



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

SİNOP BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7. DENETİM BULGULARI	13
8. EKLER	49

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	2
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	5
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8: 2024 Yılı Personel Giderleri ve Bütçe Gelirine Oranı	28
Tablo 9: Tahliye Kararı Uygulanmayan Taşınmazlar Listesi	43
Tablo 10: İhalesiz Olarak Encümen Kararıyla Kiraya Verilen Taşınmazların Listesi	45
Tablo 11: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Alım Tutarı Tablosu	47

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Emanetler Grubu Hesaplarının Tam, Doğru ve Gerçek Değerleri Göstermemesi
2. İktisadi Faaliyet Konusu Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılmaması
3. Banka Hesabının Tam ve Doğru Olarak Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması
4. Enflasyon Düzeltmesi İşlemlerinin Yapılmaması
5. Başka İdareler Adına İzlenmesi Gereken Tahakkuk Etmiş Alacakların Muhasebeleştirilmemesi ve Raporlanmaması
6. Taşınmazlara İlişkin Kayıt, Değerleme ve Envanter İşlemlerinin Yapılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Mal ve Hizmet Alımlarının Parçalara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yoluyla Yapılması
2. Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Hakediş Bedellerinin Tam Olarak Ödenmemesi
3. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
4. İşçilerin Yıllık Fazla Çalışma Saati Sınırının Aşılması
5. Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması
6. Atıksu ve Katı Atık Ücreti ile Bu Ücretlere İsbet Eden Katma Değer Vergisinin Alınmaması
7. Emlak Vergisi Muafiyet ve İndiriminden Yararlanan Mükellef Listesinin Güncel Olmaması
8. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Verilerin Doğru ve Güvenilir Olmaması
9. Toplu Ulaşım Hatlarına İlişkin İşletme Hakkının İhalesiz ve Süresiz Olarak Kullandırılması
10. Belediyeye Ait Taşınmazların Kooperatife ve Derneklere Tahsis Edilmesi

11. Belediye Tarafından Kiraya Verilen Bazı İşyerlerinin Elektrik Kullanım Bedellerinin Belediye Bütçesinden Ödenmesi

12. Belediyenin Kiraya Verdiği Taşınmazlara Ait Tahliye Kararlarının Uygulanmaması

13. Mülkiyeti Belediyeye Ait Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Belediye Encümeni Kararıyla Süresiz Olarak Kiraya Verilmesi veya Kiralama Sürelerinin Uzatılması

14. Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'da belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 26 üyeden oluşmuştur.

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

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

Sinop Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı üç birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü ile Mali Hizmetler Müdürlüğüdür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan iki Başkan Yardımcısı, Meclis üyeleri arasından atanan üç Başkan Yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin yirmi hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Başkan Yardımcısına bağlıdır. Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan Belediye personeline ilişkin bilgiler tabloda verilmiştir.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	399	71
Sözleşmeli personel	-	-
Kadrolu işçi	198	75
Geçici işçi	-	76
Toplam	597	222
696 Sayılı KHK uyarınca çalıştırılan personel		137

696 sayılı Kanın Hükmünde Kararname kapsamında çalıştırılan personel, Belediyenin %100 sermayesine sahip olduğu Belediye şirketlerinden temin edilmektedir.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 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 tarihli ve 29724 mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 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 Sinop Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Belediyenin 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek TL	Eklenen Düşülen Ödenek TL	Ödenek Toplamı TL	Bütçe Gideri Toplamı TL	İptal Edilen Ödenek TL
1	Personel Giderleri	197.220.000,00	6.417.000,00	203.637.000,00	167.716.133,70	35.920.866,30
2	Sos. Güv. Kur. Devlet Primi Giderleri	33.693.000,00	1.181.000,00	34.874.000,00	27.506.030,08	7.367.969,92
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	288.311.450,00	9.209.000,00	297.520.450,00	250.065.597,62	47.454.852,38
4	Faiz Giderleri	17.000.000,00	350.000,00	17.350.000,00	16.816.784,55	533.215,45
5	Cari Transferler	14.564.556,28	3.508.000,00	18.072.556,28	16.511.428,09	1.561.128,19
6	Sermaye Giderleri	20.169.000,00	-4.665.000,00	15.504.000,00	8.578.258,61	6.925.741,39
7	Sermaye Transferleri					
8	Borç Verme					
9	Yedek Ödenek	16.000.000,00	-16.000.000,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		586.958.006,28	0,00	586.958.006,28	487.194.232,65	99.763.773,63

Belediyenin 2024 mali yılı bütçesinde 586.958.006,28 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde ihtiyaç duyulan ödenekler gider kalemleri arasında yapılan aktarmalarla karşılanmış, 487.194.232,65 TL bütçe gideri yapılmış, 99.763.773,63 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Geliri Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini TL	Tahsilat Tutarı TL	Ret ve İadeler TL	Net Tahsilat TL	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	33.531.000,00	24.946.331,54	95.459,15	24.850.872,39	74,11
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	93.265.000,00	99.743.079,53	297.133,98	99.445.945,55	106,63
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	11.100.000,00	300.000,00		300.000,00	2,70
05- Diğer Gelirler	449.062.006,28	408.548.728,81	201.062,49	408.347.666,32	90,93
06- Sermaye Gelirleri					
08-Alacaklardan Tahsilat					
Toplam	586.958.006,28	533.538.139,88	593.655,62	532.944.484,26	90,80

2024 yılında net bütçe geliri %90,80 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirlerindeki gerçekleşme oranı (%74,11) toplam gerçekleşme oranının altında, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerindeki gerçekleşme oranı (%106,62) ise toplam gerçekleşme oranının üzerindedir. 2024 yılı bütçe gelirinin %76,62'si diğer gelirlerden oluşmuştur.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Gideri Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği TL	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) TL	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	203.637.000,00	167.716.133,70	82,36
02- Sos.Güv.Kur. Devlet Primi Giderleri	34.874.000,00	27.506.030,08	78,87
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	297.520.450,00	250.065.597,62	84,05
04- Faiz Gideri	17.350.000,00	16.816.784,55	96,93
05- Cari Transferler	18.072.556,28	16.511.428,09	91,36
06- Sermaye Giderleri	15.504.000,00	8.578.258,61	55,33
07- Sermaye Transferleri			
08- Borç Verme			
09- Yedek Ödenekler			
Toplam	586.958.006,28	487.194.232,65	83,00

2024 yılında bütçe giderleri %83,00 seviyesinde gerçekleşmiştir. Gerçekleşme tutarı toplam bütçe ödeneğini aşan herhangi bir gider kalemi bulunmazken, faiz giderleri %96,93 oranla gider kalemleri arasında en yüksek gerçekleşme yüzdesine ulaşmış, sermaye giderleri ise %55,33 gerçekleşme yüzdesiyle en az gider yapılan kalem olmuştur.

Belediyenin bütçe gelir ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2023 yılında 2022 yılına, 2024 yılında 2023 yılına göre değişim oranları aşağıdaki tablolarda verilmiştir.

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

Bütçe Geliri Çeşidi	2022 Yılı TL (A)	2023 Yılı TL (B)	2024 Yılı TL (C)	2022-2023 Değişim Oranı (%) [(B-A)/A*100]	2023-2024 Değişim Oranı (%) [(C-B)/B*100]
Vergi Gelirleri	11.995.871,48	17.584.605,19	24.946.331,54	46,59	41,86
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	27.150.276,39	40.667.317,26	99.743.079,53	49,79	145,27
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	2.548.751,11	152.500,00	300.000,00	-94,02	96,72
Diğer Gelirler	129.465.906,11	230.147.960,54	408.548.748,81	77,77	77,52
Sermaye Gelirleri					
Toplam	171.160.805,09	288.552.382,99	533.538.159,88	68,59	84,90
Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler (-)	57.170,52	50.290,12	593.655,62	-12,03	1080,46
Net Toplam	171.103.634,57	288.502.092,87	532.944.504,26	68,61	84,73

2024 yılında gelirler 2023 yılına göre %84,73 oranında artış göstermiştir. Vergi gelirlerindeki artış oranı %41,86, diğer gelirlerdeki artış oranı %77,52 olarak gerçekleşmiş ve genel artış oranının altında kalmıştır. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde %145,27 oranındaki artış toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Gideri Çeşidi	2022 Yılı TL (A)	2023 Yılı TL (B)	2024 Yılı TL (C)	2022-2023 Değişim Oranı (%) [(B-A)/A*100]	2023-2024 Değişim Oranı (%) [(C-B)/B*100]
Personel Giderleri	50.134.870,27	100.636.003,00	167.716.133,70	100,73	66,66
SGK Devlet Prim Giderleri	9.374.573,99	15.157.002,00	27.506.030,08	61,68	81,47
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	90.224.829,47	150.893.500,00	250.065.597,62	67,24	65,72
Faiz Giderleri	11.327.465,34	12.848.030,27	16.816.784,55	13,42	30,89
Cari Transferler	5.032.794,46	7.907.156,69	16.511.428,09	57,11	108,82
Sermaye Giderleri	3.064.865,99	1.951.752,46	8.578.258,61	-36,32	339,52
Sermaye Transferleri					
Toplam	169.159.399,52	289.393.444,42	487.194.232,65	71,08	68,35

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre %68,35 artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinin %66,66, sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin %81,47 arttığı görülmektedir. Faiz giderlerindeki artış oranı (%30,89) genel artış oranının altında kalmasına rağmen 2022-2023 yılları artış oranının (%13,42) üzerinde gerçekleşmiştir. Cari transferler (%108,82) ve sermaye gideri (%339,52) artış oranları genel artış oranının üzerindedir.

Faaliyet sonuçları tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı faaliyet gideri 665.187.779,65 TL, faaliyet geliri 574.959.769,76 TL olup, dönem olumsuz faaliyet sonucu 90.228.009,89 TL olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Sermaye Tutarı TL	Belediyenin Sermaye Hissesi TL	Belediyenin Sermaye Ödemesi TL	Hisse Oranı (%)
1	Sinop Belediyesi Personel Ltd. Şti.	10.000,00	10.000,00	10.000,00	100,00
2	Sin Bel Turizm Tic. Ltd. Şti.	15.400.000,00	15.400.000,00	8.400.000,00	100,00
3	Seanop Su Ürünleri İşleme ve San A.Ş.	2.000.000,00	300.000,00	300.000,00	15,00
	Toplam	17.410.000,00	15.710.000,00	8.710.000,00	

Belediye şirketlerinin hissedarı olduğu başka bir şirket bulunmamaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1 Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Belediyenin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 27.05.2016 tarihli ve 29724 (mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 45'inci maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa

Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2 Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

1.4.3 Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

17.09.2020 tarih ve 31247 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda

Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden denetime sunulanlar aşağıdadır:

- Birleştirilmiş veriler defteri,

- Geçici ve kesin mizan,

- Bilanço,

- Faaliyet sonuçları tablosu,

- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci Kısımında, “İç Kontrol Sistemi” düzenlenmiş olup bu kısımda, iç kontrol sistemine ilişkin olarak; iç kontrolün tanımı ve amacı, kontrolün yapısı ve işleyişi, ön mali kontrol, mali hizmetler birimi, muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları, muhasebe yetkilisinin nitelikleri ve atanması, iç denetim, iç denetçinin görevleri, iç denetçilerin nitelikleri ve atanması, iç denetim koordinasyon kurulu, iç denetim koordinasyon kurulunun görevleri hususlarına yer verilmiştir.

Kanun'un, 55'inci maddesinde iç kontrol, “İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini,

varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü” olarak tanımlanmış,

57'nci maddesinde ise; “(...) Yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, malî yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından ilgili idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemler alınır.” hükmüne yer verilmek suretiyle etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması sorumluluğu idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticilerine bırakılmıştır.

İç kontrolün temel amaçlarından birisi faaliyetlerin, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli şekilde yürütülmesini sağlamaktır. Bu noktada amaçların nasıl belirlendiği ve bunların faaliyetlerle nasıl ilişkilendirildiği önemlidir.

İdarelerin uluslararası standartlarda iç kontrol sistemi oluşturmalarını teminen Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği yürürlüğe girdikten sonra Maliye Bakanlığı, 04.02.2009 tarih B.07.0.BMK.0.24-150/4005-1205 sayılı Genelgeyi yayımlamış ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberini oluşturmuştur. Bu rehber gereği; üst düzey sahiplenmeyi, yetkilendirmeyi ve izlemeyi sağlamanın yanında, üst yöneticinin olumlu iradesini göstermesi açısından Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlık çalışmaları üst yöneticinin onayıyla başlatılacak, bu onayda bir üst yönetici yardımcısı veya harcama yetkilisinin başkanlığında, harcama yetkilileri veya görevlendirecekleri yardımcılardan oluşan İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulması da olacaktır.

İdarenin iç kontrol sistemine ilişkin olarak yapılan ilk değerlendirmelere göre yapılan tespitler aşağıda, bileşenler bazında belirtilmiştir.

Kontrol Ortamı

Yetki devirleri ve sınırları yazılı olarak belirlenmemiştir.

İdare yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini dikkate almamaktadır.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmamıştır.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiş ve kurum çalışanlarına açıklanmamıştır.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmiştir.

Kurumda ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planlaması yapılmamıştır.

Risk Değerlendirmesi

Stratejik Plan zamanında hazırlanmış ancak içerik açısından mevzuata uygun değildir.

İdare kurumsal risklerini belirlememiştir

İdare iç kontrol risklerini belirlememiştir.

Kontrol Faaliyetleri

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile iş akış süreçleri açık bir şekilde belirlenmemiştir.

İdare yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini dikkate almamaktadır.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmamıştır.

Bilgi ve İletişim

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sunacak bir yönetim bilgi sistemi kurulmamıştır. İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmamıştır.

Faaliyet sonuçları ile değerlendirmeleri idare faaliyet raporunda gösterilmemektedir.

Kurumda veri kayıt ve dosyalama sistemi mevcut değildir.

Mevcut bilgi yönetim sistemleri bilgi güvenliğini ve yedekleme gerekliliklerini sağlayacak şekilde dizayn edilmemiştir.

İzleme ve Takip

Kamu İç kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmamıştır.

İdarenin hiçbir birimi iç kontrol sistemine ilişkin değerlendirme yapmamaktadır.

Üst yönetici ve harcama birimleri iç kontrol güvence beyanını imzalamamıştır.

İyi işleyen bir iç kontrol sisteminin varlığı noktasında etkin bir kontrol ortamı son derece önemlidir. Kurum üst yönetimi başta olmak üzere tüm personelin sistemin yapılandırılması ve işlerliğinin sağlanmasındaki olumlu ve yapıcı yaklaşımları iyi bir kontrol ortamının en temel özelliğidir.

Belediyede henüz iç kontrol sistemin kurulmasının tamamlanmaması nedeniyle etkin bir iç kontrol sisteminden söz etmek mümkün olmadığından öncelikle söz konusu standartlar çerçevesinde iç kontrol sisteminin üst yöneticinin sorumluluğunda kurulmasına yönelik olarak Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi doğrultusunda bir eylem planının oluşturulması, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulması, iç kontrole ilişkin düzenlemelerin ve iç kontrol sisteminin işleyişinin yılda iki defa değerlendirmeye tabi tutularak raporlanması, alınması gereken önlemlerin belirlenmesi, bu işlemlerin bir eylem planı çerçevesinde uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Yapılan inceleme ve denetimler sonucunda; İdarenin Kanun'un öngördüğü şekilde muhasebe ve iç kontrol sistemi oluşturamadığı ve ön mali kontrolünün bulunmadığı görülmüş, İdarenin hata, hile ve usulsüzlükleri önleme ve zamanında ortaya çıkarma kapasitesinin çok düşük olduğu anlaşılmıştır.

Sonuç olarak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi, kullanılması, muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasını temin edecek iç kontrol sisteminin oluşturulması ve ön mali kontrolün gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Sinop Belediyesinin 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Emanetler Grubu Hesaplarının Tam, Doğru ve Gerçek Değerleri Göstermemesi

Emanetler Hesap Grubunda izlenen muhasebe hesaplarına belgeye dayanmayan muhasebe kayıtlarının yapıldığı, hesap grubunda izlenen değerlerin gerçek değerleri göstermediği, kontrol eksikliği ve hatalı işlemler nedeniyle de, İdarede yaşanan yolsuzluğun zamanında ortaya çıkarılamadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kanun’un “Muhasebe sistemi” başlıklı 49’uncu maddesinde kamu hesaplarının; kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulacağı düzenlenmiştir.

Kanun’un “Kayıt zamanı” başlıklı 50’inci maddesinde de; bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesi öngörülmüş ve bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ile her muhasebe kaydının belgeye dayanması şart koşulmuştur.

Yapılan incelemede; bilişim sistemleri üzerinde veznelere hem tahsilat hem de mahsup işlemi yapma yetkisinin verildiği; gerçekleştirilen tahsilat ve mahsup işlemlerinden mahsup işlemlerinin ay sonunda muhasebeleştirildiği, veznelerce yapılan mahsup işlemlerinin mahsup

adı altında neye karşılık tahsil edildiğinin belirtilmemesi ve kontrol edilmemesi sebebiyle ay sonlarında gerçekleştirilen muhasebe işleminde, muhasebe denkliğini sağlamak adına, bu mahsup tutarlarının herhangi bir bilgi ve belgeye dayanmadan gerçek dışı bir işlemle, “Emanetler Grubu”ndaki bir hesaptan düşüldüğü görülmüştür.

Gerçekte İdarenin mahsuba konu edilecek bir borcu ve/veya yükümlülüğü olmadığı halde veznelerce mahsup işlemi adı altında gerçekleştirilen tahsilat işlemlerinin muhasebeleştirilmesi esnasında, yapılan tahsilat karşılığında İdarenin bir alacağının kapatılması yerine muhasebe denkliğinin sağlanması için alacak hesaplarının emanet hesaplarında kayıtlı borçlara rastgele mahsup edilmesi yapılan tahsilatın İdare kayıtlarına girmemesine neden olmuştur.

Mahsup işlemi adı altında veznelerce gerçekleştirilen tahsilat işlemlerindeki söz konusu sistemsal açık ve kontrol eksikliği yolsuzluğa zemin oluşturmuş ve görevli personelin zimmetine para geçirmesi ile sonuçlanmıştır.

Sonuç olarak; mahsup işlemi adı altında yapılan tahsilat işleminin, muhasebe tekniği açısından denkliği sağlamak amacıyla, belgeye dayanmadan ve gerçeğe aykırı olarak, emanet nitelikli hesaplardan düşülmek suretiyle mahsup edilmesi, tahsil edilen alacaklar ile emanet nitelikli hesapların tam, doğru ve gerçeğe uygun olarak raporlanmasını ve İdarede yaşanan yolsuzlukların zamanında ortaya çıkarılmasını engellemektedir.

BULGU 2: İktisadi Faaliyet Konusu Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılmaması

Belediyenin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına giren mal ve hizmetlerin temini sırasında ödenen veya borçlanılan katma değer vergilerinin mal ve hizmetin maliyetinden bağımsız olarak muhasebeleştirilmediği, dolayısıyla mal ve hizmetlerin satışından elde edilen katma değer vergileri için indirim konusu yapılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı” başlıklı 153’üncü maddesinde;

“(1) Bu hesap, mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılır.

(2) Mahalli idareler, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yaparlar. Bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılmaz ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilir.”

hükmüne yer verilmiştir.

Yönetmelik hükümleri uyarınca, belediyelerin kuruluş amacına uygun ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına giren teslim ve hizmetleri ile ilgili olarak yüklendikleri katma değer vergilerini, 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında takip ederek, indirim konusu yapmaları gerekmektedir.

Yapılan incelemede, vergi kanunları karşısında ticari faaliyet olarak değerlendirilen su hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin olarak ödenen giderlere ait, yüklenilen katma değer vergisinin, muhasebe kayıtlarına alınmadığı ve indirim konusu yapılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, vergi kanunları karşısında ticari faaliyet olarak değerlendirilen ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi ve dönem sonu bilançosunda, tam, doğru ve gerçek tutarlar üzerinden raporlanması sağlanmalıdır.

BULGU 3: Banka Hesabının Tam ve Doğru Olarak Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

Muhasebe sisteminde 102 Banka Hesabı ile 105 Döviz Hesabında izlenmeyen banka mevduat hesaplarının bulunduğu ve yabancı para cinsinden açılan mevduat hesaplarının da mevzuatın öngördüğü şekilde muhasebeleştirilmediği, değerlemeye tabi tutulmadığı ve dönem sonunda banka kayıtları ile uyumsuz olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Amaç” başlıklı 1'inci maddesinde; Bu Yönetmeliğin amacı, “...il özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin; gelir ve gider bütçelerinin hazırlanması, kesin hesabın çıkarılması, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun,

yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul, esas, ilke ve standartların belirlenmesidir.” şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetmelik’in 102 Banka Hesabının niteliğini açıklayan 55’inci maddesinde, bu hesabın kurum adına bankaya yatırılan paralar ve bankaya takas için verilen çeklerden, takas işlemi tamamlananlar ile düzenlenen çek ve gönderme emirlerinden ilgililerine ödendiği veya gönderildiği bildirilen çek ve gönderme emri tutarlarının kaydı için kullanılacağı düzenlenmiştir. Mevzuat gereğince, İdare adına bankaya yatırılan tüm paraların 102 Banka Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yönetmelik’in döviz hesabıyla ilgili “Hesabın niteliği” başlıklı 64’üncü maddesinde, bu hesabın; kurum veznelerince tahsil edilen veya her ne şekilde olursa olsun banka hesaplarına intikal eden konvertibl döviz tutarları ile bunlardan yapılan ödeme, iade ve göndermelerin izlenmesi için kullanılacağı; “Hesabın işleyişi” başlıklı 66’ncı maddesinde de, kurumca gün sonlarında bu hesaba ilişkin yardımcı kayıtlardan elde edilen bilgilere göre konvertibl yabancı paralar mevcudunun T.C. Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden değerlemesi sonucu oluşan kur azalışı farkları bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde; İdarece dönem sonunda bankalardan istenilen banka teyit mektupları ile 102 Banka ve 105 Döviz Hesaplarının detay ekonomik kodlarında izlenen mevduat hesapları ve bakiyelerinin karşılaştırılması sonucunda, muhasebe sisteminde izlenmeyen mevduat ve döviz hesaplarının bulunduğu ve bu hesaplarda bulunan tutarların muhasebeleştirilmediği ve raporlanmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak; bilançonun hazır değerler hesap grubunda açıklanan tutarlar, raporlama tarihi itibarıyla doğru, tam ve gerçek değerleri göstermemektedir. Ayrıca faaliyet hesapları ile ilişkilendirilmesi gereken tutarlar da muhasebeleştirilmediği için raporlanamamaktadır.

BULGU 4: Enflasyon Düzeltmesi İşlemlerinin Yapılmaması

Dönem sonunda yapılması gereken enflasyon düzeltmesi işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Enflasyon düzeltmesi” başlıklı 30'uncu maddesinde; kapsama dâhil kamu idarelerinin, içinde bulunulan hesap dönemi dâhil son üç hesap döneminde fiyat endeksindeki artışın %100'den ve içinde bulunulan hesap döneminde de %10'dan fazla olması halinde mali tablolarında yer alan parasal olmayan kalemleri enflasyon düzeltmesine tabi tutacağı, parasal ve parasal olmayan kalemleri ve bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Hazine ve Maliye Bakanlığının yetkili olduğu ifade edilmiştir.

Bu kapsamda 16.12.2023 tarih ve 32401 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 85 Sıra No.lu “Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinde Enflasyon Düzeltmesi Uygulaması” konulu Genel Tebliğ ile kapsamdaki kamu idarelerine ait mali tabloların enflasyon etkilerinden arındırılarak raporlama tarihindeki satın alma gücünü yansıtabilecek şekilde sunulmasını sağlamak üzere uygulanacak enflasyon düzeltmesinin usul ve esasları belirlenmiştir.

Yapılan incelemede; 2023 yılı dönem sonunda yapılması gereken enflasyon düzeltme işlemlerinin zamanında yapılmadığı, 2024 yılı Temmuz ayında yapılan düzeltme işlemlerinin dönemsellik ilkesine aykırı olarak 2024 faaliyet hesapları ile ilişkilendirildiği tespit edilmiştir. 2024 yılında da, Yönetmelikte belirtilen kriter ve şartların gerçekleşmesi sebebiyle, yıl sonu itibarıyla yapılması gereken enflasyon taşıma işlemlerinin de yapılmadığı görülmüştür.

Bu nedenle Belediyenin 2024 yılı bilançonun parasal olmayan kalemleri ile faaliyet sonuçları tablosu, enflasyon nedeniyle oluşan parasal değer artışlarını ve raporlama tarihindeki satın alma gücünü tam, doğru ve gerçeğe uygun olarak göstermemektedir.

Sonuç olarak; Belediyenin mali tablolarında kamuoyunun ihtiyaç duyduğu bilgilerin tam, doğru ve gerçek durumu gösterecek şekilde sunumunu sağlamak için, mevzuatta belirtilen iş ve işlemlerin dönemsellik ilkesi uyarınca mali dönem sonunda yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Başka İdareler Adına İzlenmesi Gereken Tahakkuk Etmiş Alacakların Muhasebeleştirilmemesi ve Raporlanmaması

Mevzuatı uyarınca sorumlu sıfatıyla, diğer idareler adına tahakkuk ettirilen alacakların, Belediye tarafından muhasebeleştirilmediği ve raporlanmadığı görülmüştür.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun “Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı” başlıklı 12'nci maddesinin; altıncı fıkrasında; “*Belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının*

korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 8 inci ve 18 inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirilir ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edilir.” düzenlemesine yer verilmiştir.

Kanun’un ilgili maddesi uyarınca, emlak vergisi üzerinden hesaplanacak katkı payının tahakkuk ettirilerek, emlak vergisi ile birlikte tahsil edilmesi ve tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödenmesi gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “94 Değerli kâğıt ve özel tahakkuk hesapları” başlıklı 469’uncu maddesinde, bu hesap grubunun; bütçe geliri olmayan ve özel kanunları uyarınca, muhasebe birimleri tarafından 6183 sayılı Kanun’a göre takip ve tahsili gereken alacaklar ve başka birimler adına tahsili istenilen alacakların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde; emlak vergilerinin tahakkuk ettirildiği tarihte, Belediyece kendi payının, alacak olarak muhasebeleştirildiği, ancak Kültür Varlıklarının Korunması Katkı Payının muhasebeleştirilmediği ve muhasebe sisteminde izlenmediği görülmüştür. Söz konusu katkı paylarına ilişkin tahakkuk kayıtları muhasebe sisteminde izlenmemekle beraber, emlak vergileri ile birlikte tahsil edilmekte ve ilgili idareler adına emanet hesaplara alınarak ödenmektedir.

Belediyece başka idareler adına sorumlu sıfatıyla ödenmesi gereken tahakkuk etmiş ancak tahsil edilmemiş alacakların da muhasebe sisteminde izlenmesi ve raporlanmasını sağlamak üzere, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Tek Düzen Muhasebe Hesap Planı uyarınca “948 Başka Birimler Adına İzlenen Alacaklar Hesabı”nda izlenmesi ve raporlanması gerekmektedir.

Sonuç olarak; Belediyece diğer kamu idareleri adına tahakkuk ettirilmiş alacakların muhasebeleştirilmemesi ve raporlanmaması sebebiyle, dönem sonunda diğer idareler adına tahakkuk etmiş ancak tahsil edilmemiş alacaklar, bilançoda tam, doğru ve gerçek tutarları üzerinden raporlanamamaktadır.

BULGU 6: Taşınmazlara İlişkin Kayıt, Değerleme ve Envanter İşlemlerinin Yapılmaması

Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kayıt, değerlendirme ve kayıtların güncel durumunu gösteren envanter çalışmalarının yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idarelerinin taşınır ve taşınmazlarının yönetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 44-48'inci maddeleri ile 60'ıncı maddesinde düzenlenmiştir. Kanun'un vermiş olduğu yetkiye istinaden, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 1'inci maddesinde, Yönetmeliğin amacının; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu belirtilerek, diğer maddelerinde de kamu idarelerinin tasarrufunda bulunan taşınmazların kaydına ve buna ilişkin cetvellerin tutulmasına ilişkin usul ve esaslar ile bu işlerle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir.

Yönetmelik uyarınca; taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri ile görevli birim ve personelin belirlenerek, taşınmazların kaydedilmesi, yönetmelikte belirtilen değerlendirme yöntemleri ile değer tespitinin yapılması, taşınmazların numaralandırılması ve dosya sisteminin oluşturulması, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda da cins tashihiinin yapılması gerekmektedir.

Diğer taraftan 5018 sayılı Kanun'un "Muhasebe sistemi" başlıklı 49'uncu ve "Kayıt zamanı" başlıklı 50'inci maddeleri uyarınca; bu işlemlerin belgeye dayalı olarak zamanında muhasebeleştirilmesi, bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna sunulması gerekmektedir.

Bu kapsamda, kamu idarelerince uygulanacak çerçeve hesap planı ile düzenlenecek raporların şekil, süre ve türlerine ilişkin hususlar, muhasebe ve raporlama standartları çerçevesinde belirlenmiş, belediyelerle ilgili hususlar bakımından Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir.

Yapılan incelemelerde; Belediyenin yönetimi altındaki taşınmazların kayıt, değerlendirme, numaralandırma ve dosyalama ile cins tahsis işlemlerinin yönetmelik hükümlerine uygun olarak yapılmadığı ve/veya güncellenmediği tespit edilmiştir. Bunun doğal sonucu olarak, taşınmazların kayıtlı değerleri, amortisman ve enflasyon düzeltmesi tutarları doğru tam ve zamanında gerçeğe uygun olarak raporlanamamaktadır. Ayrıca dönem içerisinde elden çıkarılan taşınmazların kayıtlı değeri ile satış değeri arasındaki olumlu ve olumsuz farklar da, faaliyet hesapları ile ilişkilendirilememektedir.

Sonuç olarak; taşınmazlara ilişkin olarak bilançonun duran varlıklar grubu, amortisman ve enflasyon düzeltmesi işlemleri ve faaliyet sonuçları hesapları, raporlama tarihi itibarıyla tam, doğru ve gerçeğe uygun tutarları göstermemektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Mal ve Hizmet Alımlarının Parçalara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yoluyla Yapılması

Bazı Mal ve Hizmet alım işlerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde öngörülen parasal limitten yararlanmak suretiyle doğrudan temin yoluyla yapılması için parçalara bölündüğü görülmüştür.

İdareler, ihtiyaçlarının uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ile kaynakların verimli ve etkin kullanılmasını sağlamak için kanunlarla öngörülen mal ve hizmet alımlarını 4734 sayılı Kanun'da öngörülen ihale esas ve usulleri çerçevesinde temin etmek zorundadırlar.

Esas itibarıyla bir ihale usulü olmayan doğrudan temine ilişkin esas ve usuller Kanun'un 22'nci maddesinde düzenlenmiştir. Doğrudan temin usulü, idarelerin küçük çaplı ihtiyaçlarının işin doğası gereği ilan yapılmaksızın ihale usullerine tabi olmadan basit biçimde karşılanması için getirilen ve sadece ilgili maddede sayılı ihtiyaçların temini ile yine maddede sayılan hallerin gerçekleşmesi durumunda kullanılması gereken bir usuldür. Maddede sayılan ihtiyaç ve hallerin bu usul kullanılarak temin edilmesinde kötüye kullanımın önlenmesi için Kanun'un 5 ve 62'nci maddelerinde bu konu ile ilgili özel düzenleme yapılmıştır. Buna göre "Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez." ve "Bu Kanunun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak

harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.”

Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; büyükşehir belediyesi sınırları dışında bulunan idarelerin beşmilyar Türk lirasını (2024 yılı için 207.453,00 - İkiyüzyedibindörtüzeliüç- Türk lirası) aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaseye ilişkin ilişkin alımlarının doğrudan temin yoluyla karşılanabileceği düzenlenmiştir. Düzenleme kapsamında, söz konusu limite kadar olan münferit mal ve hizmet alım işlerinin doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilmesi mümkün bulunmaktadır. Ancak idarelerin mal ve hizmet alım işlerini sırf doğrudan temin yönteminin sağladığı kolaylıklardan yararlanmak amacıyla işi/işleri parçalara bölerek ya da bir ihale kapsamında yapılması mümkün olan işleri kısımlara ayırarak doğrudan temin yoluyla karşılaması Kanun'un 5'inci maddesinde yer alan temel ilkelere aykırılık oluşturmaktadır.

İdarenin, aynı tür ve mahiyette olan ve aynı tedarikçiden karşılanan bazı mal ve hizmet alımlarını Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde öngörülen parasal limitten yararlanmak için parçalara bölündüğü ve/veya bir ihale kapsamında yapılması mümkün olan işlerin kısımlara ayırdığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde öngörülen limit ve kolaylıklardan yararlanmak amacıyla işlerin parçalara bölünmeden veya kısımlara ayrılmadan anılan Kanun'da düzenlenen ihale usullerine göre yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Hakediş Bedellerinin Tam Olarak Ödenmemesi

Belediye personel şirketi ile imzalanan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmesi uyarınca yapılan hakediş ödemelerinde hakediş tutarının tamamının ödenmediği tespit edilmiştir.

2017 yılında yürürlüğe giren 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek Madde 20'de; belediyelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarını, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı

mevcut şirketlerinden veya bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirketten yapabilecekleri düzenlenmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci maddesine istinaden 09.04.2018 tarih ve 11608 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla kabul edilen İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır" başlıklı 5'inci maddesinin dördüncü fıkrasında;

"(4) İdare tarafından şirkete personel gideri için yapılacak aylık ödemelerin toplamı, hizmet alımı sözleşmesinde öngörülen işçi ücretleri esas alınarak hesaplanan;

a) Asgari İşçilik maliyeti,

b) Asgari işçilik maliyeti üzerinden hesaplanan %4 sözleşme giderleri ve genel giderler,

c) İşçilikle bağlantılı ayni giderler,

ç) Asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı ayni giderler toplamı üzerinden %7'ye kadar belirlenecek kâr,

dâhil işçilik giderleri toplamını aşamaz. İşçi ücretlerinin tespitinde asgari ücrette meydana gelen artışlar dikkate alınır. Asgari işçilik maliyeti, sözleşme giderleri ve genel giderler ile işçilikle bağlantılı ayni giderler ve kâr oranı, kamu ihale mevzuatı esas alınarak belirlenir." hükümleri yer almaktadır.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de yapılan bu düzenleme kapsamında belediyeler tarafından belediye şirketlerinden 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın personel alımı yapılmakta ve şirketlerle yapılan sözleşme koşullarına göre tespit edilen hakedişler ödenmektedir.

Hakediş ödemelerinin kapsamında asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı ayni giderlerle birlikte genel gider ve şirket kârı da yer almaktadır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.30'ncu maddesinde; işveren sigorta primi de asgari işçilik maliyeti içinde yer aldığından belediyeler tarafından yapılan hakediş ödemelerinde

sigorta primi dahil işçilik maliyeti ile işçilikle bağlantılı aynı giderlerin tamamının ödenmesi gerekmektedir.

Hakediş tutarlarının vergi, Sosyal Güvenlik Kurumu primi vb. tutarlar düşülerek eksik ödenmesi durumunda; şirketler bu tutarları alacaklı kurumlara zamanında ödeyememekte, belediyelerin yükümlülüklerini zamanında tam olarak yerine getirmemesi şirketlerin de mevzuat uyarınca yapması zorunlu olan ödemelerini yapamaması nedeniyle şirketlerin gecikme zammı ve cezai yaptırımlar ile karşı karşıya kalması sonucunu doğurmaktadır.

Belediye personel şirketlerinin sermayesinin tamamı belediyeye ait olduğundan ve bu şirketlerin belediyeye personel temini dışında başka bir faaliyeti bulunmadığından, şirketler tarafından ödenecek cezalar nedeniyle ortaya çıkan kaynak ihtiyacının, sermaye artırımı veya şirkete yapılacak diğer ödemelere yansıtılmak suretiyle belediye tarafından ödenmesi sonucunu doğuracaktır.

Belediyenin 2024 yılında Şirket hakedişlerini toplam 21.536.094,72 TL eksik ödemesi sonucu Şirket; 14.472.467,68 TL'si Sosyal Güvenlik Kurumu prim borcu ve 1.326.504,89 TL'si işsizlik prim borcu olmak üzere toplam 15.798.972,57 TL yükümlülüğünü yerine getirememiş ve bunun sonucunda Sosyal Güvenlik Kurumu prim borcu ile ilgili 2.331.447,13 TL, işsizlik prim borcu ile ilgili olarak 221.776,96 TL olmak üzere toplam 2.553.224,09 TL gecikme cezası tahakkuk etmiştir. Belediyenin hakediş bedelini eksik ödemesi Şirketin yükümlülüklerini yerine getirmesini engellemiş ve bunun sonucu olarak 2024 sonu itibarıyla 2.553.224,09 TL ceza tahakkuk ederken, borçların ödenmediği her gün ceza ödemelerinin de artmasına neden olmaktadır.

Belediye personel şirketleri münhasıran belediyelerin personel çalışmasına dayalı hizmet alımlarının temini için kurulduklarından ve bu çerçevede faaliyette bulunduklarından belediye tarafından yapılan hakediş ödemeleri dışında bir geliri bulunmamaktadır. Sözleşmesi uyarınca yapılan hakediş ödemeleri bu kapsamda çalıştırılan işçilere yapılacak ücret ödemeleri ile birlikte bu ücretten kaynaklanan ve işverence ödenmesi zorunlu olan yükümlülükleri de kapsadığından, hakediş tutarının ödenmemesi veya eksik ödenmesi şirketin işçilere ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına olan yükümlülüklerini yerine getirmesini engellemektedir.

Sonuç olarak; Personel Şirketinin yükümlülüklerini yerine getirebilmesi için hakediş bedellerinin zamanında ve eksiksiz olarak ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 3: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

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

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

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir yönetmelikte gösterileceği belirtilmiştir.

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

Kanun'un 103'üncü maddesinde ise; yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk lirası (2024 yılı için 2.666,00 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı'nın 17.05.2024 tarih ve 32549 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan tasarruf tedbirleri konulu 2024/7 sayılı Genelgesi'nde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda

hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

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

Yapılan incelemede Belediyede görev alan kadrolu 75 işçiden 63 işçinin geçmiş yıllardan devreden izninin olduğu ve bunlar arasında 567 gün izni olan kişinin olduğu, yine şirket personeli 137 işçiden yarısından fazlasının geçmiş yıllardan devreden izninin olduğu bunlar arasında da 145 gün izni olan işçilerin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları için işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden Belediye açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

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

BULGU 4: İşçilerin Yıllık Fazla Çalışma Saati Sınırının Aşılması

Belediye tarafından çalıştırılan işçilere yıllık 270 saati aşan sürelerde fazla çalışma yaptırıldığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu’nun “Fazla çalışma ücreti” başlıklı maddesinin 41’inci maddesinin sekizinci fıkrasında fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı, on birinci fıkrasında ise fazla çalışma ve fazla sürelerle çalışmaların ne şekilde uygulanacağının çıkarılacak yönetmelikte gösterileceği düzenlenmiştir.

Kanun'un "Çalışma süresi" başlıklı 63'üncü maddesinde genel bakımdan çalışma süresinin haftada en çok kırk beş saat olacağı, aksi kararlaştırılmadığı takdirde bu sürenin, işyerlerinde haftanın çalışılan günlerine eşit ölçüde bölünerek uygulanacağı belirtilmiştir.

Kanun'un "İşin düzenlenmesine ilişkin hükümlere aykırılık" başlıklı 104'üncü maddesinde de Kanun'un 63'üncü maddesinde ve yönetmelikte belirlenen çalışma sürelerine aykırı olarak işçilerini çalıştıran işveren veya işveren vekiline idari para cezası verileceği hüküm altına alınmıştır.

İş Kanunu'na İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği'nin "Fazla Çalışmada Sınır" başlıklı 5'inci maddesinde; *"Fazla çalışma süresinin toplamı bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamaz. Bu süre sınırı, işyerlerine veya yürütülen işlere değil, işçilerin şahıslarına ilişkindir. Fazla çalışma veya fazla sürelerle çalışma sürelerinin hesabında yarım saatten az olan süreler yarım saat, yarım saati aşan süreler ise bir saat sayılır."* denilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre fazla çalışma süresinin bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olmaması gerekir. Belediye, bu saatin aşılmaması ve idari para cezasına muhatap olmaması için gerekli tedbirleri almalıdır.

Yapılan incelemede Belediye tarafından 2024 yılında istihdam edilen 75 işçiden 32 işçinin, şirket personeli 137 işçiden 44 işçinin fazla çalışma sürelerinin toplamının iki yüz yetmiş saati aştığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından çalıştırılan işçilerin fazla çalışma sürelerinin İş Kanunu'na uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması

Belediyenin yıllık toplam personel giderinin, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesi ile belirlenen oranı aştığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin sekizinci fıkrasında; *"Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların*

altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir. Personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir." hükmü yer almaktadır.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci maddesine istinaden yayımlanan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esasların "Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır" başlıklı 5'inci maddesinin 1 ve 3'ncü fıkralarında;

"(1) İdarelerin, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderleri, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamaz. Bu oran büyükşehir belediyelerinde yüzde otuz olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idare şirketlerine yeni personel alımı yapılamaz.

...

(3) Birinci fıkrada belirlenen oranı aşan idareler tarafından Bakanlıktan izin alınmaksızın şirketlerine işçi alımı yapılamaz." düzenlemeleri yapılmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri gereğince, belediyelerin personel giderlerine ilişkin iki üst sınır bulunmaktadır. Buna göre; belediyelerin personel gideri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu, hizmet satın alma yoluyla çalıştırılan şirket personeli dâhil edildiğinde ise yüzde kırkını aşamaz.

Sinop Belediyesinin 2024 yılı personel giderlerinin tespitinde, 2023 yılı bütçe geliri olan 288.502.092,87 TL'nin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenen yeniden değerlendirme oranında (%58,46) artırılması sonucu bulunan 457.160.416,36 TL'nin esas alınması gerekmektedir. Buna göre Belediyenin 2024 yılı personel giderlerinin, hesaplanan limitin %30'u olan 137.148.124,90 TL'yi, şirket personeli dâhil personel giderlerinin ise %40'ı olan 182.864.166,50 TL'yi geçmemesi gerekmektedir.

Belediyenin şirket personeli hariç ve dahil toplam personel giderleri ile hesaplanan gelir limiti ve gerçekleşme oranları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 8: 2024 Yılı Personel Giderleri ve Bütçe Gelirine Oranı

Personel Giderleri	Ölçü	Belediye Personeli	Şirket Personeli Dahil
2023 yılı bütçe geliri	TL	288.502.092,87	288.502.092,87
Yeniden değerlendirme oranı	%	58,46	58,46
2024 yılı için hesaplanan gelir	TL	457.160.416,36	457.160.416,36
Personel giderleri limiti oranı	%	30,00	40,00
2024 yılı personel giderleri limiti	TL	137.148.124,91	182.864.166,54
2024 yılı toplam personel gideri	TL	167.716.133,70	231.979.440,31
Gerçekleşme oranı	%	36,69	50,74
Limit aşımı	%	6,69	10,74

Yukarıdaki tablolardan görüleceği üzere; Belediyenin 2024 yılı toplam personel gider oranı mevzuat ile öngörülen limiti aşmıştır. 2024 yılında Belediye bütçesinden şirket personeli hariç 167.716.133,70 TL, şirket personeli dahil 231.979.440,31 TL personel gideri yapılmıştır. 5393 sayılı Kanun'un 49'ncü maddesiyle şirket personeli hariç toplam personel gideri için %30 oranı öngörülmüşken bu oran %36,69 olarak gerçekleşmiştir. 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci maddesine istinaden yayımlanan, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esasların "Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır" başlıklı 5'inci maddesiyle şirket personeli dahil toplam personel gideri için %40 oranı öngörülmüşken bu oran ise %50,74 olarak gerçekleşmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca belediyelerin yıllık toplam personel giderlerine sınırlama getirildiğinden, bu sınırlamalara uyulması ve personel istihdamının buna uygun olarak yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Atıksu ve Katı Atık Ücreti ile Bu Ücretlere İsbet Eden Katma Değer Vergisinin Alınmaması

Belediyece sağlanan su hizmetleri için düzenlenen faturalardan, atıksu (toplama, arıtma ve bertaraf) ve katı atık (toplama, taşıma ve bertaraf) ücreti ile bu ücretlere isabet eden katma değer vergisinin alınmadığı görülmüştür.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "İzin alma, arıtma ve bertaraf etme yükümlülüğü" başlıklı 11'inci maddesinin ilgili fıkralarında özetle;

- Atıksuları toplayan kanalizasyon sistemi ile atıksuların arıtıldığı ve arıtılmış atıksuların bertarafının sağlandığı atıksu altyapı sistemlerinin kurulması, bakımı, onarımı, ıslahı ve işletilmesinden; büyükşehirlerde 20/11/1981 tarihli ve 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunla belirlenen kuruluşlar, belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeler, bunların dışında iskâna konu her türlü kullanım alanında valiliğin denetiminde bu alanları kullananların sorumlu olduğu,

- Atıksu altyapı sistemlerini kullanan ve/veya kullanacaklar, bağlantı sistemlerinin olup olmadığına bakılmaksızın, arıtma sistemlerinden sorumlu yönetimlerin yapacağı her türlü yatırım, işletme, bakım, onarım, ıslah ve temizleme harcamalarının tamamına kirlilik yükü ve atıksu miktarı oranında katılmak zorunda olduğu,

-Bu hizmetlerden yararlananlardan, belediye meclisince ve bu maddede sorumluluk verilen diğer idarelerce belirlenecek tarife göre atıksu toplama, arıtma ve bertaraf ücreti alınacağı,

-Bu Kanun uyarınca tahsil edilen ücretlerin, atıksu ile ilgili hizmetler dışında kullanılamayacağı,

-Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettiirmekle yükümlü olduğu,

-Bu hizmetten yararlanan ve/veya yararlanacakların, sorumlu yönetimlerin yapacağı yatırım, işletme, bakım, onarım ve ıslah harcamalarına katılmakla yükümlü olduğu,

-Bu hizmetten yararlananlardan, belediye meclisince belirlenecek tarife göre katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti alınacağı,

-Bu fıkra uyarınca tahsil edilen ücretlerin, katı atıkla ilgili hizmetler dışında kullanılamayacağı,

hususları düzenlenmiştir.

2872 sayılı Kanun'un 11'inci maddesi hukuki dayanak gösterilerek, Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara

İlişkin Yönetmelik, 27.10.2010 tarih ve 27742 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur.

Yönetmelik’in 19 ve 20’nci maddelerinde atıksu ve evsel katı atık tarife türlerinin belirlenme şekli açıklanarak, 22’nci maddesinde yapılan hizmetin karşılığı olarak Atıksu ve evsel katı atık hizmetlerine ait ücretin, düzenli aralıklarla su faturaları üzerinden yapılacağı açıkça belirtilmiştir.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu’nun 1’inci maddesinde verginin konusunu teşkil eden işlemler sayma suretiyle belirtilmiş, 10’uncu maddesinde de malın teslimini veya hizmetin yapılmasını, vergiyi doğuran olay olarak düzenlemiştir.

07.07.2023 tarih ve 32241 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan, 7346 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı eki “Mal ve Hizmetlere Uygulanacak Katma Değer Vergisi Oranlarının Tespitine İlişkin Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar”la, Mal teslimleri ile hizmet ifalarına uygulanacak güncel katma değer vergisi oranları, Karar eki listeler için;

-Ekli listelerde yer alanlar hariç olmak üzere, vergiye tabi işlemler için %20 (katı atık ücreti için)

-Ekli (I) sayılı listede yer alan teslim ve hizmetler için %1 (su ücreti için)

-Ekli (II) sayılı listede yer alan teslim ve hizmetler için %10 (atıksu ücreti için) olarak tespit edilmiştir.

Yapılan incelemelerde; su faturaları üzerinden tahsil edilmesi gereken atıksu (toplama, arıtma ve bertaraf) ve katı atık (toplama, taşıma ve bertaraf) ücretleri ile bu ücretler isabet eden katma değer vergisinin, tahakkuk ve tahsil edilmeği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak; merî mevzuat uyarınca atıksu ve katı atık ücretleri ile bu ücretlere isabet eden katma değer vergisinin tahakkuk ve tahsil edilmesi gerekmekte olup, söz konusu mevzuatta belirtilen tarifelerin belirlenerek tam maliyet ve kirleten öder esasları üzerinden tahakkuk ve tahsilatlarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Emlak Vergisi Muafiyet ve İndiriminden Yararlanan Mükellef Listesinin Güncel Olmaması

Belediyece tahsil edilen emlak vergisinden muaf olanlar ve indirimli olarak yararlananlar ayrıca takip edilmekle birlikte bu muafiyet ve indirimden yararlananlara ait

listelerin güncel olmamasının, emlak vergisi muafiyet ve indirimleriyle ilgili sağlıklı bir veri elde edilmesini engellediği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun “Nispet” başlıklı 8'inci maddesinin ikinci fıkrasında; *“Cumhurbaşkanı, kendisine bakmakla mükellef kimsesi olup on sekiz yaşını doldurmamış olanlar hariç olmak üzere hiçbir geliri olmadığını belgeleyenlerin, gelirleri münhasıran kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıktan ibaret bulunanların, gazilerin, engellilerin, şehitlerin dul ve yetimlerinin Türkiye sınırları içinde brüt 200 m²'yi geçmeyen tek meskeni olması (intifa hakkına sahip olunması hali dahil) halinde, bu meskenlerine ait vergi oranlarını sıfıra kadar indirmeye yetkilidir. Bu hüküm, yukarıda belirtilenlerin tek meskene hisse ile sahip olmaları halinde hisselerine ait kısım hakkında da uygulanır. Muayyen zamanda dinlenme amacıyla kullanılan meskenler hakkında bu hüküm uygulanmaz. Geliri olmadığını belgelemenin usul ve esaslarını belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir”* hükmü yer almaktadır.

Söz konusu hüküm uyarınca, mükelleflerin emlak vergisi indiriminden yararlandırılabilmesi için; hiçbir gelirlerinin olmaması, gelirlerinin münhasıran kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıktan ibaret bulunması, gazi, engelli veya şehit dul ve yetimleri olunması veya tek meskeninin olması gibi belli şartların aranması gerekmektedir. Bu bağlamda Belediyelerin emlak vergisi tahakkuk işlemlerinde söz konusu indirimden yararlanacak mükelleflerin gelir durumları, tapu kayıtları gibi gerekli olan kanıtlayıcı belgelere ilişkin takip ve kontrol işlemlerini yapması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; yazılım programları arasında gerçekleştirilen veri aktarmaları sonucunda mükellef sicillerinde karışıklıklar olduğu ve verilerin güncel olmadığı anlaşılmış dolayısıyla emlak vergisi indirim veya muafiyetinden yararlanan kişilerin durumlarına ilişkin sağlıklı bir veri elde edilememiştir. Buna bağlı olarak Belediyede indirimli emlak vergisinden yararlananların listesinin güncel durumu yansıtmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak; Belediye üst yönetimi tarafından gerekli önlemlerin alınarak emlak vergisi muafiyet ve indiriminden yararlanan mükellef listesinin güncel hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Verilerin Doğru ve Güvenilir Olmaması

Belediye Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü tarafından verilen ve takip edilen işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına ilişkin verilerin güncel olmaması nedeniyle, mevcut veriler üzerinden doğru ve güvenilir raporlama imkanının bulunmadığı görülmüştür.

Sıhhi ve gayrisıhhi işyerleri ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılması ve denetlenmesine ilişkin işlemler 10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik” kapsamında yapılmaktadır. Yönetmelik’in 4’üncü maddesinde belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde ruhsatı vermeye yetkili idarenin belediye olduğu belirtilmiştir.

Belediyede işyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin faaliyetleri yürüten Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünde tutulan ruhsatlı yerler listesinin gerçekte olduğundan daha fazla işyerini içerdiği hususu 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu edilmiştir.

Belediyenin gelir kaynaklarından olan ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, çevre temizlik vergisi gibi vergilerin takibinin verilen ruhsatlar esas alınarak yapıldığı göz önüne alındığında, verilen ruhsatlarla ilgili listelerin güncel olmaması vergi takibini zorlaştırdığı gibi ruhsatlarla ilgili takip ve kontrol işlemlerinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesine de engel olmaktadır.

Sonuç olarak; Belediyenin vergi daireleriyle de iletişime geçerek, işyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin mükellefleri belirlemesi; gelir kaybına engel olmak üzere, diğer vergilerin takibi için de gerçek ve doğru bilgileri sağlayacak şekilde ruhsat bilgilerinin çıkarılarak listelenmesi, güncel ve mevcut duruma uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Toplu Ulaşım Hatlarına İlişkin İşletme Hakkının İhalesiz ve Süresiz Olarak Kullanılması

Belediye sınırları dâhilinde belirlenen güzergâhlarda çalışan 24 adet halk otobüsü, 35 adet dolmuş ile 61 adet taksiye daha önce Trafik Komisyonu Kararlarıyla tanınan işletme hakkının süresiz olarak ve ihale yapılmaksızın kullanıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun belediyenin yetki ve imtiyazlarını düzenleyen 15’inci maddesinde;

-Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek,

-Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,

Belediyelerin imtiyazları içinde sayılmış, belediyelerin söz konusu hizmetleri Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilecekleri, toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya hizmet satın alma yoluyla yerine getirebileceği düzenlenmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde; belediyelerin satım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği, 64'üncü maddesinde de; kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin on yıldan fazla olamayacağı hususları düzenlenmiştir.

Belediyelere imtiyaz olarak verilmiş olan şehir içi yolcu taşıma hizmetlerinin bizzat belediyece yerine getirilememesi durumunda, söz konusu kamu hizmetlerinin, kanunlarda belirtilen yöntemlerle üçüncü kişilere gördürülmesinin 2886 sayılı Kanun gereğince, rekabete açık, saydamlığı sağlanmış, süresi belirli ihaleler yoluyla yapılması gerekmektedir. Belediye meclisince hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesi yönünde karar verilmesi halinde, karardaki yönteme göre (kira, ruhsat, imtiyaz vb.) ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemlerinin de yetkili kişi ve kurullarca yerine getirilmesi gerekmektedir.

Belediyenin görev ve yetkisi dahilinde olan toplu ulaşım ve yolcu taşımaya ilişkin hizmetlerin üçüncü kişilere gördürülmesinde; ihale yapılmaksızın, doğrudan meclis, encümen veya belediye başkanı kararıyla yapılması veya kendisine ait imtiyazın süresiz olarak devri ya da ihaleyle de olsa satış şeklinde işlem yapılması imkânı bulunmamaktadır.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun "İl ve ilçe trafik komisyonları" başlıklı 12'nci maddesinde; il sınırları içinde mahalli ihtiyaç ve şartlara göre trafik düzeni ve güvenliğini sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri almak, trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların

çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetkisi il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

1986 yılında yürürlüğe giren 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın;

-1'inci maddesinde, Karar'ın amacının; vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek olduğu,

-2'nci maddesinde, Karar'ın; 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12'nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan illerde uygulanacağı,

-5'inci maddesinde, ticari plakanın, kapalı teklif usulü ile;

a. İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı trafik komisyonunca tespit edileceği, ticari plakanın serbest piyasadaki tahmini bedelinin %80'ine tekabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususların mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulacağı,

b. Tespit edilen ticari plakaların ikişer aylık dönemlerde bir yılda altı defa verilebileceği,

c. Kapalı teklif zarflarının trafik komisyonları huzurunda açılacağı ve en yüksek bedeli teklif edenlerde başlamak üzere o dönem için tespit edilen miktarda ticari plakanın verileceği,

şartları dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verileceği düzenlenmiştir.

Belediyenin yetkisinde olan taksi, dolmuş ve otobüs ile yolcu taşıma faaliyetine ilişkin plaka tahsisleri 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na uygun olarak yapılmamıştır.

2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunda; Sinop Belediyesi sınırları içerisinde toplam 24 adet halk otobüsü, 35 adet dolmuş ve 61 adet taksi plakasının 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12'nci maddesi kapsamında il ve ilçe trafik komisyonlarına tanınan yetki çerçevesinde Trafik Komisyonu Kararları ile süresiz olarak ve ihale yapılmaksızın verildiği,

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra ruhsatlı plakalarla tanınan işletme hakkının sürdürülmesi kapsamında herhangi bir ihalenin gerçekleştirilmediği ya da işletme hakkının sonlanmasına dair herhangi bir sürenin belirlenmediği, bu hatlarda yolcu taşıma yetkisi kazanan işleticilerin bu yetkiyi, kazanılmış hak kapsamında herhangi bir süre sınırlamasına tabi olmadan kullandığı tespiti yapılmış ve bulgu konusu edilmiştir.

5393 sayılı Kanun kapsamında Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bazı hizmetleri bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürmesi mümkündür. Söz konusu kamu hizmetlerinin üçüncü şahıslara gördürülmesi, hizmet alanının kamu hizmeti olma niteliğini ve Belediyenin görevini ortadan kaldırmadığından bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden Belediyenin görev ve sorumluluğu devam etmektedir.

Konu ile ilgili olarak Danıştay 13. Dairesinin;

-Devlet İhale Kanunu hükümlerinin uygulanmasına ilişkin Esas No:2015/985, Karar No: 2015/3164 numaralı kararı; “... belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştay’ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu, kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıla sınırlı olduğu ve her iki durumunda Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu anlaşılmakta ve toplu taşıma hizmetlerinin ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konularak söz konusu ihalenin yine Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsat verilmesi gerektiği görülmektedir. ... Bu durumda, ilgili mevzuat ve dosyadaki verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği”,

-Büyükşehir belediyesince imtiyazın verilmesiyle ilgili Esas No:2014/384, Karar No: 2014/1950 kararı; “Yukarıda yer verilen hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden; büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde toplu taşıma hizmetlerini yürütmenin ve bu amaçla toplu taşıma vasıtalarının işletilmesi ve işlettirilmesinin kamu hizmeti olarak münhasıran

büyükşehir belediyelerine imtiyaz olarak verilmiş olduğu; toplu taşıma vasıtalarını işlettiirmenin ise imtiyaz sözleşmesi, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma yoluyla gördürülebileceği; anılan usullerden herhangi birinin seçilmesi yoluyla toplu taşıma hizmetinin özel hukuk kişileri eliyle sağlanması hâlinde büyükşehir belediyesinin kanunlarla kendisine verilen ulaşım hizmetlerine ilişkin imtiyazdan vazgeçmiş sayılacağı sonucuna varılmakta olup; söz konusu vazgeçme iradesinin ise, ancak, belediye adına imtiyaz verilmesinde görevli ve yetkili kılınan belediye meclisince ortaya konulması hâlinde geçerli olacağının kabulü gerekmektedir.”,

-Süre sınırlaması ile ilgili Esas No:2011/1134, Karar No: 2012/2226 kararı; “Belediye Meclisince alınan karara dayanılarak Encümenince toplu taşıma hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesinin hukuka uygun olduğuna”,

-Bedelsiz kullanımla ilgili Esas No:2014/1735, Karar No: 2014/2859 kararı; “İdare Mahkemesi'nce; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinin (f) ve (p) bentlerinde ulaşım gibi kentsel alt yapı ve şehir içi trafik hizmetlerini yapmanın veya yaptırtmanın belediyenin görev ve sorumlulukları arasında sayıldığı, yine toplu taşıma yapmanın, bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dahil her türlü toplu taşıma sistemleri kurmanın, kurdurmanın, işletmenin ve işlettiirmenin, kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ve ücret tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemenin, kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmenin, belediyenin yetki ve imtiyazları arasında olduğu, dava konusu minibüs hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesine ilişkin 08.01.2013 günlü 3 sayılı belediye encümen kararı ile bu karara dayanılarak 04.02.2013 tarihinde ihaleye çıkarılmasına ilişkin işlem 5393 sayılı yasanın 15. maddesinin (f) ve (p) bentlerinin belediyelere verdiği yetki ve imtiyaz hakkı sınırları içinde kararlar olduğu ve bu yönüyle hukuka uygun olduğu, davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemedi, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiş, bu karar davacı tarafından temyiz edilmiştir. Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle reddi yolundaki temyize konu Eskişehir 1. İdare Mahkemesi'nin 28.11.2013 tarih ve E:2013/86, K:2013/1019 sayılı kararında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinin 1. fıkrasında sayılan bozma nedenlerinden

hiçbirisi bulunmadığından, temyiz istemi yerinde görülmeyerek anılan Mahkeme kararının ONANMASINA” şeklindedir.

Danıştay 10’uncu Dairesinin kazanılmış hak kavramı ilgili Esas: 2000/2114 ve Karar: 2002/3458 No.lu kararında; kazanılmış hakkın kişiye bağlı olduğu ve önceki yasa döneminde bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş bir hakkı bulunmayan kişiye devredilmesinin mümkün olmayacağı kabul edilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin, mülkiyet hakkına müdahalenin sınırları ile ilgili 07.04.2021 tarih ve 2018/20720 Başvuru Numaralı kararı; “Şehir içi yolcu taşımacılığına ilişkin imtiyaz sahibi olan başvuruçuların bu imtiyazı herhangi bir bedel ödemedi ya da sembolik denilebilecek bir bedel karşılığında elde ettiği ve bu imtiyazın muhtelif olmakla birlikte en kısa süreli Kooperatif üyesi bakımından 15 yılı aşkın bir süreden beri devam ettiği açıktır. Ekonomik bir değer ifade etmekle mal varlığına dâhil olabilen bu kadar uzun süreli bir imtiyazın başvuruçuların mülkiyet hakkı kapsamında olduğu da dikkate alınmalıdır. Mülkiyet hakkına yapılan bir müdahalenin ölçülü olabilmesi için ise bu müdahalenin keyfi ve öngörülemez nitelikte olmaması gerekir. 5393 sayılı Kanun'da imtiyazın 49 yılı aşmayan bir süre için verilebileceği düzenlenmiş olmakla iptal tarihinde bu sürenin dolmadığı açıktır. Ancak rekabet ortamı sağlanmadan ve önemli sayılabilecek bir bedel ödenmeden ihalesiz bir şekilde imtiyaz verilmiş, başvuruçular da fiilen taşımacılık yaptıkları dönem içinde ya herhangi bir bedel ödemiş ya da ancak sembolik bir ödemede bulunmuştur. Bu şartlar altında şehir içi yolcu taşımacılığını düzenleme yetkisine sahip olan ve belde halkına karşı olan görevlerini yerine getirebilmek için ekonomik bir güce ihtiyaç duyan Belediyeden 49 yıllık sürenin sonuna kadar herhangi bir düzenleme yapmadan hareketsiz kalmasının beklenemeyeceği tartışmasızdır.” şeklindedir.

Söz konusu yargı kararlarında; taksi, dolmuş ve otobüs ile yolcu taşıma ve hat işletmesi kapsamında verilen işletme hakları sınırsız olmadığı, söz konusu hakların keyfi ve öngörülemez nitelikte olmamak şartı ile belde halkına karşı olan görevlerini yerine getirmek durumunda olan belediye tarafından iptal edilebileceği kabul edilmektedir. Anayasa Mahkemesinin kararında da; ekonomik bir değer ifade etmekle mal varlığına dâhil olabilen bu kadar uzun süreli bir imtiyazın başvuruçuların mülkiyet hakkı kapsamında olduğu kabul edilmekle birlikte, belirli bir süre verilmek suretiyle hak tahsisinin iptal edilmesi mülkiyet hakkına yapılan müdahale kapsamında değerlendirilmemiştir.

İhalesiz şekilde yenilenen sözleşmelerle, kanunlardaki esaslara aykırı olarak yapılan ihalelerle verilen hat tahsislerinin, süresiz ya da uzun yıllar süren fiili kullanımlar veya kanunlarda öngörülen sürelerden daha uzun süreler için yapılmış hat tahsislerinin kazanılmış hak kapsamında değerlendirilmemesi gerektiği; hakkın ancak yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilebileceği, dolayısıyla mevzuata aykırı olarak tahsis edilen hatların 5393 sayılı Kanun’da gösterilen usuller ve 2886 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak yeniden kiralanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Belediyeye Ait Taşınmazların Kooperatife ve Derneklere Tahsis Edilmesi

Mülkiyeti Belediyeye ait olan 4 adet taşınmazın kooperatif ve derneklere tahsis edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Taşınmaz tahsisi” başlıklı 47’nci maddesinde; kamu idarelerinin, kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazları, amacı dışında kullanılmamak şartıyla, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilecekleri belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75’inci maddesinde;

“Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

...

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

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

hükümleri yer almaktadır.

Kanun kapsamında, belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, ancak mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, belli bir amaca yönelik olarak tahsis edebilmeleri mümkündür. Belediyelerin, kamu kurum ve kuruluşları dışındaki özel veya tüzel kişiliklere taşınmaz tahsis edebilmelerine ilişkin tek istisna ise 5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin dördüncü fıkrasında düzenlenmiş olup fıkra; *"İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; ... sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla taşınmaz tahsis edebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/18 md.) Belediye ve bağlı idareler, meclis kararıyla mabetlere, eğitim kurumlarına, yurtlara, okul pansiyonlarına ve hastanelere indirimli bedelle ya da ücretsiz olarak içme ve kullanma suyu verebilirler."* hükmüne yer verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15 ve 75'inci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, belediyelerin mülkiyetinde olan taşınmazların, 75'inci maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde belirtilen ortak hizmet projeleri kapsamında değil, yalnızca 15'inci maddede belirtilen projeler için tahsisi öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Yine 15'inci madde hükmüne göre söz konusu projeler için taşınmaz tahsis edilirken, belediye meclisi kararı alınmalı ve tahsisin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayı ile gerçekleşmesi gerekmektedir.

02.02.2018 tarihli ve 30320 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 16.10.2017 tarihli ve 2017/1 Esas 5415/1 Karar No.lu Sayıştay Genel Kurulu İçtihadı Birleştirme Kararına göre de; belediyelerin, ancak mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye meclislerinin bu konuya ilişkin alacakları karara istinaden ve sadece mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına taşınmaz tahsisi yapabileceklerine hükmedilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereği, belediyelerin mülkiyetindeki taşınmazların, mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşları dışındaki özel hukuk kişiliklerine tahsisi mümkün değildir.

Yapılan incelemede Belediyeye ait olan taşınmazlardan;

-07.10.2019 tarihli ve 110 sayılı Belediye Meclis Kararı ile ... Mahallesi ... Sokak ... Ada ... Parsel üzerinde bulunan taşınmazın ... Derneğine,

-05.11.2018 tarihli ve 199 sayılı Belediye Meclis Kararı ile ... Mahallesi ... Sokak ... Ada ... Parsel üzerinde bulunan taşınmazın ... Derneğine,

-03.01.2017 tarihli ve 16 sayılı Belediye Meclis Kararı ile ... Mahallesi ... Sokak ... Ada ... Parsel üzerinde bulunan taşınmazın ... Derneğine,

-Sinop ... Mahallesi mevkiindeki dolgu alanının Encümen Kararıyla ... Kooperatifine, bedelsiz olarak tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Özel hukuk tüzel kişiliğini haiz olan kooperatif ile derneklere, ortak proje kapsamında dahi olsa, bedelsiz ve süresiz olarak taşınmaz tahsis edilmesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve Sayıştay Genel Kurulu İçtihadı Birleştirme Kararı'na aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak; mevzuata aykırı olarak alınan kararların iptal edilerek, taşınmazların geri teslim alınması gerekmektedir.

BULGU 11: Belediye Tarafından Kiraya Verilen Bazı İşyerlerinin Elektrik Kullanım Bedellerinin Belediye Bütçesinden Ödenmesi

Sinop İskelesi çevresinde bulunan bazı özel işletmelerin elektrik sarfiyatının Belediyeye ait abonelikler üzerinden karşılandığı, fatura bedellerinin de Belediye bütçesinden ödendiği görülmüştür.

Sinop İskelesi çevresinde bulunan; Belediye tarafından kiraya verilen çay bahçeleri, şehir lokali ve Belediye tarafından inşa edilerek sezonluk olarak kullandırılan satış kulübelerinin elektrik aboneliklerinin olmamasından dolayı elektrik ihtiyacının Belediyeye ait elektrik aboneliklerinden karşılandığı anlaşılmıştır.

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 olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır."* hükmü yer almaktadır.

Kanun'un "Üst yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesinde, belediye başkanının belediyenin üst yönetici olduğu ve kamu kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde

edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden belediye meclisine karşı sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Özel işletmelerin elektrik tüketim bedellerinin Belediye tarafından ödenmesi hususu 2022 ve 2023 yıllarına ait Sayıştay Denetim Raporunda Bulgu olarak yazılmıştır. Bulgu üzerine Sinop İskelesi çevresinde kiraya verilen özel işletmeler tarafından kullanılan ve Belediye adına tesis edilen abonelikler Belediye tarafından kapatılmıştır. Ancak raporlara konu edilen elektrik bedelinin ilgili işletmelerce ödenmesi gereken kısmı halen tahsil edilmemiştir.

İdarenin cevabında özetle; geçmiş yıl denetim raporlarında bulgu konusu edilen taraflardan bir kısmının kendi elektrik sayaçlarını kullandıklarının, bir kısmının elektrik kullanım paralarını kiralarla birlikte ödediklerinin tespit edildiği bilgisi verilmiş, yapılan inceleme ve hesaplar neticesinde elektrik borcu olan taraflara ise borç tutarlarının tebliğ edildiği ve ödeme için süre verildiği, ödeme süresi içinde elektrik kullanım ücretini ödemeyenler hakkında icra takibinin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Belediyece ödenen elektrik giderlerinden, özel işletmeler tarafından karşılanması gereken bedellerinin yasal faizi ile birlikte tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Belediyenin Kiraya Verdiği Taşınmazlara Ait Tahliye Kararlarının Uygulanmaması

Belediye taşınmazları hakkında mahkemeler tarafından verilen tahliye kararlarının uygulanmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; borçlanma suretiyle elde edilen imkanlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerlerin kamu kaynaklarını; anılan maddenin birinci fıkrası (i) bendinde ise taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirlerin de kamu gelirini ifade ettiği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun;

-“Belediyenin yetki ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde; mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek belediyenin,

-“Meclisin görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, taşınmazların üç yıldan fazla kiralanmasına karar vermek belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında; “Encümenin görev ve yetkileri” başlıklı 34’üncü maddesinin birinci fıkrası (g) bendinde ise süresi üç yılı geçmemek üzere taşınmaz kiralanmasına karar vermek belediye encümeninin,

-“Belediye başkanının görev ve yetkileri” başlıklı 38’inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek belediye başkanının,

görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde; genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine göre, belediyeye ait taşınmazların kamu kaynaklarından olduğu, bu taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirin ise kamu gelirini ifade ettiği, belediyeye ait taşınmazların kiraya verilmesinin belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayıldığı, belediyenin bu taşınmazları kiraya verebilmek için kira süresi üç yıla kadar olanlarda belediye encümeninin, üç yılı aşan kiralamalarda ise belediye meclisinin karar vermesi ancak bu kiralamaların da 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılması gerektiği, söz konusu taşınmaz malların idaresini sağlamanın ise belediye başkanının görev ve yetkileri arasında olduğu açık bir şekilde ifade edilmiştir.

Tahliye kararı alınan ancak uygulanmayan taşınmazlara ait bilgiler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 9: Tahliye Kararı Uygulanmayan Taşınmazlar Listesi

Mahkeme Tahliye Kararı Numarası	Mahkeme Tahliye Kararı Tarihi	Tahliye Edilmesi Gereken Taşınmazın Adresi
2020/116 E.-2021/31 K.	05.03.2021	Meydankapı Mahallesi-İşyeri
2017/337 E. - 2017/930 K.	18.10.2017	Korucuk Köyü, Terminal Binası-Bilet Satış Peronu
2020/64 E. - 2020/63 K.	15.10.2020	Korucuk Köyü- Terminal Binası- Bilet Satış Peronu
2011/3 E.2011/59 K.	08.03.2011	Korucuk Köyü, Terminal Binası-Dükkan
2011/4 E. - 2011/49 K.	08.03.2011	Korucuk Köyü, Terminal Binası-Dükkan
2016/233 E.-2017/194 K.	22.02.2017	Kaleyazısı Mahallesi-Çay Ocağı

Belediyenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, Belediyeye ait olan ve kiraya verilen bazı taşınmazları kullanan kiracıların kira bedellerini ödemediğinden bahisle Belediye tarafından Sinop İcra Müdürlüğünde icra takibi başlatıldığı ve takibin kesinleştiği, devam eden süreçte ise borçluların ilgili kira borçlarını ödemediğinden ötürü mahkemeler tarafından ilgili taşınmazların tahliyesine karar verildiği, ancak bu kararlara rağmen Belediye tarafından herhangi bir işlem yapılmadığı, kiracıların söz konusu taşınmazları kullanmaya devam ettiği görülmüştür.

Sonuç olarak; söz konusu taşınmazlara ait yetkili mahkemeler tarafından verilen tahliye kararlarının bir an önce uygulanması sağlanmalıdır.

BULGU 13: Mülkiyeti Belediyeye Ait Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Belediye Encümeni Kararıyla Süresiz Olarak Kiraya Verilmesi veya Kiralama Sürelerinin Uzatılması

Belediyenin mülkiyetinde olan taşınmazların ihale yapılmaksızın Belediye Encümeni kararıyla süresiz olarak kiraya verildiği, kiracılarla sözleşme imzalanmadığı ve Belediyenin kiralama işlemlerinde mevzuatta öngörülen geçici ve kesin teminat bedellerinin alınmadığı görülmüştür.

Belediyenin mülkiyetindeki bazı taşınmazlar, ihale ve sözleşme yapılmaksızın ve süresiz olarak Belediye Encümeni kararıyla kiralanmıştır. Belediye taşınmazlarının kiralama

işlemlerinin 2886 sayılı Kanun'un 35'inci maddesinde sayılan ihale usulleri çerçevesinde yapılması gerekmektedir.

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 işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür."* denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye meclisinin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinde; *"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 vermek."* ve *"Belediye encümeninin görev ve yetkileri"* başlıklı 34'üncü maddesinde; *"Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek."*denilmiştir.

Kanun'un "İhalenin sözleşmeye bağlanması" başlıklı 53'üncü maddesinde; bütün ihalelerin bir sözleşmeye bağlanacağı ve sözleşmenin, idare adına ita amiri tarafından imzalanacağı belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerine göre, taşınmazların 3 yıla kadar belediye encümeni kararıyla ihale edilerek kiraya verilmesi mümkündür. 3 yılı aşan kiralamalarda ise belediye meclisinin kararı gereklidir.

Yapılan incelemede; Belediyenin mülkiyetinde olan 49 taşınmazın 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olarak, ihale edilmeden, süre belirtmeksizin, Belediye Encümen kararıyla kiraya verildiği ve kiracılarla kira sözleşmesi imzalanmadığı tespit edilmiştir.

Geçmiş yıllardan beri devam eden süresiz kiralama ve sözleşmesiz kiralama uygulamalarının örnekleri aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 10: İhalesiz Olarak Encümen Kararıyla Kiraya Verilen Taşınmazların Listesi

Sıra	Yeri	Kiralanan Taşınmazın Kullanım Durumu	Kira Başlama Tarihi
1	Bostancılı Mahallesi	Büfe	10.04.2013-Enc. Kararı
2	Gelincik Mahallesi.	Dükkan	16.12.2009 Tarih ve 539 Sayılı Enc. Kararı
3	Kale yazısı Mah. Hal Binası	Dükkan	03.03.2010 Tarih ve 90 Sayılı Enc. Kararı
4	Meydankapı Mahallesi	Arsa	12.085.2009 Tarih ve 339 Sayılı Enc. Kararı
5	Camikebir Mahallesi	Dükkan	30.09.2009-Enc. Kararı
6	Camikebir Mahallesi	Büfe	28.01.1992-Enc. Kararı
7	Kale yazısı Mah. Hal Binası	Dükkan	25.01.1994-Enc. Kararı
8	Gelincik Mahallesi	Dükkan	25.05.1993-Enc. Kararı
9	Meydankapı Mahallesi	Dükkan	01.03.1994-Enc. Kararı
10	Gelincik Mahallesi	Büfe	15.08.2007-Enc. Kararı
11	İncedayı Mahallesi	Dükkan	31.10.2012-Enc. Kararı
12	Camikebir M. Müftülük	Dükkan	12.12.2003-Enc.Kararı
13	Kale yazısı Mah. Hal Binası	Dükkan	01.01.1990-Enc.Kararı
14	Kale yazısı Mah. Hal Binası	Dükkan	01.01.1990-Enc. Kararı
15	Yeni Mahalle	Şehir Kulübü	25.01.1994-Enc.Kararı
16	Yeni Mahalle	Çay Bahçesi	25.01.1994-Enc.Kararı
17	Ada Mahallesi	Arsa	31.08.2000 Tarih ve 1332 Sayılı Enc. Kararı
18	Yeni Mahalle	Çay Bahçesi	16.06.2011-Enc. Kararı
19	Meydankapı Mahallesi	Çay Bahçesi	18.01.1994-Enc. Kararı
20	Kale yazısı M. Hal Binası	Dükkan	16.05.2003-Enc. Kararı
21	Korucuk Mahallesi	Bilet Satış Peronu	29.09.2010 Tarih ve 469 Sayılı Enc. Kararı
22	Ada Mahallesi	Büfe	30.05.2012-Enc. Kararı
23	Kale yazısı Mah. Hal Binası	Dükkan	10.12.2001-Enc. Kararı
24	İncedayı Mahallesi	Büfe	16.01.2008-Enc. Kararı
25	Gelincik Mahallesi	Büfe	11.09.2000-Enc. Kararı
26	İncedayı Mahallesi	Büfe	15.10.1999-Enc. Kararı
27	Yeni Mahalle	Bilardo Kulübü	08.06.2011-Enc. Kararı
28	Camikebir Mahallesi	Büfe	01.01.1990-Enc.Kararı
29	Meydankapı Mahallesi	Dükkan	05.01.2011-Enc. Kararı
30	Gelincik Mahallesi	Büfe	10.06.2009-Enc. Kararı
31	Yeni Mahalle	Çay Bahçesi	16.05.2007-Enc. Kararı
32	Meydankapı Mahallesi	Dükkan	12.01.2011-Enc. Kararı
33	Kale yazısı Mah. Hal Binası	Dükkan	11.09.2000 Enc.Kararı
34	Gelincik Mahallesi	Oto Yıkama	27.07.2011-Enc. Kararı
35	Meydankapı Mahallesi	Büfe	18.07.1997-Enc. Kararı
36	Meydankapı Mahallesi	Çay Bahçesi	30.04.2002 Enc. Kararı
37	Yeni Mahalle	Büfe	18.05.2011-Enc. Kararı
38	Kale yazısı Mah. Hal Binası	Dükkan	01.01.1990 Enc. Kararı
39	Meydankapı Mahallesi	Büfe	16.09.2003-Enc.Kararı
40	Gelincik Mahallesi	Çay Ocağı	10.09.2014-Enc. Kararı
49	Meydankapı Mahallesi	Büfe	23.01.2013-Enc.Kararı

Sonuç olarak; Belediyenin mülkiyetinde bulunan ve ihale yapılmaksızın Encümen Kararıyla süresiz olarak kiralanan taşınmazların, kiralama işlem ve süreçlerinin 2886 sayılı Kanun kapsamında yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 14: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Bütçeye Konulan Ödenegin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

Belediye tarafından doğrudan temin yöntemi ve pazarlık usulü uygulanarak parasal limitler dâhilinde yapılan mal ve hizmet alımlarına ilişkin harcamaların toplam tutarının, bu amaçla bütçeye konulan ödeneklerin %10'unu aşmasına rağmen aşılan kısım için Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde; bu 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 düzenlenmiştir.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci Maddesinin (1) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ'in "Genel Esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinde de;

-Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 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,

-Bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından %10 oranının aşılp aşılmadığının takip edilerek ödenek aktarılırken veya harcama yapılırken bu durumun göz önünde bulundurulacağı,

hususları düzenlenmiştir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere idarelerin, 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddelerinde parasal limitleri belirlenen mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine ilişkin yapacakları harcamaların yıllık toplamı, bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu aşmamalı, aşacak kısım için ise Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmalıdır.

Belediyenin 2024 yılı mal ve hizmet alım ödenekleri ile 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirdiği satın alma tutarları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 11: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Alım Tutarı Tablosu

Ödeneğin Türü	Toplam Ödenek TL (a)	Toplam Ödeneğin %10'u TL (b= a x %10)	22/d Kapsamında Yapılan Harcama TL	21/f Kapsamında Yapılan Harcama TL	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Toplam Harcama TL (c)	21/f ve 22/d Alımlarının Ödeneğe Oranı (%) (c=c/b)
Mal alımı	113.999.450,00	11.399.945,00	29.527.102,95	3.692.870,00	33.219.927,95	29,14
Hizmet alımı	156.794.000,00	15.679.400,00	23.375.009,40	937.500,00	24.312.509,40	15,51

Yukarıdaki tablolardan görüleceği üzere; 2024 yılında 4734 sayılı Kanun'un 21/f ile 22/d maddesi kapsamında yapılan mal alımlarının toplam tutarı yılı ödeneğinin %29,14, hizmet alımlarının toplam tutarı ise yılı ödeneğinin %15,51'dir.

Bu kapsamda yapılacak mal ve hizmet alımına ilişkin harcamaların yıllık toplamının bütçeye bu amaçla konulan yılı ödeneğinin %10'unu aşması halinde, aşan kısım için Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınması gerekirken bu görüş alınmamıştır.

İhtiyaçların kamu ihale mevzuatına uygun karşılanabilmesi için doğrudan temin yöntemi ve pazarlık usulü ile parasal limitler dahilinde gerçekleştirilen mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine ilişkin yapılacak harcamalarda %10 sınırının dikkate alınması, bu sınırın aşılabacağı durumlarda Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınarak işlem yapılması gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
İşçilerin Kanunen Belirlenmiş Fazla Çalışma Üst Sınırını Aşacak Şekilde Çalıştırılması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı SDR Diğer 4 No.lu bulgu.
Belediyeye Ait Taşınmazların Kooperatife ve Derneklere Tahsis Edilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı SDR Diğer 10 No.lu bulgu.
Bazı İşyerlerinin Elektrik Kullanım Bedellerinin Belediye Bütçesinden Ödenmesi	2023	Kısmen Yerine Getirildi	2024 yılı SDR Diğer 11 No.lu bulgu.
Belediyenin Kiraya Verdiği Taşınmazlara Ait Tahliye Kararlarının Uygulanmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	2024 yılı SDR Diğer 12 No.lu bulgu.
İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	2024 yılı SDR Diğer 3 No.lu bulgu.
Belediye Tarafından Kamu Kurumlarına Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kaydının Yapılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı SDR Denetim Görüşünün Dayanağı 6 No.lu bulgu.
Emlak Vergisi Muafiyet ve İndiriminden Yararlanan Mükellef Listesinin Güncel Olmaması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı SDR Diğer 7 No.lu bulgu.
Kamu İdarelerince Belediyeye Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı SDR Denetim Görüşünün Dayanağı 6 No.lu bulgu.
Aynı İhale Konusu İçinde Yer Alabilecek Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yoluyla Yapılması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	2024 yılı SDR Diğer 1 No.lu bulgu.

Toplu Ulaşım Hatlarına İlişkin İşletme Hakkının İhalesiz ve Süresiz Olarak Kullanılması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı SDR Diğer 9 No.lu bulgu.
İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Verilerin Doğru ve Güvenilir Olmaması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı SDR Diğer 8 No.lu bulgu.
Belediyenin Mülkiyetinde, Yönetiminde veya Kullanımındaki Taşınmazların Envanter Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Buna Bağlı Olarak Muhasebe Bilgilerinin Güncellenmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı SDR Denetim Görüşünün Dayanağı 6 No.lu bulgu.
Mal ve Hizmet Alımlarında Bütçeye Konulan Ödenğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı SDR Diğer 14 No.lu bulgu.