



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BALIKESİR EDREMİT 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	9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7. DENETİM BULGULARI	13
8. EKLER	51

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 9: 2019-2024 Yılı Arası Taşınmaz Satış Bilgileri	31
Tablo 10: Arşiv Araştırması Yapılan Personel	38
Tablo 11: İtfaiye Raporu Olmadan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Verilen İşletmeler	43
Tablo 12: İşletmelerden Alınması Gereken Emlak ve ÇTV Bedelleri	47

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
ÇTV	Çevre ve Temizlik Vergisi
EBYS	Elektronik Belge Yönetim Sistemi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
TBK	Türk Borçlar Kanunu
TL	Türk lirası
TÜM YEREL-SEN	Tüm Yerel Yönetim Çalışanları Sendikası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Genel Hizmet Alanlarının İz Bedeli Üzerinden Kayıt Altına Alınmaması
2. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

B. Diğer Bulgular

1. Belediyenin Kredi Kartı ile Tahsil Ettiği Tutarları Vadesinden Önce Nakde Çevirmesi Nedeniyle Bankalara Komisyon Ödemesi
2. Yevmiye Defterinde Geçmişe Yönelik Kayıt Yapılması
3. Belediye Şirketinde İşçi Statüsünde İstihdam Edilen Personelin Gerçekleştirme Görevlisi Olarak Görevlendirilmesi
4. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilen Konular Dışında Hükümler Konulması
5. Açık İhale Usulü Hazırlıklarına Zamanında Başlanmadığı İçin Pazarlık Usulü İhale Yapılması
6. Yapım İşlerine İlişkin Geçici Hakedişlerden %5 Kesin Hesap Kesintisi Yapılmaması veya Teminat Mektubu Alınmaması
7. Bazı Taşıtlarının Araç Muayenelerinin Zamanında Yaptırılmaması
8. Kiralama Süresi Sona Eren Taşınmazların Ecrimisil Alınarak Kullanılması ve Sonrasında İhale Yapılmaksızın Kiraya Verilmesi
9. İdari Para Cezalarının Takip ve Tahsil Edilmemesi
10. Taşınmazların Üç yıldan Fazla Kiralanmasına Karar Verme Yetkisinin Belediye Başkanına Devredilmesi
11. İdareye Ait Taşınmazların Satış Bedellerinin, İdareden Olan Alacaklardan Mahsup Edilmesi Suretiyle Ödenmesi

12. Mülkiyeti İdareye Ait Taşınmazların Encümen Kararı Olmadan ve İhale Yapılmadan Kiralanmak Suretiyle Kullanılması
13. Yapı Kullanma İzin Belgelerinin Mevzuata Uygun Olarak Düzenlenmemesi
14. Şirket Personelinin Arşiv Araştırmasının İşe Başladıktan Sonra Yapılması
15. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Düzenlenmesine Esas İtfaiye Raporlarının Doğrulanmaması
16. Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Sürelerinin İhalesiz Olarak Uzatılması veya Ecrimisil Karşılığı Kullanılması
17. İşyeri Açma Ruhsatı Alımı İçin Gereken İtfaiye Raporu Olmadan Ruhsat Verilmesi
18. Bazı Taşınır Malların Anlık Depo Durum Cetvellerinin Fiili Durumu Yansıtmaması
19. Mülkiyeti İdareye Ait Olan Arazi Üzerinde Lehine Üst Hakkı Tesis Edilen İşletmeler İçin Emlak Vergisi Mükellefiyeti Oluşturulmaması
20. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
21. Otopark Gelirinin Amacı Dışında Kullanılması

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.

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

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

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

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracağı, 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, 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.

Edremit Belediyesinin karar organı olan Edremit Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 31 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, 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 iki belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Edremit Belediyesinde teşkilat yapısında, Başkana bağlı memurlar arasından atanan 1 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 22 hizmet biriminden, 17'si doğrudan Başkana bağlı olup kalan 5'i Başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	351	172
Sözleşmeli Personel	-	6
Kadrolu İşçi	173	137
Geçici İşçi	-	-
Toplam	524	315
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		794

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 3 şirket bulunmaktadır.

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 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 Edremit Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Edremit Belediyesinin 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-Kod	Giderin Türü (TL)	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklenen/Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	0,00	180.779.627,68	0,00	133.689.210,87	314.468.838,55	312.672.541,89	1.796.296,66	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	32.924.744,26	0,00	13.510.595,88	46.435.340,14	40.175.820,99	6.259.519,15	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	880.092.336,00	0,00	137.520.609,36	1.017.612.945,36	946.265.811,42	71.347.133,94	0,00
4	Faiz Giderleri	0,00	4.750.006,00	0,00	20.196.000,00	24.946.006,00	24.745.462,01	200.543,99	0,00
5	Cari Transferler	704,46	20.900.015,00	0,00	4.658.500,00	25.559.219,46	18.162.504,02	7.033.729,62	362.985,82
6	Sermaye Giderleri	46.991.460,40	333.860.230,00	0,00	-195.808.215,11	185.043.475,29	174.029.287,47	11.014.187,82	0,00
7	Sermaye Transferleri	0,00	10,00	0,00	10,00	10,00	0,00	10,00	0,00
8	Borç Verme	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Yedek Ödenek	0,00	145.330.029,00	0,00	-113.766.701,00	31.563.328,00	0,00	31.563.328,00	0,00
Toplam		46.992.164,86	1.598.636.997,94	0,00	0,00	1.645.629.162,80	1.516.051.427,80	129.214.749,18	362.985,82

Edremit Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 1.598.636.997,94 TL ödenek öngörülmüş olup, önceki yıldan devreden 46.992.164,86 TL ödenek ile 2024 yılı ödenek toplamı 1.645.629.162,80 olmuştur. Yıl içinde 1.516.051.427,80 TL bütçe gideri yapılmış, 129.214.749,18 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 362.985,82 TL ödenek ise 2025 yılına devretmiştir.

Edremit Belediyesinin 2024 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 1.598.636.997,94 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 1.607.808.917,10 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 9.171.919,16 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliği sağlanmıştır.

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	499.996.393,00	333.079.605,40	428.563,40	332.651.042,00	66,53
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	108.218.864,10	108.875.475,75	59.359,35	108.816.116,40	100,55
04-Alınan Bağış ve Yardımlar	10.000.026,00	36.195.777,71	-	36.195.777,71	361,96
05-Diğer Gelirler	553.413.022,00	476.181.518,64	62.429,28	476.119.089,36	86,04

06-Sermaye Gelirleri	436.725.002,00	213.394.204,04	11.175,58	213.383.028,46	48,86
08-Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-
09-Red ve İadeler	-544.390,00	-	-	-	-
Toplam	1.607.808.917,10	1.167.726.581,54	561.527,61	1.167.165.053,93	72,60

Buna göre 2024 yılında net bütçe geliri 72,60 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%66,53), sermaye gelirleri (%48,86), alınan bağış ve yardımlar (%361,96), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%100,55) ve diğer gelirler ise (%86,04) olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Gideri	180.779.627,68	312.672.541,89	172,96
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	32.924.744,26	40.175.820,99	122,02
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	880.092.336,00	946.265.811,42	107,52
04-Faiz Giderleri	4.750.006,00	24.745.462,01	515,27
05-Cari Transferler	20.900.015,00	18.162.504,02	86,91
06-Sermaye Giderleri	333.860.230,00	174.029.287,47	52,13
07-Sermaye Transferleri	10,00	-	0
08-Borç Verme	-	-	0
09-Yedek Ödenekler	145.330.029,00	-	0
Toplam	1.598.636.997,94	1.516.051.427,80	94,84

Buna göre 2024 yılında bütçe giderleri %94,84 seviyesinde gerçekleşmiştir. Mal ve hizmet alımına ilişkin gider kalemi beklenene yakın %107,52 oranında gerçekleşirken, personel gideri (%172,96) ve özellikle faiz giderleri (%515,27) öngörülenin oldukça üzerinde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler 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)	2023 Yılı (TL)	2024 Yılı (TL)	2023-2022 Değişim Oranı (%)	2024-2023 Değişim Oranı (%)
Vergi Gelirleri	147.275.052,36	240.381.000,01	333.079.605,40	63,22	38,57
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	38.230.374,30	60.748.748,35	108.875.475,75	58,90	79,23

Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	3.789.365,21	6.498.188,56	36.195.777,71	71,48	457,02
Diğer Gelirler	157.030.124,39	232.122.537,59	476.181.518,64	47,82	105,15
Sermaye Gelirleri	27.384.133,99	115.872.992,28	213.394.204,04	323,14	84,17
Alacaklardan Tahsilat	0	0	0	0	0
Toplam	373.709.050,25	655.623.466,79	1.167.726.581,54	75,44	78,11
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-824.403,82	-1.971.374,45	-561.527,61	139,13	-71,52
Net Toplam	372.884.646,43	653.652.092,34	1.167.165.053,93	75,30	78,57

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 513.512.961,59 TL tutarında (%78,57) artış göstermiştir. Bütün gelir kalemlerinde artış olmakla birlikte oransal olarak en yüksek artış alınan bağış ve yardım ile özel gelirler kaleminde 29.697.589,19 TL (%457,02) olarak gerçekleşmiştir. Tutar olarak en önemli artış ise diğer gelirlerde gerçekleşmiş olup 244.058.981,05 TL'dir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 48.126.727,40 TL (%79,23) ve vergi gelirlerinde 92.698.605,39 TL (%38,57) tutarlarındaki artışlar da toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Diğer gelirlerdeki artış büyük oranda merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların artmasından kaynaklanmıştır.

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL)	2023 Yılı (TL)	2024 Yılı (TL)	2023-2022 Değişim Oranı (%)	2024-2023 Değişim Oranı (%)
01-Personel Gideri	68.182.859,00	139.557.687,59	312.672.541,89	104,68	124,01
02-SGK Devlet Primi Giderleri	10.687.545,29	19.847.748,22	40.175.820,99	85,71	102,42
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	285.422.761,69	599.623.279,40	946.265.811,42	110,08	57,81
04-Faiz Giderleri	5.831.096,12	3.069.374,15	24.745.462,01	-47,36	706,21
05-Cari Transferler	4.941.824,68	17.128.847,44	18.162.504,02	246,61	17,13
06-Sermaye Giderleri	53.254.156,04	165.650.353,95	174.029.287,47	211,06	5,06
07-Sermaye Transferleri	-	-	-	-	-
08-Borç Verme	-	-	-	-	-
Net Toplam	428.320.242,82	944.877.290,75	1.516.051.427,80	120,60	60,45

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 571.174.137,05 TL (%60,45) artmıştır. Bütün gider kalemleri artmış olmakla birlikte oransal olarak en yüksek artış faiz giderlerinde %706,21 olarak gerçekleşmiştir. Sermaye giderlerindeki artış oranı ise sınırlı kalmıştır (%5,06). Tutar olarak en büyük artış mal ve hizmet alım giderlerinde 346.642.532,02 TL (%57,81) olarak gerçekleşmiştir. Personel giderlerinin 173.114.854,30 TL (%124,01) ve

sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 20.328.072,77 TL (%102,42) arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 1.496.251.547,45 TL, Faaliyet Geliri 1.326.518.130,98 TL olup 704.472.376,25 TL'lik enflasyon düzeltmesi ile Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu 534.738.959,78 TL olarak gerçekleşmiştir.

Edremit Belediyesinin doğrudan ve dolaylı olarak hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Ed-Bel Edremit Belediyesi Gıda Tur. Jeo. Tan. İnş. Taah. San. Tic. A.Ş.	62.048.000,00	62.041.795,20	99,99
2	Edremit Belediyesi Personel A.Ş.	357.000,00	357.000,00	100
3	Balıkesir Edremit Tarıma Dayalı İhtisas (Jeotermal Kaynaklı Sera) Organize Sanayi Bölgesi	1.500.000,00	300.000,00	20

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Ed-Bel Edremit Belediyesi Gıda Tur. Jeo. Tan. İnş. Taah. San. Tic. A.Ş.	Edremit Jeotermal A.Ş.	1.000.000,00	100.000,00	10

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Edremit Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe

Yönetmeliği'nin 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 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

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 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 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan;

mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı

Kamu idarelerinde uygulanacak olan iç kontrol sistemi 5018 sayılı Kanun'un 55 ile 67'nci maddelerinde; iç kontrolün tanımı, amacı, yapısı ve işleyişi, ön mali kontrol ve mali hizmetler birimi, muhasebe hizmeti ve yetkilisi, iç denetim, iç denetçi ve İç Denetim Koordinasyon Kurulu ve görevleri başlıkları altında, anılan Kanun'un 55, 56, 57 ve 58'inci maddelerine dayanılarak Maliye Bakanlığınca hazırlanan ve yayımlanan "İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar" da da; iç kontrol, ön mali kontrol, mali hizmetler biriminin ön mali kontrolüne tabi mali karar ve işlemler ve çeşitli hükümler bölümleri altında ayrıntılarıyla birlikte ele alınmıştır.

Kontrol; bir işin doğru ve usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığını inceleme, denetim ve denetlemektir. Bir başka ifadeyle; bir şeyin gerçeğe ve aslına uygunluğuna bakmaktır. Kontrol kavramını, önceden belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmak için idarenin aldığı tedbirler bütünü olarak tanımlamak da mümkündür.

İç kontrol kavramı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "İç kontrolün tanımı" başlıklı 55'inci maddesinde; "idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü" şeklinde tanımlanmıştır.

"İç kontrolün amaçları" 5018 sayılı Kanunun 56'ncı maddesi ile İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 4'üncü maddesinde sayılmıştır.

Anılan maddelere göre iç kontrolün amaçları;

"a) Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,

b) Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini,

c) Her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini,

d) Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini, e) Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını sağlamaktır.” denilmektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 31.12.2005 tarihli ve 26040/3’üncü mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan ve 01.01.2006’da yürürlüğe giren İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’ın “İç Kontrol Standartları” başlıklı 5’inci maddesinde; “İç kontrol standartları, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Maliye Bakanlığı tarafından belirlenir ve yayımlanır. İdareler, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlüdür. Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebilir.” hükmü yer almaktadır.

Söz konusu hüküm gereğince Hazine ve Maliye Bakanlığı, kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla gerekli standart ve temel şartları belirlemiş ve “Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği” adı altında 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

İç Kontrol Eylem Planı yürütme çalışmalarının takibini yapmak üzere üst yönetici tarafından Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Hazırlama Kurulu ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı İzleme ve Yönlendirme Kurulu 09/03/2021 tarihli ve E-94155528-612.01-7006 sayılı onay ile görevlendirme yapılmıştır.

Edremit Belediyesinde iç kontrol sisteminin kurulması ve işletilmesinden birinci derecede sorumlu olan kurum üst yöneticisi ve harcama birimi yöneticileri, iç kontrol sisteminin yasallık ve düzenliliğine ilişkin yeterli güvenceyi sağladığını belirten iç kontrol güvence beyanını imzalamıştır.

Kurumda iç kontrole ilişkin 2024 yılında İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

Risk Değerlendirmesi

İdarenin tüm birimlerinin iç kontrol sistemini değerlendirip riskleri belirlemediği, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlama görevini yapmadığı görülmüştür.

Kontrol Faaliyetleri

İç kontrol ortamının bir unsuru olan İç Denetim Birimi, Belediye tarafından oluşturulmamış ve iç denetçi görevlendirilmemiştir. Mevcutta çalışan iç denetçi bulunmadığından, iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları yapılmamaktadır.

Bilgi ve İletişim

Bilişim personel eğitimi ve istihdamına ilişkin politikalar bulunmamaktadır. Bilişim sistemiyle ilgili mevcut personellerin eğitim ve iş tecrübesine göre en uygun şekilde istihdam edilmesine rağmen yeterli sayıda ve nitelikte değildir. Üst düzey uzmanlık gerektiren konularda dışarıdan üçüncü firmalardan teknik destek alınmaktadır. Kurumun, üst yönetim tarafından onaylanmış bilişim sistemlerini de kapsayan yazılı bir politika ya da strateji bildirimi bulunmamaktadır. Sistemlerin bilgi güvenliği açısından düzenli olarak incelenmesi yapılmamakta, sistemler tecrübeli sistem mühendisleri tarafından test edilmemektedir.

İzleme ve Takip

Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı İzleme ve Yönlendirme Kurulu üst yönetici tarafından 09/03/2021 tarihli ve E-94155528-612.01-7006 sayılı onay ile görevlendirilmiş olsada Belediyeye ait müdürlüklerin iç kontrol risk değerlendirmesi yapmaması nedeniyle izleme ve takip ile ilgili olarak iş ve işlemleri gerçekleştirilememiştir. Edremit Belediyesinde yapılan incelemeler sonucunda; iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde, yürürlükteki iç kontrol mevzuatı gereklerinin kısmen yerine getirildiği tespit edilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Edremit 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: Genel Hizmet Alanlarının İz Bedeli Üzerinden Kayıt Altına Alınmaması

İdarenin mülkiyetinde bulunan ve 02.10.2006 tarihli ve 26307 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in Ek 1’deki kayıt planının “Genel hizmet alanları” başlığı altında yer alan taşınmazların emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlarda yer aldığı görülmüştür.

Yönetmelik’in “Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5’inci maddesine göre; kamu idareleri, mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazlarını, miktar ve değer olarak takip etmek amacıyla kayıt altına alacaklardır.

Taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıt altına alınacağı ise yine 5’inci maddede açıklanmış olup buna göre orta malları ile genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır.

“İz bedeli” ile ilgili tanımlamalar 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ve Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nde yer almaktadır. Buna göre; iz bedeli, gerçek değeri tespit edilemeyen veya edilmesi uygun görülmeyen ancak, hesaplarda izlenmesi gereken iktisadi kıymetlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılan en düşük tutardır.

Yapılan incelemede; yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine rağmen İdare mülkiyetinde yer alan parklar ve yeşil alanların emlak vergi değerleri üzerinden kayıt altına alındığı; Genel hizmet alanları başlığı altında yer alan ve yukarıda yer verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınması gerekirken emlak vergi değerleri üzerinden kayıt altına alınması sonucu Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri hesabında 251.01.20.01 No.lu kodda meydanlar için 9.157.129 TL ve 251.01.20.02 No.lu kodda parklar ile yeşil alanlar için 4.007.529 TL olmak üzere toplam 13.164.658 TL fazla kayıt yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, bahsi geçen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınması gerekmektedir.

BULGU 2: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

İdarenin mali tablolarında yapılan incelemede, 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına ilişkin;

“Hesabın niteliği” başlıklı 181’inci maddesinde;

"Bu hesap, mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılır. " denilmektedir.

“Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 182’nci maddesinde ise;

“(1) Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabına ilişkin işlemler aşağıda gösterilmiştir.

a) Mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştirakler gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedilir. Sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerekir. Sermaye iştiraklerinin enflasyon düzeltilmesi işlemine tabi tutulması sonucunda ortaya çıkan artış ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların kayıtlarına uygun olarak bu hesaba kaydedilir. Değer artışlarının birbirine uygun şekilde kurum hesaplarına yansıtılmasında ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların enflasyon düzeltilmesi işlemi sonucu ortaya çıkan yeni değerler esas alınır. Mal ve hizmet üreten kuruluşlarca yapılan enflasyon düzeltilmesi işlemlerine ilişkin belgeler kuruma gönderilir. Muhasebe birimi sermaye hareketlerine ilişkin bu belgeleri esas alarak muhasebeleştirme işlemlerini yapar. Enflasyon düzeltilmesi ve sermaye hareketlerine ilişkin belgelerin birer kopyası muhasebeleştirme belgesine eklenir.

b) Bu hesaba kayıt yapılmasını gerektiren her bir işlemin belgesi en geç bir ay içinde muhasebe birimine intikal ettirilir. Söz konusu işlemlerden bütçe gelir ve gider hesaplarını ilgilendirenlerle ilişkin kayıtların mahsup dönemi sonuna kadar, ilgili hesaplara kaydedilmek suretiyle yapılması zorunludur.” denilerek hesaba yapılacak kayıtların süre ve şekline ilişkin

ayrıntılı bilgi verilmiştir. İlave olarak enflasyon düzeltmesi işlemleri sonucunda ortaya çıkan yeni değerlerin muhasebe kayıtlarına alınması gerektiği de vurgulanmaktadır.

Ancak İdarenin muhasebe kayıtları incelendiğinde, Personel A.Ş.’de %100, Edbel A.Ş.’de %99,99, Tarıma Dayalı İhtisas Organize Sanayi Bölgeleri’nde %20 hisseleri Belediyeye ait olan 3 adet şirket için 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına 57.051.039,93 TL kaydedildiği görülmüştür.

Belediye şirketlerinin 31.12.2023 tarihi itibarıyla bilançoları incelendiğinde ise Edbel A.Ş.’nin sermaye hesaplarında 62.048.000,00 TL, Personel A.Ş.’nin sermaye hesaplarında 357.000,00 TL, Tarıma Dayalı İhtisas Organize Sanayi Bölgeleri’nin sermaye hesaplarında 300.000,00 TL olmak üzere toplam 62.705.000,00 TL’nin kayıtlı olduğu tespit edilmiştir.

Belediyenin 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında Edbel A.Ş için 62.041.795,20 TL, Personel A.Ş için 357.000,00, Tarıma Dayalı İhtisas Organize Sanayi Bölgeleri için ise 300.000,00 TL olmak üzere toplam 62.698.795,20-TL tutarında kayıt bulunması gerekirken 57.051.039,93 TL kayıt olması bilançoda aradaki fark kadar hata oluşmasına neden olmaktadır.

İdarenin söz konusu şirketlerdeki sermaye paylarının doğru olarak ilgili hesapta takibini teminen 5.647.755,27 TL tutarındaki farkın düzeltilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Belediyenin Kredi Kartı ile Tahsil Ettiği Tutarları Vadesinden Önce Nakde Çevirmesi Nedeniyle Bankalara Komisyon Ödemesi

İdarenin kredi kartı ile tahsil etmiş olduğu gelirleri vadesinden önce nakde çevirmesi dolayısıyla bankalara yüksek tutarlı komisyon giderleri ödediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde;

“Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve

kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.”,

“Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde;

“Bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsar...”

“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.”

“Üst yöneticiler” başlıklı 11’inci maddesinin ikinci fıkrasında;

“Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.”

“Bütçelerin uygulama esasları” üst başlıklı üçüncü bölümün “Ödeneklerin kullanılması” başlıklı 20’nci maddesinin “d” fıkrasında;

“Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır. Ancak, ait olduğu malî yılda ödenemeyen ve emanet hesabına alınamayan zamanaşımına uğramamış geçen yıllar borçları ile ilama bağlı borçlar, ilgili kamu idaresinin cari yıl bütçesinden ödenir.”

“Ödenmeyen giderler ve bütçeleştirilmemiş borçlar” başlıklı 34’üncü maddesinin ikinci fıkrasında,

“Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeyle bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir.”

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; mahalli idareler mali saydamlık ilkeleri çerçevesinde, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde etmek ve kullanmak ve hesap verebilirliği sağlamak durumundadırlar. Bütçeyle verilen ödeneklerin, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılması esastır. Söz konusu kullanım sırasında gecikme cezası, faiz, komisyon vb. ek yük getirici işlemlerden kaçınılması gerekmektedir. Bu anlamda İdarenin nakit ve borç yönetimi ve planlaması önemlidir.

Yapılan incelemede, İdarenin nakit ihtiyacı ve ödemeleri dolayısıyla kredi kartı ile tahsil ettiği ve banka hesabında takip ettiği varlıklarını, vadesinden önce nakde çevirmesi nedeniyle bankalara yüksek tutarlı komisyon giderleri ödemek zorunda kaldığı görülmüştür.

İdarenin, yüksek bir maliyete katlanmasına neden olan kredi kartı tahsilatlarını vadesinden önce nakde çevirme uygulamasından vazgeçmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Yevmiye Defterinde Geçmişe Yönelik Kayıt Yapılması

İdarenin muhasebe sisteminde geçmişe yönelik kayıt yapılabildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 42'nci maddesinde; “*Kurumların muhasebesi, 03.12.2014 tarihli ve 2014/7052 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin ikinci bölümünde belirlenen ve muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan temel muhasebe kavramları ile faaliyet sonuçları, bütçe uygulama sonuçları, nazım hesaplara ilişkin ilkeler ve varlıklar, yabancı kaynaklar ve öz kaynaklar ilkelerinden oluşan bilanço ilkeleri ile üçüncü bölümünde belirlenen muhasebe*

standartları, kurallar ve uygulamalara ilişkin hükümler çerçevesinde yürütülür.” düzenlemesine yer verilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Temel kavramlar” başlıklı 5'inci maddesinde tam açıklama kavramı; “mali tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır şekilde düzenlenmesi” şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in “Kayıt düzeni ve kayıt düzeltmesi” başlıklı 18'inci maddesinde de; muhasebe işlemlerinin, gerçekleşme sırasına göre düzenli bir şekilde hesap dönemi başında “1” den başlamak üzere hesap döneminin sonuna kadar numaralandırarak kaydedileceği, muhasebe kayıtlarının ancak yeni bir muhasebe kaydı ile düzeltilebileceği ve muhasebe belgesinde düzeltme işleminin gerekçesine yer verileceği hükümleri yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları” başlıklı 43'üncü maddesinde; muhasebe işlemlerinin yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği, aynı maddenin dördüncü fıkrasında ise muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 2024 yılı içerisinde 265 adet yevmiyede geriye dönük kayıt yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereği, İdarenin muhasebe işlemlerinin yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak ve sıra atlanılmadan kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Belediye Şirketinde İşçi Statüsünde İstihdam Edilen Personelin Gerçekleştirme Görevlisi Olarak Görevlendirilmesi

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında Belediye şirketinde işçi statüsünde istihdam edilen personelin gerçekleştirme görevlisi olarak görevlendirildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 33'üncü maddesinde, bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca

onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olmasının gerekeceği, giderlerin gerçekleştirilmesinin; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanacağı,

Gerçekleştirme görevlilerinin, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütecekleri,

Gerçekleştirme görevlilerinin, bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumlu oldukları,

hüküm altına alınmıştır.

31.12.2005 tarihli ve 26040 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’ın 12’nci maddesinde;

Harcama yetkililerinin, yardımcıları veya hiyerarşik olarak kendisine en yakın üst kademe yöneticileri arasından bir veya daha fazla sayıda gerçekleştirme görevlisini ödeme emri belgesi düzenlemekle görevlendireceği, ödeme emri belgesini düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlilerinin, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön malî kontrol yapacakları, gerçekleştirme görevlileri tarafından yapılan kontrol sonucunda, ödeme emri belgesi üzerine “Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür” şerhinin düşülerek imzalanacağı belirtilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca, gerçekleştirme görevlisi görevinin 375 sayılı KHK’nin Geçici 24’üncü maddesi uyarınca belediye şirketlerinde işçi statüsüne geçirilen personeller tarafından yürütülmesi mümkün görülememektedir.

Bu itibarla, Belediye şirketinde işçi statüsünde istihdam edilen personelin gerçekleştirme görevlisi olarak görevlendirilmesi uygulamasına son verilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilen Konular Dışında Hükümler Konulması

İdare ile Tüm Yerel Yönetim Çalışanları Sendikası (TÜM YEREL-SEN) arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde mevzuatında yer almayan konularda düzenlemeler yapıldığı görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun “Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması” başlıklı 32’nci maddesine göre; 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)’nin ek 15’inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında, Toplu Sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilecektir.

375 sayılı KHK’nin ek 15’inci maddesinde ise; sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun’a göre yapılan Toplu Sözleşme’de belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği belirtilmiştir. 4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2024 ve 2025 Yıllarını Kapsayan 7. Dönem Toplu Sözleşme’nin “Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme” Bölümünün “Sosyal denge tazminatı” başlıklı 1’inci maddesinin birinci fıkrasında ise;

“Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120’dir. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir.” denilmektedir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de görüleceği üzere, sosyal denge sözleşmesinde sadece; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuatına aykırıdır.

Yapılan incelemede; “Sendika ve Şube Yöneticileri ile Sendika Temsilcileri ve Yetkililerin Güvencesi”, “Sendikal İzinler”, “İş Sağlığı ve Güvenliği” ve “Diğer Haklar” (Belediye olanaklarından yaralanmaya yönelik) şeklinde 4688 sayılı Kanun’un 32’inci maddesine aykırı olarak sosyal denge tazminatı uygulanmasına ilişkin olmayan düzenlemelere yer verildiği tespit edilmiştir.

Belediye Başkanı ile yetkili sendika temsilcisi arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinde yer alan yukarıdaki düzenlemeler ilgili mevzuata aykırılık teşkil etmekte olup sosyal denge sözleşmelerinde mevzuatında yer almayan hususların düzenlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 5: Açık İhale Usulü Hazırlıklarına Zamanında Başlanmadığı İçin Pazarlık Usulü İhale Yapılması

“Araç Kiralama Hizmet Alımı” ihalesinin süresinin bitim tarihi belli olduğu halde ihale yetiştirmeyeceği gerekçesiyle 2 aylık süre için pazarlık usulü ihale ile alım yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 5’inci maddesinde idarelerin, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulünün ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabileceği ifade edilmiştir.

Hangi şartların varlığı halinde pazarlık usulü ihale yapılabileceği, Kanun’un 21’inci maddesinde hüküm altına alınmıştır. 21’inci maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde; doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olduğu durumlarda pazarlık usulü ile ihale yapılabileceği belirtilmiştir.

İhale mevzuatında esas olan ihalenin ilan yapılarak, Kanun’un temel ilkelerinde belirtilen ve yeterliliği olan herkesin teklif verebildiği açık ihale usulü ile alımın yapılmasıdır. Kanun’un 21/b maddesi kapsamındaki usul, zorunluluktan doğan istisnai bir uygulama olup ihalede katılımcılık, rekabet, şeffaflık, açıklık gibi Kanun’un temel ilkeleri kısmen devre dışı bırakılmaktadır.

Kanun'un 21/b maddesine göre ihale yapabilmek için, madde de belirtilen olayların ortaya çıkması tek başına yeterli olmayıp, ayrıca ihalenin ivedi olarak yapılmasının doğması olarak belirtilen iki şartın bir arada ve birbirine bağlı olarak gerçekleşmesi zorunludur. Özellikle, idarenin görevi gereği önceden öngörmesi gereken durumlarda bu usule başvurusu mümkün değildir.

Kanun'un 21/b maddesine göre yapılacak olan ihalelerin onay belgesinde bu usulün kullanılma gerekçesinin açık olarak belirtilmesi, Kanun'da belirtilen önceden öngörülemeyen olaylar olup olmadığı ve ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunluluğu gibi durumların doğru doğruluğunun tespit edilmesi ve bu hususa ilişkin bilgi ve belgelerin de ihale onay belgesi ekine konulması gerekmektedir. Madde metninde belirtilen özel durumların bulunmadığı ve gösterilen gerekçelerin öngörülebilen olduğu veya ivedilik niteliği taşımadığı durumlarda, yapım işi kapsamında faaliyet gösteren ve yeterlik kriterlerini sağlayan tüm firmaların katılabileceği ihale usulü ile iş gerçekleştirilmelidir.

4734 sayılı Kanun'un İkinci Kısımında "İhale Süreci"ne yer verilmiş olup İdareler burada öngörülen süreleri dikkate alarak, yapacakları ihaleleri bu doğrultuda planlamalıdır.

2024/88872 ihale kayıt No.lu "Çöplerin Toplanması, Nakli, Cadde, Sokak, Meydan ve Pazaryerlerinin Makine ile Süpürülmesi Amacıyla Araç Kiralama Hizmet Alımı" ihalesi iş bitim tarihi 31.12.2024 'dür.

Yapılan incelemede, söz konusu iş ile ilgili iş bitim tarihi belli olduğu halde yeni ihale hazırlıklarına zamanında başlanılmayarak; "4734 sayılı Kamu İhale Kanununda hazırlık süresi, ilan süresi, itiraz süresi ve sözleşmeye davet süreleri hesaplandığında iş başlama süresi 01.01.2025 tarihine yetişmeyeceği" gerekçesiyle 01.01.2025-28.02.2025 tarihleri arasındaki 59 günlük süre için 4734 sayılı Kanunun 21/b maddesi uyarınca ihale (2024/1837146 İKN'li) yapılarak alım yapıldığı görülmüştür.

Kent temizliği için söz konusu araç kiralama alım işi niteliği itibarıyla devamlılık arz eden bir iş olduğu için bu iş ile ilgili kiralanacak araçlara da tüm yıl boyunca ihtiyaç duyulmaktadır ve bunun İdare açısından öngörülebilen bir durum olduğu çok açıktır.

Bu itibarla, önceden öngörülebilen nitelikteki işler için 4734 sayılı Kanun'un 21/b maddesi kapsamında alım yapılmamalı, ihale hazırlıklarına zamanında başlanılarak açık ve rekabetçi ihale kurallarının geçerli olduğu açık ihale usulü tercih edilmelidir.

BULGU 6: Yapım İşlerine İlişkin Geçici Hakedişlerden %5 Kesin Hesap Kesintisi Yapılmaması veya Teminat Mektubu Alınmaması

Yapım işlerine ilişkin geçici hakedişlerden, %5 kesin hesap kesintisinin yapılmadığı veya teminat mektubu alınmadığı görülmüştür.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşmenin 30 uncu maddesinin (25) numaralı dipnot kısmında, birim fiyat sözleşmelerde madde metni aşağıdaki gibi düzenlenecektir:

“Madde 30-İşin devamı sırasında kesin hesapların yapılması

30.1

30.2. Düzenlenen hakedişlerde; tamamlanmış, ancak kesin hesabı İdareye verilmemiş imalatlara ait tutarların %5’i karşılığında teminat mektubu alınır ve kesin hesaplar İdare tarafından onaylanmadıkça bu teminat mektubu iade edilmez. Yüklenicinin teminat mektubu vermemesi durumunda ise kesin hesabı İdareye verilmemiş imalatlara ait tutarların % 5’i tutulur ve kesin hesaplar İdare tarafından onaylanmadıkça bu tutarlar ödenmez. İşin devamı sırasında yüklenicinin hakedişlerden yapılan kesintiler karşılığında teminat mektubu vermesi durumunda idare hesabında tutulan tutar yükleniciye ödenir. Kesin hesapların tamamlanması için alınan teminatlar haczedilemez ve bunların üzerine ihtiyati tedbir konulamaz.”

denilmektedir.

Tip Sözleşmedeki düzenlemeyle, yükleniciyi düzenli olarak kesin hesapları çıkartmaya sevk etmek yanında, tamamlanan ancak kesin hesabı çıkarılmayan imalatlar bakımından idareyi emniyet altına almak amaçlanmıştır.

Birim fiyatlı tüm yapım işleri sözleşmelerinde yer alan söz konusu hükme göre, düzenlenen hakedişlerde kesin hesabı idareye verilmemiş imalatlara ait tutarların %5’i oranında teminat mektubu alınması, yüklenicinin teminat mektubu vermemesi durumunda, kesin hesabı yapılmayan imalat bedelinin %5’i kadar kesinti yapılması gerekmektedir.

Tip Sözleşmenin söz konusu hükmüne rağmen, İdarenin birim fiyat usulü ile yapılan yapım sözleşmelerinin geçici hakedişlerinde, %5 kesinti yapılmadığı veya teminat mektubu alınmadığı görülmüştür.

BULGU 7: Bazı Taşıtlarının Araç Muayenelerinin Zamanında Yapıtırlmaması

İdareye ait 14 aracın araç muayene sürelerinin dolmasına rağmen uzun süreler muayenelerinin yapıtırlmadığı tespit edilmiştir.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun;

“Araçların Muayenesi” başlıklı 34’ncü maddesinde; trafiğe çıkarılacak motorlu araçların teknik şartlara uyup uymadığı ekonomik yapıları da, dikkate alınmak suretiyle belirli zamanlarda muayene edilerek tespit edileceği, motorlu araçların muayenelerinin, yönetmelikte belirtilen süreler içinde yaptırılması zorunlu olduğu,

35’inci maddesinin ikinci fıkrasında; muayene süresi geçirilen her ay için muayene ücreti, yetki verilen gerçek veya tüzelkişi ya da alt işleticiler tarafından, %5 fazlası ile tahsil edileceği,

belirtilerek, trafiğe çıkacak motorlu araçların mevzuatta belirlenen süreler içinde, muayenelerinin yaptırılması gerektiği, söz konusu sürelerde bir gecikme yaşanması durumunda ceza tahakkuk ettirileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda bahsedilen hükümlere rağmen, İdareye ait 14 motorlu taşıtın (8 kamyonet, 2 kamyon, 1 minibüs, 1 otomobil, 1 traktör ve 1 motosiklet) muayene süresi 6 yıla varan sürelerde geçilerek, bazı araçlar için normal muayene ücretinin 6 katına varan gecikme bedelleri ödenmiştir.

Araç muayenesi, bir aracın can ve mal emniyeti ile trafik güvenliği açısından tehlike oluşturacak derecede kusur ve eksiklerinin tespit edildiği bir süreç olup, araçların belirli bir standartta ve trafik güvenliğine uygun olmalarını sağlamak için yapılır.

Trafik, yolcu ve çevre güvenliği ile mali açıdan da önem arz eden araç muayenelerinin zamanında yaptırılması gerekmektedir.

BULGU 8: Kiralama Süresi Sona Eren Taşınmazların Ecrimisil Alınarak Kullandırılması ve Sonrasında İhale Yapılmaksızın Kiraya Verilmesi

Kiralama süresi sona eren akaryakıt istasyonu ve süpermarketin ecrimisil alınarak kullandırılmaya devam edildiği ve sonrasında ihale yapılmaksızın encümen kararı ile kiraya verildiği/kira sürelerinin yenilendiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 34’üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendine göre taşınmazların “süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.” encümenin görev ve yetkisindeyken, 18’inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendine göre taşınmazların

“üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.” meclisin görev ve yetkisi arasında sayılmıştır.

Belediyenin mülkiyetinde bulunan Edremit Hamidiye Mahallesinde 431 ada 15 parselde bulunan 4.057,66 m²taşınmaz ... Petrolleri AŞ ile akaryakıt istasyonu/tesisi yapılmak üzere,

Edremit Hamidiye Mahallesinde 431 ada 16 parselde bulunan 4.841,77 m² taşınmaz ... Perakende Mağazacılık Ticaret AŞ ile süpermarket yapılmak üzere,

26.12.2003 tarihli sözleşme ile akaryakıt istasyonu ve süpermarket yapımına müteakip 10 yıl süreyle kiraya verilmiştir.

Sözleşmenin 11’nci maddesinde, sözleşme süresi sonunda yüklenicinin talebi ve idarenin onayı ile sözleşme süresi taraflarca mutabık kalınacak yeni şartlarla uzatılabileceği, sözleşme süresinin mevzuata uygun uzatılmaması halinde tesis ve süpermarket çalışır ve işletilir halde Belediyeye bedelsiz olarak devredileceği belirtilmiştir.

Süpermarketin ve akaryakıt istasyonunun 10 yıllık sözleşme süreleri 26.12.2013 tarihinde sona ermiş olup kiracılar, bu tarihten 2019 yılı sonuna kadar kira süresinin uzatılması suretiyle, 2020 yılından sonra da ecrimisil ödeyerek işgal yoluyla taşınmazları kullanıma devam ederken;

Akaryakıt istasyonu 15.02.2024 tarih 122 No.lu Encümen Kararı ile ... Otomotiv Danış. Gıda. İnş. Pet. Ürün. San. ve Tic. Ltd. Şti.’ye 19.02.2024 tarihli sözleşme ile,

Süpermarket 15.02.2024 tarih 121 No.lu Encümen Kararı ile ... Ticaret AŞ’ye 19.02.2024 tarihli sözleşme ile,

3 yıllık olarak kiraya verilmiştir.

Sözleşme süresi 10 yıl önce bitmiş olan ve ecrimisil karşılığı kullandırılan söz konusu taşınmazların, encümen kararı ile aynı kiracılara 3 yıllığına ihale yapılmaksızın kiralanması/kira süresinin uzatılması mümkün görülememektedir.

Kaldı ki, 2003 yılında akaryakıt istasyonu ile süpermarketi kiralayanlar ile 2024 yılında kira sözleşmesi yenilenen/uzatılan farklı şirketlerdir. Şöyle ki;

Akaryakıt istasyonu ilk önce 2003 yılında ... Petrolleri AŞ’ye kiralanmışken, 2024 yılında ... Otomotiv Danış. Gıda. İnş. Pet. Ürün. San. ve Tic. Ltd. Şti. ile,

Süpermarket ilk önce 2003 yılında ... Perakende Mağazacılık Ticaret AŞ'ye kiralanmışken, 2024 yılında ... Ticaret AŞ'ye ile,

3 yıllık kira sözleşmesi yenilenmiştir.

Kiraya verilen taşınmazların kiralama süresi sonunda, ihale usulü ile tekrar kiraya çıkarılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 9: İdari Para Cezalarının Takip ve Tahsil Edilmemesi

İmar mevzuatı uyarınca, Belediye Encümenince uygulanan idari para cezalarının takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "İdari müeyyideler" başlıklı 42'nci maddesinde; *"Bu maddede belirtilen ve imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde ilgili idare encümenince sorumlular hakkında, üstlenilen her bir sorumluluk için ayrı ayrı olarak bu maddede belirtilen idari müeyyideler uygulanır..."* denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde; kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

3194 sayılı Kanun'un 42'nci maddesi uyarınca idarece düzenlenen ve muhatabına tebliğ edilen idari para cezalarının (imar/inşaat para cezalarının) ne kadarlık bir sürede ödenmesi gerektiğine ilişkin olarak, 3194 sayılı Kanunda ve Uygulama Yönetmeliklerinde hüküm bulunmamaktadır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 37'nci maddesinde; eğer kanunda amme alacağının ödenmesi için özel bir süre belirlenmemişse amme alacağının Maliye Bakanlığınca belirlenecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödenmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu ödeme müddetinin son günü amme alacağının vadesi günüdür. İmar Kanunu'nda ödeme için özel bir süre öngörülmediğinden, imar para cezalarının muhatabına tebliğinden itibaren bir ay içerisinde ödenmesi gerekmektedir. Bir aylık süre içinde ödenmeyen para cezası, kesinleşmekte ve ödeme emri ile takip edilebilecek hale gelmektedir.

Yapılan incelemede, İdarede 3194 sayılı Kanun'un 42'nci maddesi uyarınca 30.04.2024 itibarıyla 2015 yılından itibaren Encümen tarafından verilen 14.741.038,20 TL tutarındaki 297 imar para cezasının takip ve tahsilatının yapılmadığı, 15.04.2024'den yıl sonuna kadar tahakkuk eden imar para cezalarının ise kurum içi yazışmalar ve sair sebeplerle düzenli takip ve edilmediği görülmüştür.

3194 sayılı Kanun'un 42'nci maddesi uyarınca idari para cezalarına gecikme zammı veya gecikme faizi uygulanması da söz konusu olmadığından, kamu geliri niteliğindeki idari para cezalarının takip ve tahsili sağlanmalı ve bu konuda ihmal ve kusurlu olan görevliler hakkında gerekli işlemler başlatılmalıdır.

BULGU 10: Taşınmazların Üç yıldan Fazla Kiralanmasına Karar Verme Yetkisinin Belediye Başkanına Devredilmesi

Belediye Meclisinin yetkisinde olan taşınmazların üç yıldan fazla kiralanmasına karar verme yetkisinin, Alışveriş Merkezinin kiralanması ile ilgili olarak Belediye Başkanına devredildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinin (e) bendinde; taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması halinde tahsisinin kaldırılmasına, üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında; 38'inci maddesinin (g) bendinde ise, yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak belediye başkanının yetkileri arasında sayılmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri incelendiğinde yasa koyucunun, belediyeye ve dolayısı ile topluma ait taşınmazlar hakkında alım, satım, takas, tahsis, tahsis şeklinin değiştirilmesi veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması halinde tahsisinin kaldırılması; üç yıldan fazla kiralanması ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis edilmesi gibi önemli kararların verilmesini, belediyenin karar organı olan ve o yörede yaşayan insanların en geniş olarak temsil edildiği meclise verdiği, belediye teşkilâtının en üst amiri olan belediye başkanına ise, taşınmaz malın üç yıldan fazla kiralanması konusunda yetkili organ olan belediye meclisinin kararını almak şartıyla sözleşme yapmak yetkisini verdiği görülmektedir.

Kural olarak, bir yetkinin kullanımı konusunda kanunla belirlenen merciin bu yetkisini kendisinin kullanması gerekir. İdari merciler yetkilerini idarenin işleyişini etkin ve süratli bir hale getirebilmek gibi amaçlarla devretmek istiyor iseler; bu ancak kanunun açıkça izin verdiği hallerde ve sınır ve kapsamı açıkça belirtilerek yapılabilir ki; aksi bir kabul hukuki güvenlik ilkesini zedeleyeceği gibi kanun koyucunun iradesinin de idari makamlarca ortadan kaldırılması anlamını taşıyacağından kanuni idare ilkesine de aykırılık oluşturacaktır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18. maddesinin (e) bendinde ise taşınmaz malın üç yıldan fazla kiralanması konusunda karar vermek belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayıldığı ve bu yetkinin devrine ilişkin bir düzenlemeye açıkça yer verilmediği görülmektedir.

Edremit Belediye Meclisinin 06.04.2021 tarih ve 161 sayılı kararı;

“Akçay Mahallesi 1184 ada 9 parsel numarasında kayıtlı taşınmaz üzerinde bulunan ve Olivecity olarak bilinen kısmen ... İnşaat Turizm Taahhüt Dış Ticaret Ltd. Şti, kısmen Belediyemiz tüzel kişiliği ve kısmen ... adına kayıtlı kat irtifakına ayrılan bağımsız bölümlerden oluşan taşınmazın Belediyemize gelir getirici hale getirilebilmesi amacıyla 5393 sayılı Kanun'un 15/h ve 18/e maddeleri uyarınca, 10 yıl müddetle kiralanması, ilgili protokollerin hazırlanması, imzalanması ve diğer tüm iş ve işlemlerin yapılması hususunda Belediye Başkanı Selman Hasan ARSLAN'a yetki verilmesine mevcudun oybirliği ile karar verildi.” şeklindedir.

Meclis kararında; her ne kadar Akçay Mahallesi 1184 ada 9 parsel numarasında kayıtlı taşınmaz üzerinde bulunan ve Olivecity olarak bilinen taşınmazın 5393 sayılı Kanun'un 15/h ve 18/e maddeleri uyarınca, 10 yıl müddetle kiralanması, ilgili protokollerin hazırlanması, imzalanması ve diğer tüm iş ve işlemlerin yapılması hususunda Belediye Başkanına yetki verilmiş ise de verilen yetkinin sınır ve kapsamı açıkça ortaya konulmaksızın belediye meclisine ait olan yetkinin belediye başkanına devredilmesi mahiyetinde olduğu sonucuna varılmaktadır.

Bu durumda, yasal düzenlemede açıkça yetki devrine olanak tanıyan bir hükme yer verilmediği halde, Belediye Meclis kararı ile yetki devri yapılmasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Belediye Başkanı bu yetkisine istinaden, mülkiyeti Edremit Belediyesi ait Akçay Mahallesi 1184 ada 9 parselde bulunan Olivecity Alışveriş Merkezini, 10 yıllığına ... Day. Tük. Mal. San ve Tic. Ltd. Şti.'ne kiraya vererek 01.07.2021-30.06.2031 tarihleri arasını kapsayan,

bila tarihli kira sözleşmesi imzalamıştır. Kiralama sürecinin herhangi bir aşamasında Belediye Encümeni de yer almamış, üstelik kiralama herhangi bir ihale usulüne tabi olmadan yapılmıştır.

Yetkinin belirli bir kişi ya da organ tarafından kullanılacağı öngörülmüş ise başkaları kullanamaz. Yetki ancak yasal olarak izin verilmişse devredilebilir. Oysa Kanun hükmüne göre, taşınmazların üç yıldan fazla kiralınması yetkisi Meclis tarafından kullanılması gereken bir yetki olup, bunun devredilebilir bir yetki olmadığı açıktır.

Alışveriş Merkezi üzerinde A ve B Bloкта toplam 109 adet bağımsız bölüm bulunmakta olup toplam kullanım alanı 10.313,81 m²'dir (926, 64 m² ilave alan hariç). Yıllık kira bedeli ise KDV hariç sadece 606.165 TL'dir.

Diğer yandan kanunla öngörülmüş bir yetki devrinde bile, devredilen yetkilerin açık ve belirgin olması, neyin devredildiğinin gerek süre, gerek kapsam ve içerik açısından anlaşılır ve öngörülür olması gerekmesine rağmen söz konusu kiralama sözleşmesinde; kiracının, 10 yıllık kira bedeli tutarına kadar taşınmazın tadilatını yapılabileceğine ve tadilat bedelinin kira bedelinden mahsup edilebileceğine dair hükümler konulmuştur.

Ayrıca söz konusu alışveriş merkezinde büyük tadilat yapıldığı halde tadilat ruhsatı alınmadığı gibi, bağımsız bölümler değiştiği halde kat irtifakı da kurulmamıştır. Yine sözleşmeye konu olmadığı halde Alışveriş Merkezi Otoparkına 4 şarj istasyonu kurulmuş olup bunlardan elde edilen gelir karşılığında kiracı, İdareye herhangi bir ödemede bulunmamaktadır.

Sonuç itibarıyla, Meclisin yukarıda bahsedilen kiralama yetkisini, Belediye Başkanına devredebilmesi için kanunla yetki devrine izin veren bir hüküm bulunmadığından, Meclis tarafından Belediye Başkanına verilen hukuka aykırı yetki ile yapılan kiralama sözleşmesinin iptali sağlanmalıdır.

BULGU 11: İdareye Ait Taşınmazların Satış Bedellerinin, İdareden Olan Alacaklardan Mahsup Edilmesi Suretiyle Ödenmesi

Arsa satış bedellerinin, ihaleyi kazanan kişilerin İdareden olan alacaklarına mahsup edilmesi suretiyle ödendiği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimim ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçeleme ilkeleri" başlıklı 13'üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesinin esas olduğu,

“Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 134’üncü maddesinde; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği,

belirtilmiştir.

27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 320 Bütçe emanetleri hesabı ile ilgili;

248’inci maddesinde; bu hesabın, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı,

249’uncu maddesinde; bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödeneceği,

hüküm altına alınmıştır.

2020 yılından itibaren taşınmaz satış bedellerinin, İdareden olan alacaklardan mahsup edilmesi suretiyle yapılan satış bilgileri aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 9: 2019-2024 Yılı Arası Taşınmaz Satış Bilgileri

Yılı	Mahalle	Ada/Parsel	Yüzölçümü (m ²)	Niteliği	Satış Bedeli (TL)	Satın Alan (Mahsup Yapılan)
2020	Hamidiye	1563 ada 13 parsel	634,93	Arsa	1.024.000,00	... İnş. Nak. Tic. Ltd. Şti.
2020	Hamidiye	1563 ada 12 parsel	635,00	Arsa	1.024.000,00	... İnş. Nak. Tic. Ltd. Şti.
2020	Hamidiye	1563 ada 8 parsel	496,00	Arsa	775.000,00	... İnş. Nak. Tic. Ltd. Şti.
2020	Hamidiye	1563 ada 7 parsel	496,03	Arsa	775.000,00	... İnş. Nak. Tic. Ltd. Şti.
2020	Narlı	478 ada 2 parsel	1.754,85	Arsa	1.160.000,00	Kemal ...
2021	Kızılkeçili	309 ada 6 parsel	800,00	Arsa	1.360.000,00	Abdurrahman ...
2021	Güre	590 ada 16 parsel	467,01	Arsa	1.700.000,00	... Mad. Nak. Yapı Tur. San. ve Tic. Ltd. Şti.
2021	Güre	578 ada 8 parsel	472,00	Arsa	1.700.000,00	... Mad. Nak. Yapı Tur. San. ve Tic. Ltd. Şti.
2022	Hamidiye	769 ada 3 parsel	148,06	Arsa	600.000,00	Hüseyin ...

2022	Zeytinli	1737 ada 9 parcel	497,08	Arsa	4.415.000,00	... Atık Yönetimi Peyzaj Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
2022	Güre	578 ada 9 parcel	472,00	Arsa	3.675.000,00	Mustafa ...
2022	Güre	787 ada 2 parcel	531,08	Arsa	4.275.000,00	... İnş. Taah. Tur. Gıda Oto. San. ve Tic. A.Ş.
2022	Güre	730 ada 10 parcel	377,18	Arsa	1.850.000,00	Murat ...
2023	Zeytinli	1618 ada 4 parcel	360,57	Zeytinlik	575.000,00	Kaan ...
2023	Kızılkeçili	543 ada 4 parcel	863,16	Arsa	2.636.000,00	... Mad. Nak. Yapı Tur. San. ve Tic. Ltd. Şti.
2023	Güre	818 ada 2 parcel	4.788,83	Arsa	30.415.000,00	... Atık Yön. Peyzaj San. ve Tic. A.Ş.
2023	Güre	819 ada 1 parcel	9.214,36	Arsa	57.600.000,00	... İnş. Nak. Tic. Ltd. Şti.
2024	Kızılkeçili	553 ada 8 parcel	313,64	Arsa	6.700.000,00	... Mad. Nak. Yapı Tur. San. ve Tic. Ltd. Şti.
2024	Güre	816 ada 4 parcel	678,76	Arsa	12.600.000,00	... Mad. Nak. Yapı Tur. San. ve Tic. Ltd. Şti.
2024	Güre	816 ada 3 parcel	357,65	Arsa	6.650.000,00	... Mad. Nak. Yapı Tur. San. ve Tic. Ltd. Şti.
2024	Güre	817 ada 2 parcel	612,46	Arsa	11.350.000,00	... Mad. Nak. Yapı Tur. San. ve Tic. Ltd. Şti.
2024	Güre	795 ada 3 parcel	1.266,27	Arsa	26.000.000,00	... Mad. Nak. Yapı Tur. San. ve Tic. Ltd. Şti.
2024	Güre	553 ada 8 parcel	313,64	Arsa	7.700.000,00	... Mad. Nak. Yapı Tur. San. ve Tic. Ltd. Şti.

Mevzuatta İdarenin taşınmazlarının satış bedelinin, bu satımın gerçekleştiği kişilerden, söz konusu kişilerin idareden olan alacaklarından mahsup edilmesi suretiyle tahsil edilebileceği yönünde bir hüküm bulunmamaktadır.

İdarede, 2023 yılı bilançosunda 320 Bütçe emanetleri hesabında, nakit yetersizliği sebebi ile 344.565.278,55 TL ödenemeyen tutar bulunmaktadır. İdareden alacağı olanlar, alacaklarını çok uzun süreler sonra tahsil edebilmektedirler.

Her ne kadar taşınmaz satışları 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 35/a bendi uyarınca kapalı teklif usulü ile yapılmış olsa da, mahsup yapılan taşınmaz satış ihalelerine sadece tek teklif verildiği dikkate alındığında, söz konusu ihalelerde rekabetin yeterince sağlamadığı değerlendirilmektedir.

Şöyle ki mal, hizmet ve yapım işleri ihalelerine teklif verenler İdarenin ödeme gücünde sıkıntılar olduğunu bildikleri için bu ihalelere teklif vermekten kaçınabilmekte ya da tekliflerini olması gerekeninin üzerinde verebilmektedirler. Ancak, İdareden alacaklarını taşınmaz satış ihalelerine girerek ihaleyi kazanmaları halinde satış bedelinden mahsup yoluyla alacaklarını düşünenler/bilenler; mal, hizmet veya yapım işleri ihalelerine daha düşük teklif vererek ihalelerde fırsat eşitliği ve rekabetin sağlanamamasına sebebiyet vermektedirler.

Bu itibarla, taşınmaz satış bedellerinin, ihaleyi kazanan kişilerin İdareden olan alacaklarına mahsup edilmesi suretiyle ödenmesi uygulamasından vazgeçilmeli, taşınmaz satışından tahsil edilen tutarlar bütçe geliri olarak muhasebe kayıtlarına alınmalı, bütçe emanetleri hesabında olan tutarlar ise muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililere ödenmelidir.

BULGU 12: Mülkiyeti İdareye Ait Taşınmazların Encümen Kararı Olmadan ve İhale Yapılmadan Kiralanmak Suretiyle Kullandırılması

İdarenin mülkiyetinde bulunan bazı taşınmazların encümen kararı olmadan belediye başkanı tasarrufu ile ihale yapılmadan kiralandığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde, belediyelerin alım, satım, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerini bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği,

Söz konusu Kanun’un “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde, taşınır ve taşınmaz malların ve hakların kiraya verilmesinin “Kira” olduğu, bu Kanun’da yazılı usul ve şartlarla, işin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve yetkili mercilerin onayı ile tamamlanan sözleşmeden önceki işlemlerin “İhale” olduğu,

“İhale Usullerinin Neler Olduğu” başlıklı 35’inci maddesinde, Kanun’un 1’inci maddesinde yazılı işlerin ihalelerinde kapalı teklif usulü, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü, açık teklif usulü, pazarlık usulü ile yarışma usullerinden hangisinin uygulanacağını işin gereğine göre idarelerce tespit edileceği,

hususları düzenlenmiş olup bahsi geçen Kanun’un devam eden maddelerinde ihalesi gerçekleştirilecek işlerin yürütülmesine esas teşkil edecek hükümlere yer verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 34'üncü maddesinde de; belediye taşınmazlarının süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek, encümenin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; İdarenin 2886 sayılı Kanun kapsamında bulunduğu ve taşınmaz mallarının kiraya verilmesi işlemlerinin, Kanun'da belirtilen ihale usullerinden işin gereğine göre İdare tarafından tespit edilecek ihale usulü uyarınca belediye encümenince yürütülmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede mülkiyeti İdareye ait olan;

Akçay Mahallesi 1166 ada 484 parsedeki işyerinin ...-Sen Edremit Şubesine 2020 yılında 1 yıllığına kiraya verildiği ve halen oturmaya devam edildiği,

Altinkum Mahallesi 2005 Sokak No:8'deki işyerinin ... Yardımlaşma ve Dayanışma Derneğine 2022 yılında 1 yıllığına kiraya verildiği ve halen oturmaya devam edildiği,

tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, kiraya verilen taşınmazların kiralama süresi sonunda ihale usulü ile tekrar kiraya çıkarılacağı belirtilmiş ise de mevzuata uygun yapılmış herhangi bir kiralama işlemi bulunmadığından "kiralama süresinden de" söz edilemez.

İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların, ihalesiz ve encümen kararı olmadan belediye başkanı tasarrufu ile kiralama suretiyle kullanılması mevzuata aykırılık teşkil etmekte olup taşınmazların derhal tahliyesi sağlanarak 2886 sayılı Kanun hükümleri uyarınca belirlenen ihale usulleri çerçevesinde kiralanması gerekmektedir.

BULGU 13: Yapı Kullanma İzin Belgelerinin Mevzuata Uygun Olarak Düzenlenmemesi

Yapı kullanma izin belgelerinin (iskan belgelerinin) eksik imza ile düzenlendiği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 21'inci maddesinde bu Kanun'un kapsamına giren bütün yapılar için 26'nci maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden yapı ruhsatıyesinin alınmasının mecburi olduğu belirtilmiş, "Yapı kullanma izni" başlıklı 30'uncu maddesinde yapı tamamen bittiği takdirde tamamının, kısmen kullanılması mümkün kısımları tamamlandığı takdirde bu kısımlarının kullanılabilmesi için inşaat ruhsatını veren belediyeden

izin alınmasının mecburi olduğu, mal sahibinin müracaatı üzerine, yapının ruhsat ve eklerine uygun olduğu ve kullanılmasında fen bakımından mahzur görülmediğinin tespit edilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Yine aynı maddede verilen iznin yapı sahibinin kanuna, ruhsat ve eklerine riayetsizlikten doğacak mesuliyetten kurtarmayacağı gibi her türlü vergi, resim ve harç ödeme mükellefiyetinden kurtarmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin;

“Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde; “Yapı kullanma izin belgesi: Yapının ruhsat eki projelerine uygun olarak tamamlandığını gösteren, yapının kullanımına izin veren, Ek-9’da yer alan forma uygun olarak düzenlenen, onaylı belgeyi,” ifade eder,

“Yapı kullanma izni” başlıklı 64’üncü maddesinin birinci fıkrasında;

“Yapı tamamlandığında tamamının veya kısmen kullanılması mümkün kısımları tamamlandığında bu kısımlarının kullanılabilmesi için, mal sahibinin müracaatı üzerine yapı ruhsatını veren ilgili idareden izin alınması zorunludur. Bu iznin alınması için ilgili idareye yapılan başvuru dilekçesi ekinde, fenni mesullerin veya yapı denetim kuruluşlarının yapının ruhsat eki projelerine, fen ve sağlık kurallarına uygun olarak yapılıp yapılmadığını, mevzuata uygun malzeme kullanılıp kullanılmadığını belirten raporları, yetki belgesini haiz mimar, mühendis veya kuruluşlarca tanzim edilen enerji kimlik belgesi ile yapıya ilişkin fotoğrafları yer alır.”

Üçüncü fıkrasında;

“Mal sahibinin yapı kullanma izni müracaatı üzerine ruhsat vermeye yetkili idare, ayrıca bir başvuru aramaksızın yapının ruhsat ve eklerine, fen ve sağlık kurallarına uygun olarak tamamlanıp tamamlanmadığını belirler.”

denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, yapı tamamlandığında mal sahibinin müracaatı üzerine ruhsat vermeye yetkili idare yapının ruhsat ve eklerine, fen ve sağlık kurallarına uygun olarak tamamlanıp tamamlanmadığını tespit ederek, yapının mevzuata uygun bulunması durumunda 30 gün içinde yapı kullanma izin belgesi verecektir. Yönetmeliğin eki Ek-9’da yer alan “Yapı Kullanma İzin Belgesi Formu”nun en sonunda ise bina mahallini tetkik eden görevliler” için 3, belgeyi tetkik eden 1 ve belgeyi onaylayan 1 olmak üzere toplam 5 imza alanı bulunmaktadır.

Yapılan incelemede; 2024 yılında İdare tarafından 516 yapı kullanma izin belgesi düzenlendiği, bunlardan;

- 477'sinde toplam 3 imza bulunduğu (317'sini üç farklı kişinin imzaladığı, 157'sini aynı kişinin iki farklı sıfatla imzaladığı, 2'sini aynı kişinin üç farklı sıfatla imzaladığı)

- 38'inde toplam 2 imza bulunduğu (26'sını iki farklı kişinin imzaladığı, 12'sini aynı kişinin iki farklı sıfatla imzaladığı),

- 1'inde tek imza (sadece belgeyi onaylayan sıfatıyla imzalandığı)

tespit edilmiştir.

Yapı kullanma izin belgelerini vermeye yetkili birimin müdürü olan ve belgeyi onaylamaya yetkili İmar ve Şehircilik Müdürünün ise sadece 2 belgede imzası bulunmaktadır.

Eksik imzalı yapı kullanma izin belgeleri arasında, bina mahallini tetkik eden teknik görevliler kısmının boş olduğu belgelerde mevcut olup diğer bir ifadeyle bina mahalli incelenmeden yapı kullanma izin belgesi düzenlenmiştir. Sadece Başkan Yardımcısının onaylayan olarak imzalayıp verdiği yapı kullanma izin belgeleri de bulunmaktadır.

Öncelikli olarak teknik görevliler bina mahallini tetkik etmeli sonrasında yetkili kişiler belgeyi tetkik ederek onaylamalıdır. İmar Kanunu ve Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nde de belirtildiği üzere İdarece, yapının ruhsat ve eklerine (projesine), fen ve sağlık kurallarına uygun olarak tamamlanıp tamamlanmadığının tespit edilmesi gerekmektedir. Yapının projesine uygun olarak tamamlanıp tamamlanmadığı tespit edilmeden yapı kullanma izin belgesi düzenlenemez.

Kamu İdaresi cevabında, İmar ve Şehircilik Müdürlüğünce yapı kullanma izin belgesi düzenlenmesinde 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 30'uncu maddesi ve Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğinin 64'üncü maddesi uyarınca işlem yapıldığı, bundan sonraki yapı kullanma izin belgelerinde 3 farklı kişi olarak Denetim Raporundaki tavsiyeye riayet edileceği belirtilmiş ise de bulgu tam da daha önce verilen yapı kullanma izin belgelerinin bahsedilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak düzenlendiği için yazılmıştır.

Sonuç olarak, yapı kullanma izin belgelerinin bina mahallinin proje ve eklerine uygun olup olmadığı tespit edilerek ve öngörülen tüm alanları ilgililerince imzalanarak düzenlenmesi gerekmekte olup, mevzuata aykırı olarak yapı kullanma izin belgesi düzenlenmesinde ihmal ve kusurlu olan görevliler hakkında gerekli işlemler başlatılmalıdır.

BULGU 14: Şirket Personelinin Arşiv Araştırmasının İşe Başladıktan Sonra Yapılması

İdare bünyesinde çalıştırılan şirket personelinin arşiv araştırmasının işe başladıktan sonra yapıldığı tespit edilmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci maddesinin üçüncü fıkrasına dayanılarak çıkarılan "İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar"ın "Şirket personelinde aranacak şartlar" başlıklı 4'üncü maddesinde; "*Şirketlerde işe alınacaklarda; ...6) Güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmış olmak, ...şartları aranır.*" hükmü yer almaktadır.

7315 sayılı Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Kanunu'nun "Hakkında güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması yapılacaklar" başlıklı 3'üncü maddesinde; "*Arşiv araştırması, statüsü veya çalışma şekline bağlı olmaksızın ilk defa veya yeniden memuriyete yahut kamu görevine atanacaklar hakkında yapılır.*" denilmektedir.

Kanun'un 4'üncü maddesinde arşiv araştırması sürecinde; kişinin adli sicil kaydının, kolluk kuvvetleri tarafından hâlen aranıp aranmadığının, hakkında herhangi bir tahdit olup olmadığının, kesinleşmiş mahkeme kararları ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 171'inci maddesinin beşinci ve 231'inci maddesinin onüçüncü fıkraları kapsamında alınan kararlar ile kişi hakkında devam eden veya sonuçlanmış olan soruşturma ya da kovuşturmalar kapsamındaki olguların ve hakkında kamu görevinden çıkarılma ya da kesinleşmiş memurluktan çıkarma cezası olup olmadığının tespit edildiği belirtilmiştir.

Kanun'un 7'nci maddesinde; yaptırılan arşiv araştırması sonucunda elde edilen verilerin değerlendirilmesi amacıyla değerlendirme komisyonu kurulacağı, arşiv araştırması sonucu elde edilen verilerin bu komisyona verileceği, değerlendirme komisyonunun da kendisine iletilen verilere ilişkin nesnel ve gerekçeli değerlendirmeleri yazılı olarak atamaya yetkili amire sunacağı açıklanmıştır.

Yapılan incelemede; detayı aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere İdare tarafından 2024 yılında arşiv araştırması yapılmaksızın ve değerlendirme komisyonu kurulmaksızın işe başlatılan şirket personeli olduğu anlaşılmıştır.

Tablo 10: Arşiv Araştırması Yapılan Personel

İşe başlatma tarih aralığı	İşe başlatılan şirket personeli sayısı	Arşiv araştırması istenen tarih
11.01.2024-01.05.2024	63	17.09.2024 ve 03.10.2024
01.09.2024-10.09.2024	12	17.09.2024

Edremit Belediyesi Personel A.Ş.’de işe alınarak İdare bünyesinde çalıştırılacak şirket personeli hakkında işe başlatılmadan önce arşiv araştırması yapılması, elde edilen verilerin oluşturulacak değerlendirme komisyonuna iletilmesi ve komisyon değerlendirmelerinin yazılı olarak atamaya yetkili amire sunulmasına müteakip işe alım sürecinin tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 15: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Düzenlenmesine Esas İtfaiye Raporlarının Doğrulanmaması

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi tarafından verilen ve güvenli elektronik imza kullanılarak düzenlenen itfaiye uygunluk raporlarının fiziksel ortamda İdareye sunulan çıktılarında bazılarının içeriğinin değiştirildiği ve bunların doğrulanması yapılmadan İdarece işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlendiği görülmüştür.

İdareler faaliyetlerini yerine getirirken delil olabilecek bazı belgeleri elektronik ortamda hazırlamakta, kayıt altına almakta, saklamakta ve göndermektedir.

Bu belgelerin içerik, üstveri, format ve ilişkisel özelliklerinin korunduğu, ait oldukları fonksiyon veya işlem için delil teşkil eden ve aidiyet zinciri içerisindeki yönetimlerinin sağlandığı sistem Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS)’dir.

10.06.2022 tarihli ve 31151 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 3’üncü maddesinde belge; *“herhangi bir bireysel işlemin, kurumsal fonksiyonun veya kurumsal işlemin yerine getirilmesi için alınmış ya da idare tarafından hazırlanmış; içerik, ilişki ve formatı ile ait olduğu fonksiyon veya işlem için delil teşkil ederek aidiyet zincirini muhafaza eden, güvenli elektronik imza ya da el yazısıyla imzalanmış ve kayıt altına alınmış her türlü bilgi”* olarak tanımlanmıştır.

Yönetmelik’in “İmza” başlıklı 17’nci maddesinde; *“Elektronik ortamda yapılacak resmî yazışmalarda, imza atmaya yetkili makam belgeyi güvenli elektronik imzası ile imzalar.”*,

“Belgenin çoğaltılması” başlıklı 29’uncu maddesinde; *“güvenli elektronik imza ile imzalanan belgenin çoğaltılması, yetkilendirilmiş görevliler tarafından çıktı alınarak gerçekleştirilir. Çoğaltılan güvenli elektronik imzalı belgenin doğrulama işlemi, 23’üncü maddenin ikinci fıkrasında belirtildiği şekilde yapılır.”*,

denilmektedir.

“Belge doğrulama bilgileri” başlıklı 23’üncü maddesinde; elektronik ortamda güvenli elektronik imza ile imzalanan belgelerde, belge doğrulama bilgilerini içeren belge doğrulama kodunun yer alacağı ve belge doğrulama işleminin, doğrulama kodu ve karekod ile e-Devlet üzerinden sağlanacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmesi amacıyla yapılan başvurularda aranan ve ruhsat talep edenlerce İdareye sunulan “itfaiye uygunluk raporu” belgelerinin fiziksel çıktılarında İdare tarafından belge doğrulama işlemi yapılmadığı görülmüştür.

Bazı işyeri açma ve çalışma ruhsatına esas belgelerin incelemesinde; Balıkesir Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Dairesi Başkanlığınca elektronik imza ile imzalanan itfaiye uygunluk raporlarının kağıt ortamındaki çıktılarının karekod ile e-Devlet üzerinden yapılan doğrulamasında, farklı kişiler için düzenlenen belgelerin isim/unvan kısımlarının değiştirilerek İdareye sunulduğu, bu kapsamda 9 belgenin gerçeği yansıtmadığı tespit edilmiştir.

Elektronik ortamda düzenlenerek elektronik imza ile imzalandığı halde İdareye kağıt ortamda çıktı olarak sunulan fiziksel belgelerin doğrulama kodu ve karekod ile e-Devlet üzerinden doğrulama işleminin yapılması ve gerekli hallerde belgelerin ilgili idarelerden EBYS ile teminin sağlanması suretiyle aidiyet zincirinin muhafazası gerekmektedir.

BULGU 16: Kiraya Verilen Taşınmazların Kira Sürelerinin İhalesiz Olarak Uzatılması veya Ecrimisil Karşılığı Kullanılması

İdare tarafından kiraya verilen bazı taşınmazların kiralama süreleri dolduğu halde, mevzuta aykırı olarak Belediye Encümen Kararı ile her yıl uzatıldığı veya ecrimisil alınması suretiyle kiracılık ilişkisinin sürdürüldüğü görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesi ile belediye mülkiyetindeki taşınmazların ancak bu Kanun hükümlerine göre kiraya verilebileceği, “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesi ile belirli istisnalar haricinde, kiraya

verilecek taşınmazların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı ve taşınmazların üçüncü kişilere kiralanması işlemlerinin ise aynı Kanun'un 35'inci maddesinde sayılan ihale usulleri çerçevesinde yürütülmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinde; kamu idarelerine ait taşınmazlara ait kira sözleşmelerinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği ve kira sözleşme bitim tarihi ile tahliye tarihi arasında ecrimisil alınacağı hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz 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, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve füzuli şagilin kusuru aranmaz.

Ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde onbeş indirim uygulanır. Ecrimisil füzuli şagil tarafından rızaen ödenmez ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur.

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.

İlgili hükümlere binaen kamu hukuku bağlamında, belediye taşınmazlarının 3 yıla kadar kiralanmasına belediye encümenince, 3 yılı aşan kiralamalara ise belediye meclisince karar verilmesi ve kira süresi biten taşınmazlar için yeniden kiralama ihalesine çıkılması gerekmektedir.

Bununla birlikte 01.07.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun Konut ve Çatılı İşyeri Kiralarını düzenleyen 339'uncu maddesinin ikinci fıkrasında; *"Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır"* hükmüne yer verilmiştir.

Aynı Kanunun, Konut ve çatılı işyeri kiralarında sözleşmenin sona ermesinin düzenlendiği 347'nci maddesinin birinci fıkrasında; *"Konut ve çatılı işyeri kiralarında kiracı, belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az onbeş gün önce bildirimde bulunmadıkça, sözleşme aynı koşullarla bir yıl için uzatılmış sayılır. Kiraya veren, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremez. Ancak, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya veren, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebilir"* hükmü ile on yıla kadar kira sözleşmelerinin uzatılabileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, TBK'nın yürürlüğe girdiği 01.07.2012'den önce kiraya verilen 62 taşınmazın kira sözleşme sürelerinin dolmasına karşın Belediye Encümen Kararlarıyla uzatıldığı görülmüştür. Yine TBK'nın yürürlüğe girdiği 01.07.2012'den sonra kiraya verilen 34 taşınmazın ise Türk Borçlar Kanunu'nun 347'nci maddesinde yer alan on yıllık kira uzama süresinin geçtiği tespit edilmiştir. İdareye ait bu taşınmazlar çok uzun süreler önce kiraya verildiği halde bu tarihten sonra hiç ihale edilmemiş ve kira sözleşmeleri günümüze kadar uzatılmıştır.

Kamu İdaresi cevabında, Belediyeye kira borcu bulunmayan müstecirlerin, 6098 sayılı Borçlar Kanununun (F) "Sözleşmesinin Sona Ermesi"- (I) "Sürenin Geçmesi" başlıklı 327'nci maddesi hükmü gereği Belediye Encümenince Kıymet Takdir Komisyonu tarafından belirlenen güncel kira bedeli üzerinden kamu zararı oluşmaması nedeniyle en fazla 1 yıl süreli uzatıldığı belirtilmiştir.

Kamu İdaresi cevabından, bulguda açıklanan hatalı uyulamaya devam edileceği anlaşılmaktadır. Yukarıda da açıklandığı üzere, TBK'nın yürürlüğe girdiği 01.07.2012'den önce kiraya verilen 62 taşınmazın kira sözleşme süreleri dolduğu için Encümen Kararlarıyla

uzatılması mümkün olmadığı gibi TBK'nın yürürlüğe girdiği 01.07.2012'den sonra kiraya verilen 34 taşınmazla ilgili de TBK'nın 347'nci maddesinde yer alan on yıllık kira uzama süresinin geçtiği tespit edildiğinden kira sözleşme sürelerinin hiçbir şekilde uzatılması mümkün değildir.

Sonuç olarak, 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihalesi yapılan kira sözleşmelerinde süre uzatımı verilmesi mümkün değildir. Kira süresi sözleşmenin temel öğelerinden biridir ve hukuk prensiplerine göre kanunlarda özel düzenleme bulunmadıkça söz konusu sürenin değiştirilmesi bütüncül işlemin değiştirilmesi ile aynı usule tabidir. Bu nedenle belli bir süreyle ve belli şartlarla ihalesi yapılan bir kiralama işlemi, sözleşme süresi ve 6098 sayılı Kanun uyarınca beklenilmesi gereken uzama süresinin bitiminde sonlandırılmalı, söz konusu taşınmazların 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihaleye çıkılarak kiraya verilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 17: İşyeri Açma Ruhsatı Alımı İçin Gereken İtfaiye Raporu Olmadan Ruhsat Verilmesi

Belediye tarafından, bazı işletmelere, itfaiye raporu olmadan işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği görülmüştür.

10.08.2005 tarihli ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyerlerinde aranacak genel şartlar" başlıklı 5'inci maddesinde,

"İşyeri açma ve çalışma ruhsatı verilen işyerleri aşağıda belirtilen şartları taşımak zorundadır:

...

h) Umuma açık istirahat ve eğlence yerleri; patlayıcı, parlayıcı ve yanıcı maddelerin üretildiği, satıldığı ve depolandığı işyerleri; otuz kişiden fazla çalışanın bulunduğu her türlü işyerleri, ana giriş kapıları dışında cadde ve sokağa doğrudan bağlantısı olmayan ve birden fazla işyerinin bir arada bulunduğu iş hanı, çarşı ve benzeri işyerlerinde yangına karşı gerekli önlemlerinin alındığını gösteren itfaiye raporunun alınması, diğer işyerlerinde ise yangına karşı gerekli tedbirlerin alınmış olması,"

hükmü gereği kanun koyucu, belirli işletmelere ruhsat verilmesinde itfaiye raporu düzenlenmesini şart koşturmuştur.

Bununla birlikte 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 3'üncü maddesinde, işyeri açma ve çalışma ruhsatının Belediye hudutları ile mücavir alan içinde kalan tüm işyerleri ve işletmelere belediyeler tarafından verileceği,

4'üncü maddesinde ise,

“3'üncü maddede belirtilen merciler, izin verilmesi için yapılacak beyan ve incelemelerde aşağıda öngörülen genel kritere göre düzenlenecek yönetmeliği esas alırlar.

...

c) Yangın, patlama, genel güvenlik, iş güvenliği, işçi sağlığı, trafik ve karayolları, imar kat mülkiyeti ve doğanın korunması ile ilgili düzenlemelere aykırı davranmamak.”

denilmek suretiyle Belediye tarafından verilecek iş yeri açma ve çalışma ruhsatlarında yangın ve iş güvenliğine uygunluk gibi kriterlerin göz önünde tutulacağı hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinde Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri arasında, “Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.” sayılmıştır.

Yapılan incelemede, aşağıdaki tabloda ayrıntısı yer alan işletmelere, almaları gereken itfaiye raporları olmadan işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği tespit edilmiştir.

Tablo 11: İtfaiye Raporu Olmadan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Verilen İşletmeler

Sıra	İşletme	Türü	Ruhsat Tarihi	Adres
1	Pansiyon	Pansiyon İşletmeciliği	18.02.2020/09	Kapıcıbaşı Mahallesi
2	Restoran	İçkili Restoran	18.12.2020/35	Akçay Mahallesi
3	Enerji Üretim A.Ş.	Otel	22.04.2021/07	Narlı Mahallesi
4	Enerji Üretim A.Ş.	İçkili Restoran	27.05.2021/14	Narlı Mahallesi
5	Kafe	İçkili Kafe	22.10.2021/36	Güre Mahallesi
6	Otel	Otel	09.01.2023/02	Güre Mahallesi

Kamu İdaresi cevabında, Tablo:12'de belirtilen işyerlerine ait işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının Başkanlık Olur'u ile iptal edildiği ve faaliyetleri sonlandırıldığı belirtilmiştir.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı verilebilmesi için itfaiye raporu aranılması öngörülen işyerleriyle ilgili, bu rapor alınmadan işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmemesi konusunda gerekli hassasiyet gösterilmelidir.

BULGU 18: Bazı Taşınır Malların Anlık Depo Durum Cetvellerinin Fiili Durumu Yansıtması

İdareye ait taşınırın giriş, çıkış işlemleri ile muhafaza edilmesi ve yönetilmesinde, Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine uyulmaması sebebiyle bazı birimlerin ambarındaki mallara ilişkin fiili durum ile anlık depo durum cetvelindeki bilgilerin birbirini tutmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınırın kaydı" başlıklı 12'nci maddesinde; Kamu idarelerince bütün taşınırın ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınması gerektiği, taşınır kayıtlarının, harcama birimleri itibarıyla yönetim hesabı verilmesine esas olacak şekilde tutulacağı ve her bir kaydın belgeye dayanması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Satın alınan taşınırın giriş işlemleri" başlıklı 15'inci maddesinde;

"(1) Satın alınan taşınırın için teslim alındıktan sonra, üçer nüsha Varlık İşlem Fişi düzenlenir.

(2) Alımı bir merkezden yapılarak birden fazla birime doğrudan teslim edilen taşınırın için taşınırın teslim edildiği birimlerce iki nüsha Taşınır Geçici Alındısı düzenlenir ve bir nüshası alımı yapan birime gönderilir. Alımı yapan birim, bu alındıya dayanarak, ödemeye ve kendi giriş kayıtlarına esas olmak üzere Varlık İşlem Fişi düzenler. Diğer birimlerden alınan Taşınır Geçici Alındısı, düzenlenen Varlık İşlem Fişinin idarede kalan nüshasına bağlanır. Alımı yapan birimce giriş kayıtları yapıldıktan sonra düzenlenecek Varlık İşlem Fişiyle de ilgili diğer birimler adına çıkış kaydedilir..." denilmektedir.

Anılan Yönetmelik'in "Tüketim suretiyle çıkış" başlıklı 22'nci ve "Dayanıklı taşınırın kullanıma verilmesi" başlıklı 23'üncü maddelerinde;

"Madde 22 (1) Tüketim malzemeleri, Taşınır İstek Belgesi karşılığında düzenlenecek Varlık İşlem Fişi ile çıkış kaydedilir.

(2) Kamu idarelerinin iç imkanlarıyla kendi kullanımları için üretecekleri dayanıklı taşınırın üretiminde kullanılan taşınırılar için de birinci fıkra hükmü uygulanır.

(3) Varlık İşlem Fişi düzenlenmeden hiçbir şekilde tüketim malzemesi çıkışı yapılamaz...”

“Madde 23 (1) Tesis, taşıt ve iş makineleri haricindeki dayanıklı taşınırılar Taşınır İstek Belgesi düzenlenmek suretiyle talep edilir. Talep edilen dayanıklı taşınırılar ilgisine uygun numaralı Taşınır Teslim Belgesi düzenlenerek kullanıma verilir.

(2) Kara taşıt ve iş makinelerinin yetkili makamın onayına istinaden yönetiminden sorumlu görevliye veya kullanıcıya verilmesinde ise 6 örnek numaralı Taşınır Teslim Belgesi düzenlenir.

(3) Kara taşıtlarının dışındaki taşıtların sorumluya veya kullanıcılarına devir ve teslimine ilişkin usul ve düzenlenecek belgeler kamu idarelerince ayrıca belirlenir.

(5) Taşınır Teslim Belgesine dayanılarak Dayanıklı Taşınırılar Defterine gerekli kayıtlar yapılır. Taşınır Teslim Belgesinin bir nüshası dosyasında saklanır, bir nüshası taşınır teslim edilen görevlilere verilir.

(6) Taşınırılar; oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj, servis ve bahçe gibi ortak kullanım alanlarına Dayanıklı Taşınırılar Listesi düzenlenmek ve istek yapan birim yetkilisinin ve/veya varsa ortak kullanım alanı sorumlusunun imzası alınmak suretiyle verilir.

(7) Kamu görevlisi olmayan kişiler ile tüzel kişilerin kullanımına verilen dayanıklı taşınırılar, koordinasyondan sorumlu birimin ortak kullanımına verilir ve ilgisine tutanakla teslim edilir. Koordinasyon birimi bu taşınırılarının takibinden sorumludur.” hükümleri yer almaktadır.

Yapılan incelemede, destek hizmetleri ve fen işleri müdürlüklerinin ambarlarında sondaj usulüyle yapılan sayımda birimlerden alınan anlık depo durum cetvelindeki taşınırılar listesinin fiilen ambarda bulunan taşınırılarını tam ve doğru yansıtmadığı görülmüştür. Bu durumun tüketime verilmiş veya hurdaya ayrılmış taşınırılarının kayıtlardan çıkış işlemlerinin yapılmamasından veya eksik yapılmasından kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Kamu kaynağı niteliğindeki taşınırın etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde edinilmesini, muhafazasını ve yönetilmesini sağlamak üzere; taşınır kayıtlarının gerçek duruma uygunluğunun sağlanması hususunda gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 19: Mülkiyeti İdareye Ait Olan Arazi Üzerinde Lehine Üst Hakkı Tesis Edilen İşletmeler İçin Emlak Vergisi Mükellefiyeti Oluşturulmaması

İdarenin mülkiyetinde olan arazi üzerinde lehine üst hakkı tesis edilen işletmeler için, söz konusu arazide inşa ettikleri binalara ilişkin emlak vergisi mükellefiyetinin oluşturulmadığı tespit edilmiştir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 3 ve 13'üncü maddelerinde, bina ve arazi vergisini, bina ve arazinin maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa bina ve araziye malik gibi tasarruf edenlerin ödeyeceği hüküm altına alınmıştır. Söz konusu maddelerde bina ve arazi vergisi mükellefinin tayininde intifa hakkına yer verilmiş, ancak üst hakkından söz edilmemiştir.

1319 sayılı Kanun'un 33'üncü maddesinin birinci fıkrasında, yeni bina inşa edilmesi vergi değerini tadil eden sebepler arasında sayılmış; 23'üncü maddede de Kanun'un 33'üncü maddesinin bir ve yedinci fıkralarında sayılan vergi değerini tadil eden sebeplerin meydana gelmesi halinde değişikliğin vuku bulduğu yılın sonuna kadar, değişiklik bütçe yılının son üç ayı içinde meydana gelmişse üç ay içinde ilgili belediyeye emlak vergisi bildirimi verileceği hükme bağlanmıştır.

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 726'ncı maddesinde ise, bir üst hakkına dayalı olarak, başkasına ait bir arazinin altında veya üstünde sürekli kalmak üzere inşa edilen yapıların mülkiyetinin irtifak hakkı sahibine ait olduğu düzenlenmiştir. Bu nedenle, bir irtifak hakkı olan üst hakkına dayalı olarak, mülkiyeti Belediyeye ait arsa üzerinde inşa edilen binanın maliki, irtifak hakkı sahibi olan şirket olacaktır.

Yerel mahkeme kararının temyiz edilmesi neticesinde konuyu görüşen Danıştay Dokuzuncu Dairesinin 16.12.2019 tarihli ve E:2016/23379, K:2019/7018 sayılı kararı ise şu şekildedir;

“1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun “Mükellef” başlıklı 3'üncü maddesinde, bina vergisinin, taşınmazın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa taşınmaza malik gibi tasarruf edenler tarafından ödeneceği hükmüne yer verilmiştir.

Bu hükümden emlak vergisini taşınmaz malikinin ödeyeceği, maliki bulunan taşınmazlarda intifa hakkı tesis edilmesi halinde emlak vergisini malik yerine intifa hakkı sahibinin ödeyeceği, ancak taşınmaz malikinin ve intifa hakkı sahibinin bulunmaması halinde taşınmaza malik gibi tasarruf edenlerin ödeyeceği sonucuna varılmaktadır.

Anılan Kanun'un “Daimi muaflıklar” başlıklı 4/a maddesinde, özel bütçeli idarelere (mazbut vakıflar dahil), il özel idarelerine, belediyelere, köy tüzel kişiliğine kanunla kurulan üniversitelere ve Devlete ait binaların, bina vergisinden daimi olarak muaf olduğu kurala bağlanmıştır.

Konuya değil kişi ve kurumlara uygulanan muafiyetin, emlak vergisi uygulamasında verginin konusu olabilecek taşınmaza değil, taşınmazın malikine tanındığı, dolayısıyla verginin ödenmesinden sadece genel ve özel bütçe kapsamındaki idarelerin, belediyelerin, köy tüzel kişiliğinin, kanunla kurulan üniversitelerin ve Devletin muaf tutulacağı, davacı şirketin, özel hukuk tüzel kişisi olması nedeniyle emlak vergisinden muaf tutulamayacağı açıktır.

Dava konusu taşınmazla ilgili lehine intifa hakkı tesis edilen davacının, vergi mükellefi olarak tahakkuk eden emlak vergisi ve taşınmaz kültür varlıklarının korunması katkı payını ödeme yükümlülüğünün bulunması karşısında davalı belediye adına kayıtlı bulunan taşınmazın emlak vergisinden muaf tutulduğu gerekçesiyle ödeme emrinin iptali yolunda verilen kararda hukuki isabet görülmemiştir.”

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, mülkiyeti İdareye ait olan arazi üzerinde ayrıntılı hesabı aşağıdaki tabloda gösterilen, lehine üst hakkı tesis edilen işletmelerin inşa ettikleri binalara ilişkin olarak emlak vergisi tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

Tablo 12: İşletmelerden Alınması Gereken Emlak ve ÇTV Bedelleri

Sıra No	Unvanı	Emlak Vergisi Tutarı (2024 Yılı) TL
1	... Hotel Termal	87.833,60
2	... Otel	530.636,80
3	... Termal	5.288.768,00
4	... Otel	324.038,00
Toplam		6.231.276,40

BULGU 20: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

İdare mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için mevcut kullanım şekli bilgisi ile tapu kayıtlarının uyumlaştırılmasına yönelik çalışmaların yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun “Taşınır ve taşınmaz işlemleri” başlıklı 44’üncü maddesinde; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait taşınır ve taşınmaz malların kaydı ile mal yönetim hesabının verilmesine ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikte düzenleneceği belirtilmektedir.

Yukarıda belirtilen şekliyle düzenlenen ve 02.10.2006 tarihli ve 26307 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in “Kayıt şekli” başlıklı 7’nci maddesine göre; kamu idaresi taşınmazlarının envanterinin yapılarak, Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu, Orta Malları Formu ve Genel Hizmet Alanları Formunun düzenlenmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, Yönetmelik hükümlerine göre; kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar, taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilecektir. Mali hizmetler birimince de bu formlar konsolide edilerek Yönetmelik ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulacaktır.

Aynı Yönetmelik’in “Cins tashihlerinin yapılması” başlıklı 10’uncu maddesine göre, kamu idarelerinin; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapmaları gerekmektedir.

Ayrıca, Yönetmelik’in “Kayıt değişikliği işlemleri” başlıklı 11’inci maddesinde belirtildiği üzere; kadastro, imar, ifraz, tevhid, cins tashihi, yüz ölçüm değişikliği, kat mülkiyeti tesisi, kamuya terk gibi nedenlerle taşınmazda meydana gelebilecek değişikliklerde, idarelerce kayıtlar kapatılacak ve yeni oluşan taşınmazlar esas alınarak yeni kayıt tesis edilecektir.

Yapılan incelemede; İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için, idarede kayıtlı taşınmaz sayısı ve mevcut kullanım şekli bilgisi ile tapu kayıtlarının uyumlaştırılmasına yönelik çalışmaların yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bulguda belirtilen taşınmaz çalışmalarının tamamlanması ve buna bağlı olarak muhasebe kayıtları ile mali tablo bilgilerinin güncellenmesi gerekmektedir.

BULGU 21: Otopark Gelirinin Amacı Dışında Kullanılması

Otopark hesabına kaydedilmesi gereken gelirin cari hesaba aktarıldığı tespit edilmiştir.

Belediyelerin otopark hesapları ile ilgili temel düzenleme, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 37 ve 44'üncü maddelerine dayanılarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca çıkarılan 01.06.2018 tarihli ve 30340 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Otopark Yönetmeliği'dir.

Söz konusu Yönetmelik'in "Otopark bedelinin tespit, tahakkuk ve tahsili" başlıklı 12'nci maddesinde;

"... (4) Otopark bedelleri kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılır. Bu hesapta toplanan meblağa yasaların öngördüğü faiz oranı uygulanır. ..." hükmü yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in "Otopark hesabından yapılacak harcamalar" başlıklı 13'üncü maddesinde;

"... (2) Otopark hesabında toplanan meblağ otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılamaz.

(3) Otopark hesabında toplanan meblağ, belediyelerce hazırlanacak sarf belgesi, verile emri ve hak ediş raporuna göre belediyesinin yazılı talimatı üzerine ilgili bankaca hak sahibine ödenir.

(4) Otopark hesabında toplanan meblağın, amacında kullanılıp kullanılmadığı hususu İçişleri Bakanlığınca denetlenir." denilmektedir.

Yapılan incelemede, 2024 yılı içinde İdare tarafından tahsil edilen toplam 9.172.656,05 TL otopark bedelinin 8.961.556,35 TL'si, tüm harcamaların yapıldığı cari hesaba aktararak yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı işlem yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat çerçevesinde, İdare tarafından tahsil edilen otopark bedelinin yasaların öngördüğü faiz oranı ile nemalandırılma işlemlerinin tesis edilmesi açısından bir vadeli hesapta tutulması 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
Otopark Bedeli Olarak Alınan Paraların Amacı Dışında Kullanılması	2023	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular bölümünde bulgu konusu yapılmıştır.
Mülkiyeti Belediyeye Ait Olan Arazi Üzerinde Lehine Üst Hakkı Tesis Edilen İşletmeler İçin Emlak Vergisi Mükellefiyeti Oluşturulmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Diğer bulgular bölümünde bulgu konusu yapılmıştır.
Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması	2023	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde bulgu konusu yapılmıştır.
Yönetmelik Hükümlerine Göre İşyeri Açma Ruhsatı Alımı İçin Gereken İtfaiye Raporu Olmadan Ruhsat Verilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular bölümünde bulgu konusu yapılmıştır.
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Diğer bulgular bölümünde bulgu konusu yapılmıştır.
Bazı Taşınır Malların Anlık Depo Durum Cetvellerinin Fiili Durumu Yansıtması	2023	Yerine Getirilmedi	Diğer bulgular bölümünde bulgu konusu yapılmıştır.
Genel Hizmet Alanlarının İz Bedeli Üzerinden Kayıt Altına Alınmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde bulgu konusu yapılmıştır.
Belediyenin Kredi Kartı ile Tahsil Ettiği Tutarları Vadesinden Önce Nakde Çevirmesi Nedeniyle Bankalara Yüksek Tutarlı Komisyon Giderleri Ödenmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Diğer bulgular bölümünde bulgu konusu yapılmıştır.