



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ZONGULDAK KOZLU 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	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7. DENETİM BULGULARI	12
8. EKLER	25

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
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

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazların Değer Tespit ve Kayıt İşlemlerinin Yapılmaması
2. Taşınır Kayıtlarının Tutulmaması ve Taşınır Yönetim Dönemi Hesabının Usulüne Uygun Olarak Hazırlanmaması
3. İlk Madde ve Malzeme Hesabının Kullanılmaması
4. Enflasyon Düzeltmesi İşlemlerinin Yapılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması
2. Taşınmaz Kayıtlarına İlişkin Mevzuatında Öngörülen Form ve Cetvellerin Düzenlenmemesi
3. İfası Belirli Bir Süreyi Gerektiren Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme Yapılmaması
4. Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedelinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

Merkezi idarenin, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu Anayasa'da hüküm altına alınmıştır. Bu idari vesayet yetkisi denetim ve

soruşturma konularında İçişleri Bakanlığı tarafından, yönetsel konularda ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Zonguldak Kozlu Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 15 meclis üyesinden oluşmaktadır.

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

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanı tarafından yapılmakta, 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 iki belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Belediyenin teşkilat yapısında 16 adet birim kurulmuş olup bu birimlerin 1 adedi doğrudan Başkan'a bağlı bulunmaktadır. Bu birim Mali Hizmetler Müdürlüğüdür.

Belediyede memurlar arasından atanan 1 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 1 başkan yardımcısı olmak üzere toplam 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Doğrudan Başkan'a bağlı birimler haricindeki 15 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	185	69
Sözleşmeli Personel	---	---
Kadrolu İşçi	91	13
Geçici İşçi	---	---
Toplam	276	82
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	---	269

1.3. Mali Yapı

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

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

Bu kapsamda Zonguldak Kozlu 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

Giderin Türü	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen Ödenek (TL)	Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
Personel Giderleri	75.195.000,00	16.100.886,78	6.000.000,00	85.295.886,78	75.296.306,12	9.999.580,66
SGK Devlet Primi Giderleri	13.795.000,00	53.269,22	430.000,00	13.418.269,22	9.212.263,29	4.206.005,93
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	341.855.000,00	143.687.854,68	48.437.722,38	437.105.132,30	350.147.568,90	86.957.563,40
Faiz Giderleri	4.300.000,00	37.645.575,61	--	41.945.575,61	41.945.575,61	---
Cari Transferler	3.975.000,00	4.434.266,12	70.000,00	8.339.266,12	8.134.266,12	205.000,00
Sermaye Giderleri	13.800.000,00	9.688.113,70	10.735.800,21	12.752.313,49	2.408.634,67	10.343.678,82

Sermaye Transferleri	540.000,00	---	---	540.000,00	272.123,19	267.876,81
Borç Verme	---	---	---	---	---	---
Yedek Ödenek	147.000.000,00	---	145.936.443,52	1.063.556,48	---	1.063.556,48
Toplam	600.460.000,00	211.609.966,11	211.609.966,11	600.460.000,00	487.416.737,90	113.043.262,10

Belediyenin 2024 mali yıl bütçesi ile 600.460.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde eklenen ve düşülen ödenek miktarı eşit olduğundan ve ek bütçe yapılmadığından 2024 yılı ödenek toplamı 600.460.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 487.416.737,90 TL bütçe gideri yapılmış, 113.043.262,10 TL ödenek ise iptal edilmiş, gelecek yıla herhangi bir ödenek devri yapılmamıştır.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	58.034.000,00	19.131.707,87	479,47	19.131.228,40	30
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	50.822.000,00	37.542.270,85	60.432,26	37.481.838,59	73
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	63.700.000,00	10.952.719,52	---	10.952.719,52	17
05- Diğer Gelirler	316.109.000,00	349.976.319,67	17.207,27	349.959.112,40	110
06- Sermaye Gelirleri	4.495.000,00	---	---	---	---
08-Alacaklardan Tahsilat	---	---	---	---	---
09- Red ve İadeler	107.300.000,00	---	---	---	---
Toplam	600.460.000,00	417.603.017,91	78.119,00	417.524.898,91	69,53

2024 yılında net bütçe geliri (%69,53) seviyesinde gerçekleşmiştir. Diğer gelirler (%110) gerçekleşme ile öngörülenin üzerinde gerçekleşirken; vergi gelirlerinde (%30), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde (%73) ve alınan bağış ve yardımlarda (%17) gerçekleşme ile öngörülenin altında gerçekleşme olmuştur. Sermaye gelirlerinde ise herhangi bir gelir gerçekleşmesi olmamıştır.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği Toplamı (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	85.295.886,78	75.296.306,12	88
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	13.418.269,22	9.212.263,29	68
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	437.105.132,30	350.147.568,90	80
04- Faiz Gideri	41.945.575,61	41.945.575,61	100
05- Cari Transferler	8.339.266,12	8.134.266,12	97
06- Sermaye Giderleri	12.752.313,49	2.408.634,67	19
07- Sermaye Transferleri	540.000,00	272.123,19	50

08- Borç Verme	---	---	
09- Yedek Ödenekler	1.063.556,48	0,00	0,00
Toplam	600.460.000,00	487.416.737,90	81,17

2024 yılında bütçe giderleri (%81,17) seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri (%88), faiz gideri (%100) ve cari transferler (%97) ile gider gerçekleşme ortalamasının üstünde gerçekleşirken; sosyal güvenlik kurumu devlet primi giderleri (%68), mal ve hizmet alım giderleri (%80), sermaye giderleri (%19) ve sermaye transferleri (%50) ile gider gerçekleşme ortalamasının altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirleri ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2023 yılının 2022 yılına, 2024 yılının 2023 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (D=(B-A)/A)	2024-2023 Değişim Oranı (E=(C-B)/B)
Vergi Gelirleri	10.305.061,93	16.989.308,89	19.131.228,40	%65	%12
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	12.974.212,16	25.445.129,16	37.481.838,59	%96	%47
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	23.979.030,70	49.971.743,79	10.952.719,52	%108	-%78
Diğer Gelirler	79.943.200,57	151.658.550,21	349.959.112,40	%89	%130
Sermaye Gelirleri	---	---	---	---	---
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı	---	---	---	---	---
Net Toplam	127.201.505,36	244.064.732,05	417.524.898,91	%92	%71

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 173.460.166,86 TL'lik (%71) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde (%12), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde (%47) ve diğer gelirlerde (%130) oranındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Buna karşın, alınan bağış ve yardımlarda ise (-%78) oranında düşüş olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (D=(B-A)/A)	2024-2023 Değişim Oranı (E=(C-B)/B)
Personel Giderleri	25.303.571,82	41.261.514,91	75.296.306,12	%63	%82
SGK Devlet Prim Giderleri	3.468.884,94	5.407.130,13	9.212.263,29	%55	%70

Mal ve Hizmet Alım Giderleri	109.294.188,96	324.527.880,81	350.147.568,90	%196	%8
Faiz Giderleri	2.039.575,09	5.936.828,50	41.945.575,61	%191	%606
Cari Transferler	1.245.984,46	5.903.663,35	8.134.266,12	%373	%37
Sermaye Giderleri	2.480.772,94	255.139,60	2.408.634,67	-%89	%844
Borç Verme	---	---	---	0,00	0,00
Sermaye Transferleri	---	---	272.123,19	0,00	0,00
Toplam	143.832.978,21	383.292.157,30	487.416.737,90	%166	%27

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 104.124.580,60 TL (%27) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinde (%82), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinde (%70), mal ve hizmet alım giderlerinde (%8) ve faiz giderlerinde (%606) oranındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 439.791.897,79 TL; Faaliyet Geliri 431.425.530,84 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 8.366.366,95 TL olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiş olup dolaylı olarak hissedarı olduğu şirket bulunmaktadır.

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Kozlu Belediyesi Personel Limited Şirketi	20.000,00	20.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Zonguldak Kozlu Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Çerçeve Hesap Planının Genel Yapısı" başlıklı 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

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

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

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

Kontrol Ortamı Standartları

Kamu İdaresi organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiş olup yazılı doküman haline getirilmiştir. Ancak yetki devirleri ve sınırları belirlenmemiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterli değildir. Ancak göreve yeni başlayan memur, sözleşmeli personel tarafından kamu

görevlileri etik sözleşmesi imzalanmaktadır. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiştir. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

Kamu İdaresi tarafından stratejik plan hazırlanmamıştır. İdare performans programı hazırlanmamıştır. İdare tarafından iç kontrol riski belirlenmemiştir. Dolayısıyla risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

Kamu İdaresi tarafından yetkilerin belirlenmesi amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, görevlendirmeler farklı kişiler arasında dağıtılmış olup, "görevler ayrılığı" ilkesine genelde riayet edilmektedir. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuş ancak taahhüt harcamalarında ön mali kontrol sistemim etkin bir şekilde işlememektedir. Kamu İdaresinin ön mali kontrol yönergesi çalışmaları sürmektedir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin güncel Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı bulunmamaktadır.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu'nun oluşturulmaması nedeniyle değerlendirilmemektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır. Dolayısıyla, herhangi bir iç denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Zonguldak Kozlu Belediyesi 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: Taşınmazların Değer Tespit ve Kayıt İşlemlerinin Yapılmaması

Belediyenin adına kayıtlı veya kullanımında olan taşınmazların değer tespiti işlemlerinin yapılmadığı ve ilgili muhasebe hesaplarına maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden kaydedilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde, *"Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır"* hükmü yer almaktadır.

Anılan maddenin ikinci fıkrasında ise, taşınmazların hangi değer üzerinden kayda alınacağı belirlenmiş; tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenemiyorsa rayiç değer üzerinden kayda alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Yine, aynı Yönetmelik'in "Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler" başlıklı geçici 1'inci maddesinde; maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınmaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden geçici olarak muhasebe kayıtlarına alınacağı, daha sonra ilgili birimince fiili envanter çalışması yapılan taşınmazların muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimine verileceği ve son olarak muhasebe biriminin, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 31.12.2017 tarihi itibarıyla çıkaracağı ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarının yapılacağı düzenlenmiştir.

Taşınmazlar üzerinde yapılan incelemede, belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazlar ile kullanımında olan taşınmazlar için herhangi bir envanter veya değerlendirme çalışmasının yapılmadığı, bu taşınmazların iz değeri veya emlak vergi değerleri üzerinden

kaydedilmeye devam edildiği, bu nedenle, taşınmazlara ilişkin muhasebe hesaplarının da eksik olduğu ve güncel değerleri yansıtmadığı tespit edilmiştir. İdarece taşınmazların kayıt değerine ilişkin yapılan bu uygulama Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun değildir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu hususlar kabul edilerek tespit edilen eksikliklerin giderilmesi için gerekli çalışmaların yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, Belediye adına tapuda kayıtlı veya kullanımında olan ancak maliyet bedeli veya rayiç değeri hakkında belediye tarafından tespit yapılmamış olan taşınmazların anılan Yönetmelik hükümlerine uygun olarak değerlerinin belirlenmesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği de ilgili duran varlık hesaplarının güncel değerlerinin mali tablolara kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınır Kayıtlarının Tutulmaması ve Taşınır Yönetim Dönemi Hesabının Usulüne Uygun Olarak Hazırlanmaması

Belediye tarafından Taşınır Mal Yönetmeliği uyarınca taşınır malların kayıtlarının tutulmadığı, taşınır mal sorumlularının belirlenmediği ve yönetim dönemi hesap cetvellerinin usulüne uygun olarak hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliğinin “Amaç” başlıklı 1’nci maddesinde; *“Bu Yönetmeliğin amacı, kaynağına ve edinme yöntemine bakılmaksızın kamu idarelerine ait taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesi, merkez ve taşrada taşınır yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesi ve kamu idareleri arasında taşınırların geçici tahsisine ilişkin usul ve esasları belirlemektir.”*

“Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde; *“Bu Yönetmelik genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini ve bunlara ait taşınır malları kapsar.”*

Düzenlemesi yer almaktadır.

İlgili Yönetmeliğin “Sorumluluk” başlıklı 5’nci maddesinin birinci fıkrasında; harcama yetkililerinin, taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumlu olduğu, harcama yetkililerinin taşınır kayıtlarının bu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tutulması ve taşınır mal yönetim

hesabının hazırlanması sorumluluğunu taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getireceği hüküm altına alınmıştır.

Yönetmeliğin “Sorumluluk ve Görevliler” başlıklı İkinci Bölümünde yer alan hükümlerde, taşınır mal yönetiminde görev alacak “Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri”, “Taşınır konsolide görevlileri” ve “Muhasebe yetkililerinin” yetki, görev ve sorumlulukları; Defter, Cetvel ve Belgeler” başlıklı Üçüncü Bölümünde, taşınır mal kayıt, yönetim ve hesabında tutulması gereken defter, cetvel ve belgelere ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Yine, Yönetmeliğin “Taşınır işlemleri” başlıklı Dördüncü Bölümünde, taşınırların girişi, kaydı, çıkışı, kullanımı, devri, satışı gibi tüm taşınır işlemlerinin nasıl yapılacağı düzenlenmiş; “Taşınır Mal Hesapları ve Cetvelleri” başlıklı Yedinci Bölümde de taşınır mal yönetim hesap ve cetvellerine ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Söz konusu düzenlemeler ve Yönetmelikte yer alan diğer düzenlemeler uyarınca, belediyenin taşınır mallarının kaydını, yönetimini ve hesap işlemlerini bu Yönetmelik hükümlerine göre yapması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarece edinilen taşınır malların kayıt, yönetim ve hesabında görev alacak taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri ile taşınır konsolide görevlilerinin belirlenmediği, taşınır mal giriş ve çıkış kayıtlarının yapılmadığı, taşınırlara ilişkin defter, cetvel ve belgelerin usulüne uygun tutulmadığı ve taşınır mal yönetim hesap ve cetvellerinin usulüne uygun olarak hazırlanmadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu husus kabul edilerek 2025 yılı itibarıyla taşınır mal sorumlularının belirlendiği, taşınır mal kayıtları ile yönetim dönemi hesap cetvellerinin usulüne uygun olarak tutulmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, İdarece edinilen taşınır malların kayıt, kontrol ve hesabının anılan Yönetmelik hükümlerine göre görevlendirilecek yetkililer vasıtasıyla Yönetmelik hükümlerine göre tutulmasının sağlanması ve yönetim dönemi sonunda ilgili taşınır mal hesap cetvellerinin usulüne uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.

BULGU 3: İlk Madde ve Malzeme Hesabının Kullanılmaması

Belediye muhasebe kayıtlarında, yılı içerisinde alınan tüketim malzemesinin, 150 İlk Madde ve Malzeme hesabı yerine 630 Giderler hesabına kaydedilip doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

150 İlk Madde ve Malzeme hesabının işleyişine ilişkin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 115'inci maddesinde;

“Bu hesap, kurumlarca satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin 116'ncı maddesinde:

“İlk madde ve malzeme hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Borç

1-) Satın alınan veya üretilen ilk madde ve malzemeler bir taraftan maliyet bedelleri ile bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir. ... ”

b) Alacak

Tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilen veya kullanılan ilk madde ve malzemeler bu hesaba alacak, 630- Giderler hesabına borç kaydedilir...” Denilmektedir.

Yönetmelik hükmüne gereği yıl içerisinde alınan tüketim malzemelerinin 150 İlk Madde ve Malzeme hesabında takibi yapılarak yıl içerisinde kullanıldıkça peyderpey hesaptan çıkışı yapılarak giderleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediye muhasebe kayıtlarında, yılı içerisinde alınan tüketim malzemesinin, 150 İlk Madde ve Malzeme hesabı yerine, 630 Giderler hesabına kaydedilip doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Yılı içerisinde alınan tüketim malzemesinin 150 İlk Madde ve Malzeme hesabına kayıt yapılmaması, yılsonunda tüketilmemiş olan ilk madde ve malzeme hesabının bilançoda görülmemesine sebep olmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu husus kabul edilerek satın alınan veya üretilen tüketim malzemeleri için 150 İlk Madde ve Malzeme hesabının 2025 yılında kullanılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, alınan tüketim malzemelerinin 150 İlk Madde ve Malzeme hesabında takibi yapılarak yıl içerisinde kullanıldıkça peyderpey hesaptan çıkışı yapılmak suretiyle giderleştirilmesini sağlayacak muhasebe kayıtları yapılmalıdır.

BULGU 4: Enflasyon Düzeltmesi İşlemlerinin Yapılmaması

Kamu idaresince 2024 yılında yapılması gereken enflasyon düzeltmesi işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

16.12.2023 tarihli ve 32401 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinde Enflasyon Düzeltmesi Uygulaması'nın düzenlendiği Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin; (Sıra No:85) "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; Tebliğ'in amacının kapsamdaki kamu idarelerine ait mali tabloların enflasyon etkilerinden arındırılarak raporlama tarihindeki satın alma gücünü yansıtacak şekilde sunulmasını sağlamak üzere uygulanacak enflasyon düzeltmesinin usul ve esaslarını belirlemek olduğu,

"Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince uygulanacağı,

"Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 4'üncü maddesinde enflasyon düzeltmesinin; parasal olmayan kalemlerin enflasyon düzeltmesinde dikkate alınacak tutarlarının düzeltme katsayısı ile çarpılması suretiyle, mali tablonun ait olduğu tarihteki satın alma gücü cinsinden hesaplanmasını ifade ettiği,

"Enflasyon düzeltmesi işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında; kamu idarelerinde enflasyon düzeltmesi yapılması için içinde bulunulan hesap dönemi dahil son üç hesap döneminde fiyat endeksindeki artışın %100'den ve içinde bulunulan hesap dönemindeki artışın %10'dan fazla olması gerektiği ancak kapsamdaki kamu idarelerinin 31.12.2023 tarihli mali tablolarının söz konusu şartlara bakılmaksızın enflasyon düzeltmesine tabi tutulacağı,

İkinci fıkrasında ise; parasal olmayan ve 24 Mali Duran Varlıklar ve 25 Maddi Duran Varlıklar hesap grubunda yer alan hangi hesaplara enflasyon düzeltmesi uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu Tebliğin diğer maddelerinde ise enflasyon düzeltmesi hesaplamasına esas alınacak endekslere ilişkin bilgiler, enflasyon düzeltmesine yönelik yapılması gereken muhasebekayıtları gibi açıklamalara yer verilmiştir.

Yapılan incelemede; Kamu İdaresinin 2024 yılı mali tablolarının ilgili kalemlerinin yukarıda belirtilen hükümler çerçevesinde enflasyon düzeltmesine tabi tutulmadığı, dolayısıyla mali tabloların raporlama tarihindeki durumu tam ve doğru olarak yansıtmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, tespit edilen bulgu konusu enflasyon düzeltmesi işlemlerinin yapılmadığı hususu kabul edilmiş ve enflasyon düzeltmesi işlemlerinin 2025 yılında yapılacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, yukarıda belirtilen hüküm ve açıklamalar çerçevesinde mali tabloların gerçek durumu yansıtmaması için enflasyon düzeltmesi işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

Mülkiyeti belediyeye ait taşınmazların, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili hükümleri doğrultusunda 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale yapılarak kiralanması gerekirken, ecrimisil bedeli alınmak suretiyle kullandırıldığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde; *"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz (1) malların, gerçek ve*

tüzelkişilerce işgali üzerine, füzuli şagilden, bu Kanunun 9'uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve füzuli şagilin kusuru aranmaz. (...) Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir” hükümleri yer almaktadır.

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

2886 sayılı Kanun’un yukarıdaki hükümlerinden anlaşılacağı üzere, devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine füzuli şagilden, bedeli idarece oluşturulacak komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenmesi ve mülki idare amirine başvurularak işgal edilen taşınmazın 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanması gerekmektedir. Aynı hükümler, 5393 sayılı Kanun’un 15’inci maddesi gereği belediye taşınmazları için de geçerlidir.

Taşınmaz malları işgal eden füzuli şagil durumundaki kişilerden ecrimisil alınması, söz konusu taşınmazların sürekli bir şekilde ecrimisil tahsil edilerek idare edilebileceği anlamına gelmemektedir. Zira, ecrimisil uygulaması, hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı taşınmazı işgal eden kişiden alınan bir tazminattır. Bir kamu taşınmazının kiralama veya idare etme usulü ve yöntemi değildir. Tam aksine, kamu malını korumaya yönelik bir yaptırımdır. 2886 sayılı Kanun’da, işgal edilen taşınmazın mülki idare amirine başvurularak 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanmasına yönelik düzenleme de ecrimisilin bir kiralama yöntemi olmadığını açıkça göstermektedir.

Yapılan incelemede, mülkiyeti belediyeye ait pazaryerinde bulunan taşınmazların 2886 sayılı Kanunun ilgili maddeleri uyarınca ihale edilmeden füzuli şagilden ecrimisil tahsil edilmek suretiyle kullandırıldığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu husus kabul edilerek tespit edilen eksikliklerin giderilmesi için gerekli çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, fuzuli şagil durumundaki kişilerin işgaline izin verilerek taşınmazların ecrimisil alınması yöntemiyle idare edilmesi 2886 sayılı Kanun'un hükümlerine aykırılık teşkil etmekte olup söz konusu taşınmazların anılan Kanun hükümlerine uygun olarak ihale yöntemiyle kiraya verilmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınmaz Kayıtlarına İlişkin Mevzuatında Öngörülen Form ve Cetvellerin Düzenlenmemesi

Belediye taşınmaz kayıtlarının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre bu Yönetmelikte düzenlenen Form ve Cetvellere uygun olarak tutulmadığı görülmüştür.

2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; *"Bu Yönetmeliğin amacı; 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 düzenlemektir"* denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde; *"Bu Yönetmelik, 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 kapsar"* hükmü yer almaktadır. "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde ise; "Kayıt planı", Yönetmeliğin (1) numaralı ekinde yer alan taşınmazların cinslerine göre oluşturulmuş listeler olarak tanımlanmıştır.

Yine, Aynı Yönetmeliğin "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesi ile "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesi ve devam eden maddelerinde, taşınmaz gruplarına göre hangi tür taşınmazların ne şekilde kayıt altına alınacağı, bu kayıt ve kontrol işlemlerinde hangi Cetvel, Belge ve Formların kullanılacağı açıklanmış ve Yönetmelik ekinde söz konusu Cetvel, Belge ve Formlara yer verilmiştir.

Anılan hükümler uyarınca, taşınmaz kayıtlarının söz konusu Yönetmelik ekinde yer alan Form ve Cetveller kullanılarak Yönetmelik hükümlerinde açıklandığı şekilde tutulması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediye taşınmazlarına ilişkin bir takım listelerinin tutulduğunun görüldüğü, ancak, ilgili liste ve cetvellerin Yönetmeliğin 7'nci maddesinde belirtilen “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu”, “Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu”, “Orta Malları Formu”, “Genel Hizmet Alanları Formu”, “Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu” ile “İcmal Cetveli”ne uygun olarak düzenlenmediği görülmüştür.

Söz konusu form ve cetvellerin eksik düzenlenmesi taşınmazların kullanım amaçlarının doğru şekilde tespit edilememesine ve kayıt kontrol işlemlerinin doğru şekilde yürütülememesine sebebiyet verebilecektir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu husus kabul edilerek tespit edilen eksikliklerin giderilmesi için gerekli çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, Belediye taşınmaz kayıtlarının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak ve Yönetmelik ekinde yer alan Form ve Cetveller kullanılmak suretiyle tutulmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: İfası Belirli Bir Süreyi Gerektiren Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme Yapılmaması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d maddesine göre doğrudan temin usulü ile yapılmış olan ve sözleşmesinin ifası belirli bir süreyi kapsayan hizmet alımı işlerinde sözleşme yapılmadığı görülmüştür.

Doğrudan teminle ihtiyaçların karşılanması yöntemi 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinde düzenlenmiştir. Anılan düzenlemenin 22/d maddesine göre, Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin (01.01.2024-01.02.2024 tarihleri arası 431.810,00,-TL; 01.02.2024 tarihinden sonrası için 622.756,00-TL); diğer idarelerin (01.01.2024-01.02.2024 tarihleri arası 143.845,00-TL; 01.02.2024 tarihinden sonrası için 207.453,00-TL)'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaaşeye ilişkin alımları ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüyle karşılanabilir.

Bununla birlikte, doğrudan temin yöntemine ilişkin diğer düzenlemeler Kamu İhale Genel Tebliği'nde yapılmıştır. Konuya ilişkin olarak anılan Tebliğin “Doğrudan temine ilişkin açıklamalar” başlıklı 22'nci maddesinin 22.1.1.3 numaralı alt bendinde; *“Bu madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi*

gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunlu olup bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılması idarelerin takdirindedir... ” düzenlemesi yer almaktadır.

Yine, Kamu İhale Kurumu tarafından 11.07.2023 tarih ve 32245 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan ve 01.02.2024 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliğ’in “Alımlara İlişkin Uygulama Esasları” başlıklı 4’üncü maddesinin beşinci bendinde; “(5) Teslimi, sunumu veya yapımı belli bir süreyi gerektiren alımlar ile Kanunun 22 nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında yapılan alımlarda sözleşme imzalanması zorunludur” düzenlemesi getirilmiştir.

Anılan düzenlemeler uyarınca, doğrudan temin kapsamında yapılacak alımlarda malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, söz konusu alımların bir sözleşmeye bağlanması zorunludur.

Yapılan incelemede, bir defalık olmayıp sözleşmesinin ifası belirli süreyi gerektiren hizmet alımının doğrudan temin yöntemiyle tedariki sırasında sözleşme imzalanmadığı tespit edilmiştir.

Doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilen ve ifası belirli bir süreyi gerektiren mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinde, yüklenici ile sözleşme akdedilmemiş olması anılan Tebliğ düzenlemesine uygun değildir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu husus kabul edilerek tespit edilen hususta eksikliklerinin giderilmesi için gerekli çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Bu kapsamda, doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilen ve ifası belli bir süreyi gerektiren tedariklerde, yüklenicinin işi zamanında idare istek ve talepleri ile işin şartlarına uygun bir şekilde yerine getirmesini sağlamak üzere mevzuatta öngörülen sözleşme yapılması zorunluluğuna uyulması gerekmektedir.

BULGU 4: Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedelinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

Belediye tarafından alınması gereken telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinden geçiş hakkı bedellerine ilişkin herhangi bir takip veya tahakkuk işlemi yapılmadığı görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu’nun “Tanımlar ve kısaltmalar” başlıklı 3’üncü maddesinde;

“... s) Geçiş hakkı: İşletmecilere, elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve alt yapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlar ile kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden, üzerinden geçmeleri için tanınan hakları,

ş) Geçiş hakkı sağlayıcısı: Geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dahil olmak üzere, taşınmaz sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahiplerini,

z) İşletmeci: Yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve alt yapısını işleten şirket,” şeklinde tanımlanmıştır.

Yine, aynı Kanun'un “Geçiş hakkının kapsamı” başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasında;

“Geçiş hakkı; elektronik haberleşme hizmeti vermek amacıyla, her türlü elektronik haberleşme alt yapısını ve bunların destekleyici ekipmanlarını, kamu ve/veya özel mülkiyete konu taşınmazların altından, üstünden, üzerinden geçirme ve bu alt yapıyı kurmak, değiştirmek, sökmek, kontrol, bakım ve onarımlarını sağlamak ve benzeri amaçlarla söz konusu mülkiyet alanlarını bu Kanun hükümleri çerçevesinde kullanma hakkını kapsar” hükmü ile,

“Anlaşma serbestisi” başlıklı 25'inci maddesinde; “İşletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısı, ilgili mevzuata ve Kurum düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapabilirler. İşletmeciler, Kurum tarafından istenmesi halinde yapılan anlaşma ile ekleri ve değişikliklerini, her türlü bilgi, belge ile yazışmaları Kuruma bildirmekle yükümlüdürler” hükmüne yer verilmiştir.

Ayrıca, geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından 27.12.2012 tarih 28510 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gercin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik"in “Geçiş hakkına ilişkin anlaşma” başlıklı 8'inci maddesinde, işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısı arasında geçiş hakkına ilişkin anlaşmaların serbestçe yapabileceği düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in “Geçiş hakkı ücretleri” başlıklı 9'uncu maddesinde ise; “Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan

yerler için Geçiş Hakkı Sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz” düzenlemesi bulunmaktadır. Söz konusu düzenlemeye istinaden Yönetmelik ekinde yer alan tabloda geçiş hakkı ücretleri ile ilgili sınırlar belirlenmiş, belirlenen ücretlere her yıl üretici fiyatları endeksi esas alınarak güncelleme yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun ve Yönetmelik hükümlerine göre, Belediye'ye ait veya ortak kullanımda bulunan taşınmazlar üzerinden elektronik haberleşme hizmetini sunmak isteyen işletmecilerin geçiş hakkı için Belediyeye başvuruda bulunarak anlaşma yapması ve bu Yönetmelik'te belirtilen tutarı aşmamak üzere belirlenen geçiş ücretinin anlaşmada gösterilerek işletmeciden tahsil edilmesi gerekmektedir.

Ancak, Kurum tarafından sahip olunan veya ortak kullanılan taşınmazlar üzerinde işletmeciler tarafından geçiş hakkı konusunu teşkil edecek şekilde altyapı tesisi ve çalışmaları yapılmış olmasına rağmen, telekomünikasyon geçiş hakkı ücretlerine yönelik işletmecilerle herhangi bir anlaşma yapılmadığı, bir tarife cetveli belirlenmediği ve söz konusu bu gelire ilişkin herhangi bir tahakkuk işlemi yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, tespit edilen husus kabul edilerek bu husustaki eksikliklerin giderilmesi için çalışmaların Başkanlık Makamının Olurları ile başlatıldığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, anılan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar uyarınca, Belediye tarafından kendi tasarrufunda olan taşınmazlardan geçen telekomünikasyon altyapı ve şebekeleri için geçiş hakkı tarife bedeli belirlenmesi ve işletmecilerden bu geçiş haklarıyla ilgili belirlenen ücret tarifesi üzerinden anlaşma yapılmak suretiyle geçiş hakkı bedellerin takip ve tahakkukunun 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
İlk Madde ve Malzeme Hesabının Kullanılmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	İlk madde ve malzeme hesabı kullanılmaya başlanmıştır. İzlenmesi gerekmektedir.
Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Uyulmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Taşınmaz kaydına ilişkin düzeltme işlemine başlanmıştır, izlenmesi gerekmektedir.
Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	2024 yılında geçiş hakkı sağlanmasına rağmen geçiş hakkı bedelleri tahakkuk ettirilmemiştir.