödenekleri Tablosu (TL)

Giderin Türü	Bütçelle Verilen Ödenek	Ek Bütçe ile Verilen Ödenek	Eklene/Düşülen Ödenek	Ödenek Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	İptal Edilen Ödenek
Personel Giderleri	80.091.596,00	28.875.000,00	1.921.721,82	110.888.317,82	97.492.215,25	13.396.102,57

Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	12.868.336,00	1.945.000,00	374.084,27	15.187.420,27	11.985.966,71	320.453,56
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	321.525.850,00	119.120.000,00	18.284.608,95	458.930.458,95	451.234.764,62	7.695.694,33
Faiz Giderleri	300.000,00	0,00	1.080.392,15	1.380.392,15	1.288.273,63	92.118,52
Cari Transferler	4.411.000,00	0,00	823.661,37	5.234.661,37	4.800.320,19	434.341,18
Sermaye Giderleri	22.383.360,00	60.000,00	935.310,00	23.378.670,00	19.087.775,01	4.290.894,99
Sermaye Transferleri	0	0	0	0	0	0
Borç Verme	0	0	0	0	0	0
Yedek Ödenek	23.419.858,00	0	23.419.778,56	79,44	0,00	79,44
Toplam	465.000.000,00	150.000.000,00	46.839.557,12	615.000.000,00	585.889.315,41	26.229.684,59

Belediyenin 2023 mali yılı bütçesi ile 465.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup, yıl içinde ek bütçe ile eklenen 150.000.000,00 TL ödenek ile birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 615.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 585.889.315,41 TL bütçe gideri yapılmış olup, 26.229.684,59 TL ödenek ise iptal edilmiştir.

Belediyenin 2023 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 615.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 465.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, gelir karşılığı ek ödenek ile gösterilen 150.000.000,00 TL ile giderilerek bütçe denkliliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu (TL)

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (*) (**)	Tahsilat Tutarı	Ret ve İadeler	Net Tahsilat	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
Vergi Gelirleri	197.780.000,00	159.712.581,25	3.750.330,09	155.962.251,16	%79
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	223.225.000,00	196.823.596,59	215.682,17	196.607.914,42	%88
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	3.500.000,00	2.586.306,59	0,00	2.586.306,59	%74
Diğer Gelirler	157.150.000,00	171.270.546,52	144.212,27	171.126.334,25	%109
Sermaye Gelirleri	34.050.000,00	39.689.313,75	0,00	39.689.313,75	%117
Ret ve İadeler	705.000,00				
Toplam	615.000.000,00	570.082.344,70	4.110.224,53	565.972.120,17	%92

(*)Bütçe başlangıç gelir tahmini 465.000.000,00TL olup, yıl içinde 150.000.000,00 TL gelir karşılığı ek ödenek alınmış ve bütçe gelir tahmini 615.000.000,00 TL'ye çıkarılmıştır.

(**) Ek ödenek için karşılık gösterilen gelir tutarı dahil edilmiş haliyle, Belediyenin “Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetveli”ne göre hazırlanmıştır.

2023 yılında net bütçe geliri %92 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%79), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%88) ile alınan bağış ve yardımlarda (%74) beklenenin altında; sermaye gelirleri (%117) ve diğer gelirler (%109) ise öngörülen seviyede tahsilat

gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu (TL)

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
Personel Giderleri	110.888.317,82	97.492.215,25	%88
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	15.187.420,27	11.985.966,71	%79
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	458.930.458,95	451.234.764,62	%99
Faiz Giderleri	1.380.392,15	1.288.273,63	%93
Cari Transferler	5.234.661,37	4.800.320,19	%92
Sermaye Giderleri	23.378.670,00	19.087.775,01	%82
Sermaye Transferleri	0	0	0
Borç Verme	0	0	0
Yedek Ödenek	79,44	0,00	0,00
Toplam	615.000.000,00	585.889.315,41	%95

(*) 465.000.000,00 TL olan başlangıç ödeneği, yıl içinde 150.000.000,00TL ek ödenek ile birlikte bütçe ödeneği tutarı 615.000.000,00 TL'ye yükseltilmiştir.

2023 yılında bütçe giderleri (%95) seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, faiz giderleri, cari transferler ve sermaye giderleri beklenenin altında 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 (TL)

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (A)	2022 Yılı (B)	2023 Yılı (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%)	2023-2022 Değişim Oranı (%)
Vergi Gelirleri	55.281.892,18	95.724.054,13	159.712.581,25	%73	%67
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	42.078.281,91	116.586.220,69	196.823.596,59	%177	%69
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	362.549,06	911.182,57	2.586.306,59	%151	%184
Diğer Gelirler	57.880.787,49	97.485.669,67	171.270.546,52	%68	%76
Sermaye Gelirleri	28.624.622,96	3.520.377,47	39.689.313,75	-(%88)	%1028
Toplam	184.228.133,60	314.227.504,53	570.082.344,70	%71	%81
Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Toplamı (-)	1.246.558,61	1.766.280,94	4.110.224,53	%42	%133
Net Toplam	182.981.574,99	312.461.223,59	565.972.120,17	%71	%81

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 253.510.896,58 TL'lik (%81) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 63.988.527,12 TL (%67), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 80.237.375,90 TL (%69), alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 1.675.124,02 TL (%184), diğer gelirlerde 73.784.876,85 TL (%76) ve sermaye gelirlerinde 36.168.936,28 TL (%1028) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (A)	2022 Yılı (B)	2023 Yılı (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%)	2023-2022 Değişim Oranı (%)
Personel Giderleri	31.259.966,36	45.445.601,90	97.492.215,25	%45	%115
SGK Devlet Prim Giderleri	5.159.034,31	7.485.545,85	11.985.966,71	%45	%60
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	114.356.316,35	254.722.674,56	451.234.764,62	%123	%77
Faiz Giderleri	1.666.701,18	639.845,44	1.288.273,63	- (%62)	%101
Cari Transferler	1.947.232,39	2.675.486,01	4.800.320,19	%37	%79
Sermaye Giderleri	19.218.207,68	16.954.896,23	19.087.775,01	- (%12)	%13
Sermaye Transferleri	2.766,89	0,00			
Borç Verme					
Toplam	173.610.225,16	327.924.049,99	585.889.315,41	%89	%79

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 257.965.265,42 (%79) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinin 52.046.613,35 TL (%115), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 4.500.420,86 TL (%60), mal alım ve hizmet giderlerinin 196.512.090,06 TL'lik (%77), faiz giderlerinin 648.428,19 TL (%101), cari transferlerin 2.124.834,18 TL (%79), sermaye giderlerinin ise 2.132.878,78 (%13) arttığı görülmüştür.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 610.243.502,09 TL, Faaliyet Geliri 593.765.305,40 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 16.478.196,69 TL olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirket aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler (TL)

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı	Hisse Oranı (%)
1	Ayvalık Belediyesi Güzel Ayvalık Ltd. Şti.	1.497.600,00	1.497.600,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1 Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Ayvalık Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Çerçeve Hesap Planının Genel Yapısı” başlıklı 46’ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik’teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2 Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço

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

1.4.3 Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde personelin görev, yetki ve sorumlulukları açık şekilde belirlenmiş, idarede niteliği gereği hassas olan görevlere ilişkin prosedürler tanımlanmıştır. Aynı zamanda personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesine yönelik insan kaynakları politikaları belirlenmesine yönelik çalışmalarda bulunulsa da henüz bu çalışmalar tamamlanamamıştır. Diğer taraftan çalışanlar tarafından “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili herhangi bir eğitim alınmamıştır.

Risk Değerlendirme Standartları

2020-2024 Stratejik Planı ile 2023 Yılı Performans Programı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yönetmelik, rehber ve standartlardan oluşan diğer düzenlemelere uygun olarak hazırlanmıştır. Ancak, stratejik planda belirlenen amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini engelleyebilecek kurumsal riskler ile iç kontrol riskleri yıllık olarak tanımlanmamış, gerçekleşme ihtimalleri değerlendirilmemiştir.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdarede ön mali kontrol sistemi kurularak, tüm birimler tarafından iş akış süreçlerini anlatan yazılı dokümanlar oluşturulmuştur. İdare tarafından görevlendirmelerde “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur ancak güncel risk tanımlamaları yapılmaması nedeniyle riskleri

ortadan kaldıracak, etkisini azaltacak kontrol faaliyetleri ile faaliyetleri gerçekleştirecek sorumlular belirlenememiştir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. Aynı zamanda idarenin bilgi yönetim sistemi yedeklemeyi, bilgi güvenliğini ve farklı verileri toplayarak analiz yapmayı sağlayan bir yapı şeklinde oluşturulmuştur. Öte yandan idarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmasına yönelik çalışmalar mevcut olmakla birlikte henüz tamamlanmamıştır.

İzleme Standartları

İdarede iç kontrol sisteminin performansının takip edilmesi, birimlerden gelen iç kontrol raporlarının değerlendirilmesi, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlık çalışmalarının yürütülmesi amacıyla İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu üst yönetici onayıyla oluşturulmuştur. Ancak, idarede uygulanmakta olan İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planının bulunmadığı, iç denetim biriminin kurulmadığı, tüm birimlerinin iç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirilerek İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmadığı görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Balıkesir Ayvalık Belediyesinin 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: Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Muhasebe Hesaplarında Dönemsellik İlkesine Uygun Olarak İzlenmemesi

İdarece kiraya verilen taşınmazlardan kira bedelleri peşin tahsil edilenlere ilişkin muhasebe kaydının dönemsellik ilkesine uygun olarak kaydedilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'nın niteliğini açıklayan 286'ncı maddesinde bu hesabın içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak, gelecek aylara ait olan peşin tahsil edilmiş gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'na ilişkin işlemleri açıklayan 287'nci maddesinde, gelecek aylara ait olarak peşin tahsil edilen gelirlerin, ilgili oldukları ay sonlarında tahakkuk ettirmek üzere bu hesapta izleneceği; 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'nın işleyişini açıklayan 288'inci maddesinde ise, peşin tahsil edilen gelirlerin, içinde bulunulan aya ait olan kısmının 600 Gelirler Hesabı'na kaydedileceği, sonraki aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken kısmının 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'na kaydedileceği, 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'nda kayıtlı tutarlardan ilgili oldukları ay sonlarında gelir olarak tahakkuk ettirilenlerin bu hesaba borç, 600 Gelirler Hesabı'na alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı'na ilişkin işlemleri açıklayan 337'nci maddesinde, peşin tahsil edilen gelirlerin, içinde bulunulan aya ait olan kısmının 600 Gelirler Hesabı'na, gelecek aylarda tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'na, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin bu hesaba alacak, bu hesapta kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalanların dönem sonunda bu hesaba borç, 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'na alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 40 adet kiraya verilen taşınmaz için en az 1 yıllık kira bedelinin İdareye peşin olarak ödendiği, yapılan toplam tahsilat tutarı olan 3.953.583,30 TL'nin 600 Gelirler Hesabına kaydedildiği, 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'na ve 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı'na herhangi bir kayıt yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince, 2024 mali yılı içerisinde muhasebesel düzeltmelerin yapılacağı belirtilmiştir.

Peşin tahsil edilen kira bedellerinin dönem ayırıcı hesaplarda izlenmemesi muhasebenin temel ilkelerinden olan “dönemsellik” ilkesine aykırılık teşkil etmekte olup, peşin tahsil edilen kira bedellerinin dönem ayırıcı hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

İdareye tahsis edilen taşınmazların ilgili varlık hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi Duran Varlıklar hesap grubunun “Hesap Grubuna İlişkin İşlemler” başlıklı 187'nci maddesinin beşinci fıkrasında kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlar, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplarda izleneceği; 188, 189, 190, 191, 192 ve 193 ve 203'üncü maddelerinde tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazların niteliklerine göre, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabı'nda, ayrılması gereken amortisman tutarlarının ise Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün Amortisman ve Tükenme Paylarına ilişkin 47 sıra numaralı Genel Tebliği'nin “Tahsisli Taşınmazların Amortisman İşlemleri” başlıklı 7'nci maddesi gereği tahsisli taşınmazı kullanan idare tarafından 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı'nda, bu hesaplar karşılığında da 500 Net Değer Hesabı'nda izleneceği düzenlenmiştir.

2023 yılı Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında ise, ilgili varlık hesapları itibarıyla 03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar, bu hesaplar karşılığı 500 Net Değer Hesabı itibarıyla da 12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar şeklinde ikinci düzey alt kodlara yer verilmiştir. Buna göre, taşınmazın tahsis edildiği kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; ilgisine göre 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabı'na (03.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) borç, 500-Net Değer Hesabı'na (12.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 500 Net Değer Hesabı'na (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) borç, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı'na alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından tahsisli kullanılan 4 adet taşınmazın belirtilen mevzuat hükümleri gereği muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ve söz konusu taşınmazların mali tablolarında yer almadığı tespit edilmiştir. Bu durum, mali tabloların taşınmazlara ilişkin

doğru ve güvenilir bilgi retmemesine sebebiyet vermektedir.

Kamu İdaresince, kurumlarla yazışmaların yapılarak işlemlere başlanacağı belirtilmiştir.

İdare tarafından tahsisli kullanılan taşınmazlara ilişkin gerekli muhasebe kayıtlarının yapılarak mali tabloların taşınmazlara ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmasının sağlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Alınan Teminat Mektupları Hesabında Yer Alan Tutara İlişkin Teminat Mektubunun Muhasebe Biriminde Bulunmaması

Alınan Teminat Mektupları Hesabı'nda yer alan tutara ilişkin teminat mektubunun muhasebe biriminde bulunmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliđin Alınan Teminat Mektupları Hesabı'na ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 434'üncü maddesinde, 910 Alınan Teminat Mektupları Hesabı'nın, muhasebe birimlerine teminat ve depozito olarak teslim edilen teminat ve garanti mektuplarının ve bunlardan ilgililerine geri verilenlerin veya paraya evrilenlerin izlenmesi için kullanılacağı; "Hesaba İlişkin İşlemler" başlıklı 435'inci maddesinde, muhasebe birimleri veznelere ihale kanunları, vergi kanunları ve diğer mevzuat hükümleri gereğince teminat ve depozito olarak teslim edilen belgeler karşılığında ilgisine alındı belgesi verileceği, veznedarca teslim alınan teminata ilişkin belgelerin alınış sırasına göre klasörler içinde vezne saklanacağı, bu değerler teslim alındığında, ilgisine geri verilmesi veya paraya çevrilmesi gerektiğinde muhasebe işlem fişii düzenlenerek hesaplara kaydedileceği, ilgisine geri verilmesi gerektiğinde teslimi sırasında verilen alındı geri alınarak muhasebe işlem fişine bağlanacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, muhasebe birimleri veznelere teslim edilen teminat mektupları karşılığında ilgisine alındı belgesi verileceği, veznedarca teslim alınan teminata ilişkin belgelerin alınış sırasına göre klasörler içinde vezne saklanacağı, bu değerler teslim alındığında muhasebe işlem fişii düzenlenerek 910 Alınan Teminat Mektupları Hesabı'nda izleneceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Alınan Teminat Mektupları Hesabı'nda "Ayvalık Belediyesi" açıklamasıyla 2014 yılından bu yana devreden 12.973.872,33 TL tutarında bakiyenin bulunduğu ancak muhasebe biriminde bu tutara ilişkin bir teminat mektubunun yer almadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, Destek Hizmetleri Müdürlüğünce kesin teminat mektuplarının Mali Hizmetler Müdürlüğü veznesine teslim edildiği belirtilmişse de; Mali Hizmetler Müdürlüğü veznesine teslim edilen teminat mektuplarının 2023 yılında yapılan ihalelere ait olduğu anlaşılmakta, dolayısıyla 2014 yılından buyana devreden Alınan Teminat Mektupları Hesabı'nda yer alan bakiyeye ilişkin Mali Hizmetler Müdürlüğüne teslim edilen herhangi bir teminat mektubu bulunmamaktadır.

Alınan Teminat Mektupları Hesabında yer alan bakiyenin ve bu bakiyeye ait muhasebe biriminde olması gereken teminat mektubuna ilişkin gerekli araştırmanın yapılarak ulaşılan sonuca göre gerekli işlemlerin tesis edilmesi gerekmektedir.

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

Kadrolu işçilerin bir kısmının yıllık izinlerinin mevzuata uygun olarak kullandırılmaması nedeniyle biriktirilen izinlerin emeklilik aşamasında toplu izin ücreti olarak ödendiği ve bu ödemelerin İdareye ek mali külfet oluşturduğu görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Yıllık Ücretli İzin Hakkı ve İzin Süreleri" başlıklı 53'üncü maddesinde; en az bir yıl çalışmış olan işçilere işyerinde işe başladığı günden itibaren deneme süresi de içinde olmak üzere yıllık ücretli izin verileceği belirtildikten sonra hizmet süresi dikkate alınarak işçilere verilecek yıllık asgari ücretli izin süreleri tespit edilmiş ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Yıllık Ücretli İznin Uygulanması" başlıklı 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; "Sözleşmenin Sona Ermesinde İzin Ücreti" başlıklı 59'uncu maddesinde ise iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği ifade edilmiştir.

Anılan Kanun'un "Yıllık Ücretli İzin Hükümlerine Aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde, 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'ne aykırı olarak izin kullandırmayan işverenlere bu durumda olan her işçi için 2023 yılında 1.683 TL idari para cezası verilmesi öngörülmüştür.

Diğer yandan; Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nin "İzin Kullanma Dönemleri" başlıklı 5'inci maddesinde ise işveren veya işveren vekillerinin bu Yönetmelik'in 15'inci maddesinde belirtilen izin kurulu veya 18'inci maddeye dayanılarak bunun yerine geçenlere danışmak suretiyle, işyerinde yürütülen işlerin nitelik ve özelliklerine göre yıllık ücretli izinlerin her yılın belli bir döneminde veya dönemlerinde verileceğini tayin edebileceği ve işyerinde ilan edeceği belirtilmiştir.

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

Yapılan incelemede ise İdarenin kadrolu 83 adet işçisinin toplam 10518 gün birikmiş yıllık izninin bulunduğu ve bu izinlerin yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun olarak kullandırılmadığı, biriktirilen izinlerin emeklilik aşamasında toplu izin ücreti olarak işçilere ödenmesi suretiyle İdareye ek mali külfet oluşturduğu tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince, kadrolu işçilerin yıllık izinlerin mevzuata uygun bir şekilde kullandırılması hususuna özen gösterileceği belirtilmiştir.

İdari para cezası yaptırımını ile karşılaşılmaması ve biriken yıllık izinlerin ücrete dönüşmesi suretiyle İdareye ek bir mali külfetin ortaya çıkmaması için İdare tarafından söz konusu yıllık izinlerin mevzuata uygun bir şekilde kullandırılması gerekmektedir.

BULGU 3: Sözleşmeye Göre Yıllık Ciro Bedelinin %6'sının Alınmaması

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihalesi yapılan sosyal ve kültürel tesis yapım işinde Sözleşme şartlarına göre bir yıllık ciro bedelinin %6'sına tekabül eden kesin teminatın müteahhit (yüklenici) tarafından İdareye teslim edilmediği görülmüştür.

Söz konusu yapım işine ait Sözleşmenin “Kesin Teminatın Geri Verilmesi” başlıklı 20'nci maddesinde; yüklenici tarafından yapım işi tamamlandıktan sonra irtifak hakkı kendisine bırakılacak olan işletmelerin her türlü gelirine ait bir yıllık brüt ciro bedelini birinci işletme yılı tamamlandıktan sonra yasal beyanlarla idareye bildireceği; yüklenicinin bildirmiş olduğu bir yıllık ciro bedelinin %6'sı oranına tekabül eden kesin teminatın idareye teslim edildikten sonra yapım işine ait kesin teminatın idare tarafından iade edileceği; yüklenici tarafından takip eden her yıl sonunda hiçbir tebligata gerek kalmaksızın ilgili yılın bir yıllık toplam ciro bedelinin %6'sı oranında kesin teminatın yenileneceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, yüklenici tarafından birinci işletme yılı tamamlandıktan sonra işletmelerin bir yıllık brüt ciro bedelinin %6'sı oranına tekabül eden kesin teminatın İdareye teslim edilmediği ve takip eden yıllarda söz konusu kesin teminatın yenilenmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince, yüklenici firmanın teminatı güncellemesi için gerekli işlemlerin yapılacağı ve takip eden süreçte teminata ilişkin hususun takip edileceği belirtilmiştir.

Yüklenici tarafından işletmelerin bir yıllık brüt ciro bedelinin %6'sı oranına tekabül eden kesin teminatın her yıl hesaplanarak İdareye teslim edilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Tapuda İdare adına kayıtlı taşınmazlardan tapu kaydı ile mevcut kullanım şekli farklılık gösterenlerin cins tashih işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in “Tanımlar” başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde cins tashihi; binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi olarak tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in “Cins Tashihlerinin Yapılması” başlıklı 10'uncu maddesinin

birinci fıkrasında; kamu idarelerince mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacağı, kamu idarelerinin taşınmazlarının cins tashihi için gerekli işlemleri yapacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise; tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülüğün kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye ait olduğu belirtilmekle birlikte cins tashihi ile ilgili gerekli belgeler ile buna ilişkin mali yükümlülüklerin kullanıcılar tarafından karşılanacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapuda kayıtlı bilgilerinin farklı olması halinde tapu kayıtlarının taşınmazların mevcut kullanım şekilleri esas alınarak düzeltilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin taşınmaz envanterinde bulunan bazı taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapuda yer alan bilgilerinin farklı olduğu tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince, 2024 yılı içerisinde cins tashihi yapılmayan taşınmazların tashih işlemleri için gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilmesi amacıyla cins tashihi yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Gecekondu Fonu Paylarının İdarenin Gecekondu Fonu Hesabında Tutulmaması ve İdarenin Cari Harcamalarında Kullanılması

Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedelleri üzerinden Belediyeye aktarılan %10'luk payların 775 sayılı Gecekondu Kanunu hükümlerine göre oluşturulması gereken fon hesabına aktarılmadığı ve bu Kanun'da belirtilen amaçlar dışında, Belediyenin diğer iş ve işlemleri için kullanıldığı görülmüştür.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 5'inci maddesinin beşinci fıkrasında;

Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından, öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla, % 10'unun ilgili belediyelerin 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılacağı, kalan kısmından ise ilgili belediyeye % 30, varsa büyükşehir belediyesine % 10 oranında pay verileceği ve bu payların tahsilini takip eden ayın yirmisine kadar ilgili idarelerin hesaplarına aktarılacağı belirtilmiştir.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesinde, bu Kanun'daki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanarak bir fon teşkil edileceği, aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde fonda toplanan paraların hangi amaçlar için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre; Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından %10'unun ilgili belediyelerin 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılacağı, Fonda toplanan paraların ise 775 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde sayılan işlerde kullanılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, 2019-2023 yılları arasında Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedelleri üzerinden Belediyeye aktarılan 3.622.557,78 TL'nin gecekondu fonu hesabında tutulmadığı ve 775 sayılı Kanun'da belirtilen amaçlar dışında İdarenin cari harcamalarında kullanıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince, Gecekondu Kanunu hükümlerine göre oluşturulan fon hesabının Kanun'da belirtilen amaçlar dışında, Belediyenin diğer iş ve işlemleri için kullanılmaması hususunda 2024 mali yılından itibaren gerekli özen gösterileceği belirtilmiştir.

Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedelleri üzerinden Belediyeye aktarılan %10'luk payların bankada ayrı bir fon hesabında muhafaza edilmesi ve sadece 775 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde açıklanan amaçlar için kullanılması gerekmektedir.

BULGU 6: İhale Komisyonunun Mevzuatta Öngörülen Sürede Oluşturulmaması Nedeniyle İhale Dokümanına Zamanında Erişilememesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirilen ihalelerde, ihale komisyonlarının ihale ilanı tarihini izleyen üç gün içinde oluşturulmadığı ve bu süre içerisinde

ihale komisyonu üyelerine gerekli incelemenin yapılmasını sağlamak amacıyla ihale dokümanına erişim yetkisi verilmediği görülmüştür.

Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği'nin "İhale komisyonunun kurulması ve çalışma esasları" başlıklı 14'üncü maddesinde; ihale yetkilisinin, ihaleyi gerçekleştirmek üzere 4734 sayılı Kanun'un "İhale komisyonu" başlıklı 6'ncı maddesi gereğince ihale ilanı veya ön yeterlik ilanı ya da davet tarihini izleyen en geç üç gün içinde ihale komisyonunun oluşturulacağı; ihale komisyonu üyelerinin gerekli incelemeyi yapmalarını sağlamak amacıyla idare tarafından aynı süre içerisinde EKAP'ta tanımlanacağı ve görevli oldukları ihaleyle ilgili bilgilere, ihale ve/veya ön yeterlik dokümanına erişim yetkisi verileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, ihale komisyonlarının ihale ilanı tarihini izleyen en geç üç gün içinde oluşturulmadığı ve gerekli incelemeyi yapmalarını sağlamak amacıyla aynı süre içerisinde ihale komisyonu üyelerine ihale dokümanına erişim yetkisi verilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince, 2024 yılında yapılan ihalelerde komisyon görevlendirmelerinin süresi içerisinde yapıldığı belirtilmiştir.

İhale ilan tarihini izleyen en geç üç gün içinde ihale komisyonlarının oluşturulması ve ihale komisyonu üyelerine gerekli incelemenin yapılmasını sağlamak amacıyla aynı süre içerisinde ihale dokümanına erişim yetkisi verilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: İhalelerde Ortakların Yasaklılık Teyitlerinin Yapılmaması

4734 sayılı sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirilen ihalelerde teklif veren sermaye şirketlerinin ve teklifi imzalayan temsilcilerin yasaklılık sorgulaması yapılırken, şirket sermayesinin yarısından fazlasına sahip ortakları bakımından yasaklılık teyit işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İhaleye Katılamayacak Olanlar" başlıklı 11'inci maddesinde; doğrudan veya dolaylı veya alt yüklenici olarak, kendileri veya başkaları adına hiçbir şekilde ihalelere katılamayacak olanlara ilişkin düzenleme yapılmıştır. Anılan Kanun'un 17'nci maddesinde yasak fiil ve davranışlar; 59'uncu maddesinde ise isteklilerin ceza sorumluluğu düzenlenmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Teyit İşlemleri" başlıklı 30.5.2'nci maddesinde yasaklılık teyidi yapılırken aday ve istekliler ile bunların şahıs şirketi olmaları halinde tüm

ortaklarının, sermaye şirketi olmaları halinde sermayesinin yarısından fazlasına sahip ortakları ve hisseleri toplamı şirket sermayesinin yarısından fazlasını teşkil eden ortakları ile başvuru veya teklifi ya da sözleşmeyi imzalayanın, başka bir ifade ile ihaleye katılan vekil ve temsilcilerinin de ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının sorgulanacağı ve Kamu İhale Kurumundan teyit ettirileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından 4734 Sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen ihalelerde sermaye şirketi niteliğinde olan isteklilerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip ortaklar ve hisseleri toplamı şirket sermayesinin yarısından fazlasını teşkil eden ortaklar için yasaklılık teyidinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

İhalelerde İdare tarafından gerekli yasaklılık sorgulamalarının yapılmaması, firmaların ihaleye katılma yeterlilik ve koşullarına sahip olmadığı halde ihalelere katılımını mümkün hale getirmektedir.

Kamu İdaresince, Elektronik Kamu İhale Platformu (EKAP)'nda ihale işlemlerine devam edilirken gerek teklif veren tüm isteklilerin, gerek ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibinin, gerekse yüklenicinin yasaklılık teyitleri alınmadan ihale işlemlerinin devamlılığı sağlanamadığı belirtilmişse de; sermaye şirketi niteliğinde olan isteklilerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip ortaklar ve hisseleri toplamı şirket sermayesinin yarısından fazlasını teşkil eden ortaklar için yasaklılık teyidi yapılmamıştır.

Buna göre, yukarıda belirtilen risklerin giderilmesi için İdare tarafından yasaklılık sorgulamasının mevzuata uygun olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 8: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

Parasal limitler dâhilinde yapılan mal alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2023 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu aştığı ve aşan kısım için Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde; Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı hükmüne yer verilmiştir.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci Maddesinin (I) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ'in "Genel Esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin 2023 yılında 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılan alımlarda; mal alımları için ayrılan toplam ödenek tutarı 256.246.390,51 TL iken yapılan harcama tutarının 64.233.403,51 TL olduğu ve bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince, 2024 mali yılı içerisinde mevzuat doğrultusunda uygulama yapmak üzere gerekli düzenlemelerin ve kontrollerin yapılacağı belirtilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapılacak harcamalarda, bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unun Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşılmaması gerekmektedir.

BULGU 9: Elektrik Enerjisinin İhale Yolu İle Temin Edilmemesi

Serbest tüketici durumunda olan İdarenin elektrik enerjisi ihtiyacını ihale mevzuatında belirlenen usuller yerine, elektrik dağıtım şirketiyle doğrudan sözleşme yapmak suretiyle temin ettiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 22'nci maddesinde, Kanuna tabi idarelerin mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği belirtilmiştir.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'na dayanılarak hazırlanan ve 30.05.2018 tarih ve 30436 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Serbest tüketici kapsamı ve elektrik tedariki" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde; bir önceki takvim yılında serbest tüketici limitini aşan miktarda elektrik tüketilen kullanım yerinin kullanım hakkına sahip ya da kullanım hakkını edinen tüketicilerin serbest tüketici kabul edileceği, "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 4'üncü maddesinde; serbest tüketicinin, Enerji Piyasası Düzenleme

Kurulu tarafından belirlenen elektrik enerjisi miktarından daha fazla tüketimde bulunması nedeniyle tedarikçisini seçme hakkına sahip olduğu, “İkili anlaşma kapsamında yer alan tüketicilerin hak ve yükümlülükleri” başlıklı 39’uncu maddesinin birinci fıkrasında; serbest tüketicilerin, tüketim miktarı serbest tüketici limitini geçen her bir ölçüm noktası için ayrı bir tedarikçi ile ikili anlaşma yapılabileceği belirtilmiştir.

4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un “Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu ve Kurul Başkanlığı” başlıklı 5’inci maddesinin altıncı fıkrasının (b) bendinde, EPDK’nın her yılın ocak ayının sonuna kadar serbest tüketici tanımına ilişkin limitlerdeki indirimleri belirlemek ve yeni limitleri yayımlamakla görevli olduğu belirtilmiştir. Bu doğrultuda EPDK Kararı ile 2023 yılı için serbest tüketici limiti yıllık 1.000 kWh elektrik tüketimi ve üzeri olarak belirlenmiştir.

Diğer taraftan, 17.06.2011 tarihli ve 2011 / DK. D-105 sayılı Kamu İhale Kurulu Düzenleyici Kararı’nda, serbest tüketici olan idarelerin elektrik ihtiyaçlarını 4734 sayılı Kanun çerçevesinde mal alımı ihalesi olarak temin etmeleri gerektiği; Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün 13.10.2011 tarihli ve 9 No.lu Elektronik Haberleşme Hizmeti, Elektrik ve Doğalgaz Alımı Genelgesi’nde de, 4734 sayılı Kanun kapsamında bulunan idarelerce, serbest tüketici olmaları halinde elektrik ihtiyaçlarının ihale yolu ile temin edilmesinin esas olduğu; ancak, piyasada rekabet koşullarının oluşmaması veya 4734 sayılı Kanun’un 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde yer alan limitlerin aşılması halinde söz konusu ihtiyaçların doğrudan temin yoluyla karşılanabileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerinde, Kanun kapsamındaki idarelerin serbest tüketici olmaları halinde, elektrik enerjisi ihtiyaçlarını 4734 sayılı Kanun çerçevesinde ihale veya parasal limitler dahilinde doğrudan temin yoluyla karşılanması gerektiği ifade edilmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin 2022 yılı toplam elektrik sarfiyatının EPDK tarafından 2023 yılı için belirlenen serbest tüketici limitini aşmasına rağmen elektrik enerjisi ihtiyacının 4734 sayılı Kanun kapsamında temin edilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince, 2024 yılı içerisinde bir ihale çalışması yapılacağı belirtilmiştir

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince, İdare tarafından elektrik ihtiyaçlarının serbest tüketici olunması halinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında

temin edilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

İdare ile Sendika arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, yasal mevzuata aykırı olarak sözleşmenin konusuna girmeyen düzenlemelere yer verildiği görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128'inci maddesi uyarınca; memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenir. Ancak malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklı olup toplu sözleşme ile mali ve sosyal haklara ilişkin düzenleme yapılabilecektir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Mahalli İdarelerde Sözleşme İmzalanması" başlıklı 32'nci maddesinde; 375 sayılı KHK'nın ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabileceği belirtilmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde, sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ile bu belediyede en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı 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 birinci 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'si olduğu; sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarın aşılması kaydıyla çeşitli adlar altında yapılan ödemeler dahil ödenebilecek tazminatın aylık tutarının, 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.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de anlaşılacağı üzere, sosyal denge sözleşmeleri ile sadece görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Bunun dışında sosyal denge sözleşmelerinin yasal çerçevesini genişletecek biçimde kamu görevlilerine ek mali veya sosyal haklar tanınması yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil edecektir.

Ancak Sendika ile İdare arasında 01.01.2022-31.03.2024 tarihlerini kapsayacak şekilde düzenlenen Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinde; sendika görevlilerine yılda 20 işgününe kadar ücreti izin verileceği, çalışanların eş ve çocuklarıyla birlikte kreş, lojman, kamp, etüt, spor, kültür merkezi ve benzeri tesislerden ücretsiz yararlandırılacağı, resmi ve dini bayramlar dışında kalan günlerde çalışanlara ücretli izin verilebileceğine ilişkin düzenlemelere yer verildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresince, Sendika ile Belediye arasında imzalanan Sosyal Denge Sözleşmesinin toplu sözleşme niteliğinde olduğu, dolayısıyla Anayasa, uluslararası sözleşme hükümleri ve AİHM kararları çerçevesinde Sosyal Denge Sözleşmesinde sosyal haklar ile ilgili yapılan düzenlemelerin mevzuata uygun olduğu ifade edilmişse de; 4688 sayılı Kanun'un "Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddesinde sosyal denge sözleşmesinin 4688 sayılı Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmayacağı hükmüne yer verilmiş ve 375 sayılı KHK'nın ek 15'inci, 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesi ile Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme hükümlerine göre sosyal denge sözleşmeleri ile tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarının düzenlenebileceği belirtilmiştir.

Sözleşmede yer verilen söz konusu düzenlemeler sosyal denge tazminatının yasal kapsamı dışında olup, çalışanlara ek sosyal haklar getirmektedir.

Sosyal denge sözleşmesinde yer verilen mali haklar dışındaki düzenlemeler mevzuata aykırılık teşkil etmekte olup, sosyal denge sözleşmelerinde mevzuatında yer almayan hususların düzenlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 11: Sözleşme İmzalandıktan Sonra Müteahhit ve İdarenin Kullanımına Bırakılan Alanlarda Değişiklik Yapılması

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihalesi yapılan sosyal ve kültürel tesis yapım işinde sözleşme imzalandıktan sonra müteahhitin ve İdarenin kullanımına bırakılacak alanlarda değişikliğe gidildiği görülmüştür.

İşletme süresinden eksiltme baz alınarak 2886 sayılı Kanuna göre gerçekleştirilen ihalede işletme süresini 318 ay teklif eden istekli ile İdare arasında 01.07.2017 tarihinde Sözleşme imzalanmış, 28.01.2022 tarihinde ise işin geçici kabulü yapılmıştır.

Sözleşmenin “İrtifak Hakkı Sahibinin Yükümlülükleri” başlıklı 16.1’inci maddesinde; hak lehdarının sözleşmenin devamı süresince, mücbir ve kamudan kaynaklanan sebepler haricinde, sözleşme süresinin uzatılması, ödemesi gereken ciro bedelinin indirilmesi, ödeme tarihi ve miktarlarının, irtifak hakkı alanının değiştirilmesi talebinde bulunamayacağı hükmüne yer verilmiştir.

Söz konusu yapım işine ait Özel Teknik Şartnamenin “İnşaat İşleri Teknik Şartnamesi” başlıklı 5.20’inci maddesinde; yüklenicinin (müteahhit) işletmesine bırakılacak olan, Bursa Kültür varlıklarını Koruma bölge Kurulunca onaylanan fikir konsept avan projesinin, şartname ve ekleri çerçevesinde A nolu toplam 989,15 m² binanın, B nolu 510,30 m² yüzölçümlü ticari alanın, C ve C’ nolu toplam 408 m² yüzölçümlü dükkanların, D-H nolu toplam 2.280 m² yüzölçümlü motel ve dükkanların, O nolu binanın zemin katındaki 140 m² kafeteryanın dışında kalan işyerleri ve binaların (I blok 484 m², J blok 96,50 m², K blok 460,85 m², L blok (L1+L2+L3) 130,50 m², M blok 128,75 m², N blok 117 m², P blok 351,40 m², R blok 58,50 m²) yüklenici tarafından İdareye anahtar teslimi yapılacağı düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, yukarıda yer verilen Sözleşme ve Şartname hükümlerine aykırı olarak;

- İdarenin kullanımına bırakılması gereken K Bloktaki toplam 574,25 m²’lik alanın fonksiyonunun “ticari” alan fonksiyonuna dönüştürüldüğü ve yüklenicinin kullanımına bırakılması gereken D-H Blok 1. katta bulunan 608,10 m²’lik alan ile değiştirildiği,

- İdarenin kullanımına bırakılması gereken I Bloktaki 484 m²'lik alanın fonksiyonunun "ticari" alan fonksiyonuna dönüştürüldüğü ve söz konusu alanın yüklenicinin kullanımına bırakılması gereken A Blok 1. Katta bulunan 523,60 m²'lik alan ile değiştirildiği,

Tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince, yapılan değişikliklerle İdarenin kullanımına bırakılan alanların m² bazında arttığı ifade edilse de; Şartnameye göre İdarenin kullanımında olması gereken ancak ticari alana dönüştürülerek yüklenicinin işletmesine bırakılan alanlar yüklenici tarafından daha fazla kira geliri elde edilmesini sağlamanın yanında yatırımın geri dönüş süresini de kısaltacağı açıktır. Ayrıca yüklenici lehine yapılan söz konusu değişiklikler ihale şartlarında değişiklik anlamına geldiğinden 2886 sayılı Kanun'un ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması ilkelerine aykırılık oluşturmaktadır.

Sözleşme imzalandıktan sonra müteahhidin ve İdarenin kullanımına bırakılacak alanlarda değişiklik yapılması Sözleşmeye ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 12: Taşınmazların Tahsis İşlemlerine İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması

İdarenin mülkiyetindeki taşınmazların encümen kararıyla ve 25 yılı aşan sürelerle kamu kurum ve kuruluşu olmayan kişilere tahsis edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda taşınmaz tahsisine ilişkin genel hükümlere yer verilmiş ve ilgili kanunlardaki özel hükümler saklı tutulmuştur. Aynı şekilde 10.10.2006 tarihli ve 26315 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'te de özel hükümlerin 5018 sayılı Kanun'un 47'nci maddesine göre öncelikle uygulanacağı ifade edilmiştir. Dolayısıyla belediyelerin tahsis işlemlerinde öncelikle 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri uygulanacak; burada hüküm bulunmayan hallerde ise 5018 sayılı Kanun'un 47'nci maddesi ve ilgili Yönetmelik hükümleri doğrultusunda işlem tesis edilecektir.

5393 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin (e) fıkrasında; taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına, üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak

tesisine karar vermenin belediye meclisinin görev ve yetkisinde olduğu belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; belediyenin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmazları aslı görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde, İdarenin mülkiyetindeki taşınmazlardan;

- 11 adetinin belediye meclis kararı olmaksızın encümen kararıyla,
- 3 adetinin mevzuat hükümlerine aykırı olarak derneklere,
- 1 adetinin vakfa,
- 10 adetinin ise 25 yılı aşan süreyle tahsis edildiği,

Tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince, tahsis süreleri 25 yılı aşan ve encümen kararı ile yapılmış olan tahislerin mevzuata uygun hale getirileceği belirtilmiştir.

İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların meclis kararıyla ve süresi 25 yılı geçmemek üzere mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullandırılmaya Devam Edilmesi ve Ecrimisil Alacaklarının Takibinin Yapılmaması

İşgal edildiği tespit edilen İdare taşınmazlarının ecrimisil karşılığında kullandırılarak işgallere süreklilik kazandırıldığı ve ecrimisil alacaklarının takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzel

kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanun'un 9'uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil isteneceği, ecrimisil talep edilebilmesi için Hazinesin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmediği ve fuzuli şagilin kusurunun aranmayacağı; kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edileceği, aksi halde ecrimisil alınacağı; işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden, bedeli idarece oluşturulacak komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenmesi ve işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edilmesi gerektiği; aynı hükümlerin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi gereği belediye taşınmazları için de geçerli olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; işgal edildiği tespit edilen 163 adet İdare taşınmazının ecrimisil karşılığında kullandırılarak işgallere süreklilik kazandırıldığı ve işgal edilen 79 adet taşınmaza ilişkin 1.714.432,66 TL gecikme zammı hariç ecrimisil alacağının bulunduğu tespit edilmiştir.

Taşınmaz malları işgal eden fuzuli şagil durumundaki kişilerden ecrimisil alınması, söz konusu taşınmazların ecrimisil karşılığında işgaline müsaade edilebileceği anlamına gelmeyeceği gibi tahliye mekanizmasının işletilmemesine gerekçe olarak gösterilmesi de mümkün değildir. Zira ecrimisil uygulaması, hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı taşınmazı işgal eden kişiden alınan bir tazminat olup bir kamu taşınmazını kiralama ya da idare etme yöntemi değildir.

Kamu İdaresince, 12.03.2024 tarihinde 48 Adet kiralama ihalesine çıktığı, ecrimisil olarak kullanılan yerlere ilişkin ihale hazırlık çalışmalarının devam ettiği,

ecrimisil alacakları için kişilere ödeme emri haciz ve tahliye işlemlerinin uygulandığı belirtilmiştir.

İdare tarafından ecrimisil karşılığı kullanılan taşınmazların yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda tahliyesinin sağlanması ve kiralanabilir nitelikte ise 2886 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak ihaleyle kiraya verilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: İdareye Ait Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Kullanılması

İdareye ait bazı taşınmazların ihale yapılmaksızın işletilmesine rağmen bu taşınmazlara ilişkin tespit işlemlerinin yapılmadığı, ecrimisil talep edilmediği ve işgalcilerin tahliye ettirilmediği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9'uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil isteneceği, ecrimisil talep edilebilmesi için Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmediği ve fuzuli şagilin kusurunun aranmayacağı; işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Alibey (Cunda) adasında İdareye ait arsa niteliğindeki toplam 1.178,6 m² taşınmazın Adaspor kulübü tarafından otopark olarak işletildiği, buna karşılık söz konu taşınmaza ilişkin 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi kapsamında işlem tesis edilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince, söz konusu taşınmaz ile ilgili 2886 Sayılı Kanunun 75'inci maddesi kapsamında işlem tesis edileceği belirtilmiştir.

İdareye ait taşınmazların fiili durumlarının tespitinin yapılması, işgale uğradığı tespit edilenlerin fuzuli şagilden ecrimisil talep edilerek tahliyesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 15: Sözleşme Yükümlülüklerini Yerine Getirmeyen Kiracılara Mevzuatında ve Sözleşmelerinde Öngörülen Yaptırımların Uygulanmaması

İdare tarafından kiraya verilen taşınmazlara ilişkin kira tutarlarının ödenmemesine rağmen kiracılar hakkında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu ile sözleşmelerinde öngörülen yaptırımların uygulanmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Kanunun “Müteahhit veya Müşterinin Sözleşmenin Bozulmasına Neden Olması” başlıklı 62’nci maddesinde; sözleşme yapıldıktan sonra müteahhit veya müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatın gelir kaydedileceği ve sözleşmenin feshedilerek hesabın genel hükümlere göre tasfiye edileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun’un “İdarelerce İhalelere Katılmaktan Geçici Yasaklama” başlıklı 84’üncü maddesinin üçüncü fıkrasına göre de; üzerine ihale yapıldığı halde usulüne göre sözleşme yapmayan istekliler ile sözleşme yapıldıktan sonra taahhüdünden vazgeçen ve mücbir sebepler dışında taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen müteahhit veya müşteriler hakkında da, ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili bakanlık tarafından, bir yıla kadar ihalelere katılmaktan yasaklama kararının verileceği ve bu kararların Resmi Gazete’de ilan ettirildiği gibi ilgililerin müteahhitlik sicillerine işleneceği belirtilmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun konut ve çatılı işyeri kiralalarının kapsamının belirlendiği 339’uncu maddesinde, kamu kurum ve kuruluşlarının hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine konut ve çatılı işyeri kiralalarında yer alan düzenlemelerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Türk Borçlar Kanunu’nun “Kiracının Temerrüdü” başlıklı 315’inci maddesinde; kiracı tarafından, kiralananın tesliminden sonra muaccel olan kira bedeli veya yan gideri ödeme borcu ifa edilmezse, kiraya veren tarafından kiracıya yazılı olarak bir süre verilip, bu sürede de ifa edilmemesi durumunda, sözleşmenin feshedileceğini bildirebileceği, kiracıya verilecek sürenin konut ve çatılı işyeri kiralalarında en az otuz gün olduğu düzenlenmiştir.

Aynı Kanun’un kiracıdan kaynaklanan sebeplerle sözleşmenin sona ermesinin düzenlendiği 352’nci maddesinin ikinci fıkrasında ise; kiracının, bir yıldan kısa süreli kira sözleşmelerinde kira süresi içinde; bir yıl ve daha uzun süreli kira sözleşmelerinde ise bir kira

yılı veya bir kira yılını aşan süre içinde kira bedelini ödemediği için kendisine yazılı olarak iki haklı ihtarda bulunulmasına sebep olmuşsa kiraya veren tarafından, kira süresinin ve bir yıldan uzun süreli kiralarda ihtarların yapıldığı kira yılının bitiminden başlayarak bir ay içinde, dava yoluyla kira sözleşmesinin sona erdirebileceği ifade edilmiştir.

Bunun yanında, İdare ile kiracılar arasında imzalanan tip kira sözleşmelerinin özel şartlar bölümünde; kiralar tahakkuk ettikten sonra müteakip ayın en geç beşinci gününe kadar ödenmesi gerektiği, kira bedelinin ilgili ay içerisinde ödenmemesi halinde bir önceki yılın temerrüt faizi oranında aylık kira artışı uygulanacağı, kira bedelinin birinci taksitinin ödenmemesi halinde ise diğer kira bedeli taksitlerinin muaccel hale geleceği belirtilmiştir.

Ancak yapılan incelemede, 45 adet kiracı tarafından toplam 3.275.840,17 TL muaccel kira anapara borcunun ödenmemesine rağmen bu kiracılar hakkında yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca herhangi bir işlem tesis edilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince, sözleşme yükümlülüklerini yerine getirmeyen kiracılar için ödeme emri hazırlanıp ödemeyenler icraya verilerek tahliye ile ilgili işlemlerin başlatıldığı, ayrıca kira bedelinin ilgili ay içerisinde ödenmemesi halinde bir önceki yılın temerrüt faizi oranında aylık kira artışı uygulaması yapılacağı belirtilmiştir.

Sözleşme yükümlülüklerini yerine getirmeyen kiracılara mevzuatında ve sözleşmelerinde öngörülen hükümler doğrultusunda işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: İşgali Devam Eden Taşınmazların Ecrimisil Bedellerinin Hatah Belirlenmesi

Geçmiş yıllarda işgal edildiği tespit edilen taşınmazların ecrimisil bedellerinin TÜFE 12 aylık ortalama değişim oranı baz alınarak güncellendiği görülmüştür.

2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanun'un 9'uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil isteneceği, ecrimisil talep edilebilmesi için Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmediği ve fuzuli şagilin kusurunun aranmayacağı; kira sözleşmesinin

bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edileceği, aksi halde ecrimisil alınacağı; işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmünde atıf yapılan Kanun'un "Tahmin Edilen Bedelin Tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinde ise, tahmin edilen bedelin veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatların belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulacağı, tahmin edilen bedelin, bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap tutanağında gösterileceği ve asıl evrak arasında saklanacağı belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, geçmiş yıllarda işgal edildiği tespit edilen 164 adet taşınmaz için yeni ecrimisil belirlenmesi yerine ilk tespit tarihindeki ecrimisil bedellerinin TÜFE 12 aylık ortalama değişim oranı baz alınmak suretiyle güncellendiği tespit edilmiştir.

Ecrimisil, İdare taşınmazının, İdarenin izni dışında gerçek veya tüzel kişilerce işgal veya tasarruf edilmesi sebebiyle, İdarenin bir zarara uğrayıp uğramadığına veya işgalcinin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın İdarece talep edilen bir tazminat iken, kira sözleşmelerinde kiralaayan ile kiracının karşılıklı anlaşması ve belli bir bedel karşılığında malın kullanımı söz konusudur. Dolayısıyla, Türk Borçlar Kanunu hükümlerine göre kira sözleşmelerinde kira bedelinin belirlenmesinde uygulanması gereken TÜFE 12 aylık ortalama değişim oranının ecrimisil hesaplamasına esas alınması mümkün değildir.

Kamu İdaresince, işgali devam eden taşınmazların ecrimisil bedellerinin yeniden tespit çalışmalarının mahalle bazında yapılmakta olduğu ifade edilmiştir.

İdare taşınmazlarının işgal edildiği ve işgalin devam ettiğinin tespit edildiği durumlarda 2886 sayılı Kanun çerçevesinde ecrimisil tespit ve takdir edilmesi gerekmekte olup, bunun dışındaki uygulamalar rayiç değer altında ecrimisil hesaplanmasına sebebiyet vermektedir.

BULGU 17: Çevre Temizlik Vergisi ve Evsel Katı Atık Bedeli Tahsilatlarından Yapılan Hizmet Bedeli Kesintisinin İadesine İlişkin Takibin Yapılmaması

Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (BASKİ) tarafından, Belediye adına tahsil edilen evsel katı atık bedeli ile çevre temizlik vergisi (ÇTV) tutarları üzerinden Balıkesir Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından yapılan hizmet bedeli kesintisinin 2018 yılında iptal edilmesine rağmen önceden yapılan hatalı kesintilerin İdareye iade edilmediği, İdare tarafından da söz konusu iadelere ilişkin takibin yapılmadığı görülmüştür.

Balıkesir Büyükşehir Belediye Meclisinin 25.01.2016 tarih 147 nolu kararı uyarınca, 2016 yılından başlayarak 2018 Mart ayına kadar ilçe belediyeleri adına toplanılan Çevre Temizlik Vergisi ve Evsel Katı Atık Bedeli tahsilatları üzerinden %5 oranında BASKİ tarafından kesinti yapılmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre temizlik vergisi" başlıklı Mükerrer 44'üncü maddesinin birinci fıkrasında, Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabi olduğu; yedinci fıkrasında, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle hesaplanan çevre temizlik vergisinin su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılacağı, su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki çevre temizlik vergisinin ise 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edileceği; sekizinci fıkrasında, su ve kanalizasyon idarelerinin büyükşehir dahilindeki her ilçe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde seksenini ilgili belediyeye bildirerek ödeyeceği hükme bağlanmıştır.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 11'inci maddesinin on birinci fıkrasında, büyükşehir belediyeleri ve belediyelerin evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletletmekle yükümlü olduğu, bu hizmetten yararlanan ve/veya yararlanacakların sorumlu yönetimlerin yapacağı yatırım, işletme, bakım, onarım ve ıslah harcamalarına katılmakla yükümlü olduğu ve bu hizmetten yararlananlardan belediye meclisince belirlenecek tarifeye göre katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti alınacağı ifade edilmiştir. Bu Kanun maddesine istinaden 27.10.2010 tarihli ve 27742 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik'in "Faturalandırma" başlıklı 22'nci maddesinde; atıksu ve evsel katı atık

hizmetlerine ait ücretlendirmenin yapılan hizmetin karşılığı olarak müstakilen, düzenli aralıklarla su faturaları üzerinden yapılacağı belirlenmiştir.

Buna göre büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerine yasal düzenleme ile gelir olarak verilmesi öngörülen çevre temizlik vergisi ve evsel katı atık bedeline ilişkin tahsilatlarının su ve kanalizasyon idareleri tarafından yapılması mevzuat ile verilen bir görev olmasına karşın bu tahsilat görevi karşılığında hizmet bedeli adı altında kesinti yapılabilmesine müsaade eden herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerine ait söz konusu vergi ve bedellerden Belediye Meclis Kararı ile su ve kanalizasyon idaresince hizmet bedeli adı altında kesinti yapılması kanuna aykırılık teşkil etmektedir.

Ayrıca su ve kanalizasyon kurumlarına ilişkin görev, yetki, teşkilat, gelir ile hak ve muafiyetlerin belirlendiği kanun olan 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'da su ve kanalizasyon idarelerinin gelirleri içinde bu tür bir gelir de sayılmamıştır.

Yapılan incelemede, İdare adına tahsil edilen ÇTV ile gecikme zammı tutarlarından ve evsel katı atık hizmet bedelleri ile gecikme zamları ve bunlara ilişkin KDV tutarlarından kesilen %5 hizmet bedeli toplamının 292.501,15 TL olduğu, BASKİ tarafından yasal düzenlemelere aykırı kesilen bu tutarın İdareye iade edilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince, BASKİ ile gerekli yazışmaların yapıp 2024 mali yılı içerisinde işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

Yasal düzenlemelere aykırı olarak çevre temizlik vergisi ve evsel katı atık tahsilatları üzerinden yapılan %5 hizmet bedeli kesintisi tutarının iadesine ilişkin takibin yapılması gerekmektedir.

BULGU 18: İdarenin Taşıtlarına İlişkin Envanter Kayıtları ile Trafik Tescil Kayıtlarının Uyuşmaması

İdarenin taşıtlarına ilişkin envanter kayıtları ile trafik tescil kayıtlarının karşılaştırılması sonucunda, 35 adet taşıtın İdare envanterinde olmasına karşın trafik tescil kayıtlarında yer almadığı, 38 adet taşıtın ise trafik tescil kayıtlarında olmasına karşın İdare envanterinde mevcut olmadığı görülmüştür.

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 işlemleri, mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapıldığı; bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olduğu hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin taşıtlarına ilişkin envanter kayıtları ile Ayvalık İlçe Emniyet Müdürlüğü trafik tescil kayıtlarının karşılaştırılması sonucu, 35 adet aracın İdarenin envanterinde bulunmasına karşın trafik tescil kayıtlarında yer almadığı, 38 adet aracın ise trafik tescil kayıtlarında bulunmasına karşın İdarenin envanterinde yer almadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince, faal olarak kullanılan araçlara ilişkin araç envanterinin güncellenmesi ve kullanılamaz durumda bulunan araçların ilgili mevzuatı gereğince hurdaya ayrılması işlemleri için müdürlüklere uyarı yapıldığı ve envanter çalışmalarına başlandığı belirtilmiştir.

İdare adına tescilli bulunmayan araçlarla ilgili olarak araçların ilgili mevzuatlarına göre devir ve tescil işlemlerinin yapılması, İdarece faal olarak kullanılan araçlara ilişkin araç envanterinin güncellenmesi, kullanılamaz durumda bulunan araçların ilgili mevzuatı gereğince hurdaya ayrılması gerekmektedir.

BULGU 19: Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Bırakılması, Geçmişe Yönelik ve Mükerrer Kayıt Yapılması

İdarenin 2023 yılı yevmiye defterinde, bazı yevmiye numaralarının boş bırakıldığı, aynı yevmiye numarasının birden fazla yevmiye tarihinde yer aldığı ve geriye dönük yevmiye kaydı yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye Sistemi, Muhasebeleştirme Belgeleri ve Açılış Kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinin birinci fıkrasında; işlemlerin, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere

sistemli bir şekilde dağıtılacağı; üçüncü fıkrasında ise; muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği, bu yevmiye numaralarının, gerek yevmiye defteri gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında esas olacağı hükme bağlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Kullanılacak Defterler ve Kayıt Düzeni" başlıklı 44'üncü maddesinde ise yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defter şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetmelik'in "Kayıt Yanlışlıklarının Düzeltilmesi" başlıklı 503'üncü maddesinde de; kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi sınıflandırma kodlarında yapılan kayıt hatalarının düzeltilmesi durumu hariç olmak üzere, yevmiye kayıtlarında meydana gelebilecek her türlü yanlışlığın ancak muhasebe kaydıyla düzeltileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere İdarenin yevmiye defterine kayıtları müteselsil numaralandırılarak yapması ve muhasebe kayıtlarındaki hataların sadece yeni muhasebe kayıtlarıyla düzeltilmesi, her bir işleme ayrı bir yevmiye numarası verilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 82 adet yevmiye numarasının boş bırakıldığı, 64 adet mükerrer kayıtlı yevmiye olduğu ve geçmişe yönelik kayıtlar yapıldığı tespit edilmiştir. İdarenin muhasebe kayıt sisteminin bu şekilde boş yevmiye bırakmaya ve geriye dönük işlem yapmaya izin vermesi muhasebe sisteminin ve bu sistemin ürettiği mali verilerin güvenilirliğini olumsuz etkilemektedir.

Kamu İdaresince, 2024 mali yılından itibaren mükerrer kayıt yapılmamasına ve boş yevmiye numarası bırakılmamasına özen gösterileceği belirtilmiştir.

İdare tarafından yapılan her bir işlemin maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilmesi, muhasebe kayıtlarındaki hataların sadece yeni muhasebe kayıtlarıyla düzeltilmesi ve geriye dönük işlem yapılmaması gerekmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Belediye Adına Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisi ve Evsel Katı Atık Bedeli Tahsilatlarından Yapılan Hizmet Bedeli Kesintisinin İadesine İlişkin Takibin Yapılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Kamu İdaresince, BASKİ ile gerekli yazışmaların yapılacağını ifade edilmiştir. Konuya Diğer Bulguların 17'nci maddesinde yer verilmiştir.
Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması ve Ecrimisil Tahsilat/Tahakkuk Oranın Düşük Olması	2021	Yerine Getirilmedi	Yapılan incelemede, işgal edildiği tespit edilen 163 adet İdare taşınmazının ecrimisil karşılığında kullandırılarak işgallere süreklilik kazandırıldığı ve işgal edilen 79 adet taşınmaza ilişkin 1.714.432,66 TL gecikme zammı hariç ecrimisil alacağının bulunduğu tespit edilerek Diğer Bulgular'ın 13'üncü maddesinde bulgulaştırılmıştır.
Gelir Kalemlerinde Tahsilat/Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması	2021	Yerine Getirilmedi	Yapılan incelemede, 45 adet kiracı tarafından toplam 3.275.840,17 TL muaccel kira

			anapara borcunun ödenmemesine rağmen bu kiracılar hakkında yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca herhangi bir işlem tesis edilmediği tespit edilerek ilgili konu Diğer Bulgular bölümünde "Sözleşme Yükümlülüklerini Yerine Getirmeyen Kiracılara Mevzuatında ve Sözleşmelerinde Öngörülen Yaptırımların Uygulanmaması" başlığı olarak 15'nci maddede bulgulaştırılmıştır.
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Kamu İdaresi maliki olduğu 1096 adet taşınmazın tapu kaydı ile kullanım niteliği arasında farklılık gösterenlerin tespit edilmesi işlemlerinin tamamlanmaması nedeniyle konu Diğer Bulgular bölümünün 4'üncü maddesinde bulgulaştırılmıştır.
Belediyenin Taşıtlarına İlişkin Envanter Kayıtları İle Trafik Tescil Kayıtlarının Uyuşmaması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare taşıtlarına ilişkin envanter kayıtları ile Ayvalık İlçe Emniyet

			Müdürlüğü trafik tescil kayıtları karşılaştırıldığında uyumsuzluğun devam ettiği tespit edilerek konu Diğer Bulgular bölümünün 18'inci maddesinde bulgulaştırılmıştır.
İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	İdarenin kadrolu 83 adet işçisinin toplam 10518 gün birikmiş yıllık izninin bulunduğu ve bu izinlerin mevzuat hükümlerine uygun olarak kullanılmadığı, biriktirilen izinlerin emeklilik aşamasında toplu izin ücreti olarak işçilere ödenmesi suretiyle İdareye ek mali külfet oluşturması nedeniyle konu Diğer Bulgular bölümünün 2'nci maddesinde tekrar bulgulaştırılmıştır.
Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması	2021	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından 2023 yılında 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılan alımlarında; mal alımları için ayrılan toplam ödenek tutarı

			256.246.390,51 TL iken yapılan harcama tutarının 64.233.403,51 TL olduğu ve bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiş ve konu Diğer Bulgular bölümünün 8'inci maddesinde tekrar bulgulaştırılmıştır.
Elektrik Enerjisi Alımlarında İhale Mevzuatına Uyulmaması	2021	Yerine Getirilmedi	İdarenin 2022 yılı toplam elektrik sarfiyatının EPDK tarafından 2023 yılı için belirlenen serbest tüketici limitini aşmasına rağmen elektrik enerjisi ihtiyacının 4734 sayılı Kanun kapsamında temin edilmediği tespit edilerek konu Diğer Bulgular bölümünün 9'uncu maddesinde tekrar bulgulaştırılmıştır.
Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması	2021	Yerine Getirilmedi	Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinde; sendika görevlilerine yılda 20 işgününe kadar ücretli izin verileceği, çalışanların eş ve çocuklarıyla birlikte kreş, lojman, kamp, etüt, spor, kültür

			merkezi ve benzeri tesislerden ücretsiz yararlandırılacağı, resmi ve dini bayramlar dışında çalışanlara ücretli izin verilebileceğine ilişkin düzenlemelere yer verildiği tespit edildiğinden konu Diğer Bulgular bölümünün 10'uncu maddesinde bulgulaştırılmıştır.
Taşınmazların Tahsisi İşlemlerine İlişkin Hatalı Uygulamalar Bulunması	2021	Yerine Getirilmedi	İdarenin mülkiyetindeki taşınmazlardan 11 adetinin belediye meclis kararı olmaksızın encümen kararıyla, 3 adetinin mevzuat hükümlerine aykırı olarak derneklere, 1 adetinin vakfa, 10 adetinin ise 25 yılı aşan süreyle tahsis edildiği tespit edildiğinden konu 2022 ve 2023 yılları da göz önünde bulundurularak Diğer Bulgular bölümünün 12'inci maddesinde tekrar bulgulaştırılmıştır.
Yevmiye Numaralarının Tarihe Uygun Olarak Müteselsil Sıra Takip Etmemesi ve Boş Yevmiye Maddeleri Bulunması	2021	Yerine Getirilmedi	82 adet yevmiye numarasının boş bırakıldığı, 64 adet mükerrer kayıtlı yevmiye olduğu

			ve geçmişe yönelik kayıtlar yapıldığı tespit edilerek konu Diğer Bulgular bölümünün 19'uncu maddesinde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Dönem Ayırıcı Hesaplarda İzlenmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	40 adet kiraya verilen taşınmaz için en az 1 yıllık kira bedelinin idareye peşin olarak ödendiği, yapılan toplam tahsilat tutarı olan 3.953.583,30 TL'nin 600 Gelirler Hesabına kaydedildiği, 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına ve 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına herhangi bir kayıt yapılmadığı tespit edilerek Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular'ın 1'inci maddesinde bulgu konusu yapılmıştır.
Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Tahsis edilen taşınmazlara ait gerekli düzeltmenin 29.12.2023 tarihli, 13193,03 nolu, 388.858.178,50 TL tutarlı yevmiye kaydı ile yapıldığı

			görülmüştür. Tahsisli olarak kullanılan taşınmazlara yönelik tespit ise hala geçerliliğini koruyarak Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular'ın 2'nci maddesinde bulgu konusu yapılmıştır.
--	--	--	---