



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

HAKKARİ ŞEMDİNLİ 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	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7. DENETİM BULGULARI	12

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	2
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu (TL)	3
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu (TL)	4
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu (TL)	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri (TL)	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri (TL)	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Ayrılması Gereken Kıdem Tazminatı Karşılıkları Tablosu (TL)	14
Tablo 9: Ön Ödeme Tavanını Aşan İş Avansları Tablosu	32
Tablo 10: Doğrudan Teminle Kısımlara Bölünerek Yapılan Mal Alım İşleri	35

KISALTMALAR

- KDV** : Katma Değer Vergisi
- TAKBİS** : Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi
- TOKİ** : Toplu Konut İdaresi Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Belediyenin Şirketlerdeki Sermaye Tutarı ile 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Uyumlu Olmaması
2. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Eksik Ayrılması
3. Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına Mahiyetine Uygun Olmayan İşlemlerin Kaydedilmesi
4. İlk Madde ve Malzeme Hesabından Çıkışların Aylık Dönemler İtibarıyla Yapılmaması
5. İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderler İçin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması
6. Yol Bakım ve Onarım Giderlerinin Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına Aktarılması Yerine Direkt Giderleştirilmesi

B. Diğer Bulgular

1. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
2. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması
3. Ulaşım Hizmetlerine İlişkin Verilen Bazı Ticari Plakaların İhale Yapılmaksızın ve Süre Belirtilmeksizin Kullandırılması
4. Kredi Kartlarından Yapılan Tahsilatların Mevzuatta Belirtilen Süre İçinde İdarenin Banka Hesabına Aktarılmaması
5. Gecekondu Fonu Hesabına Aktarılması Gereken Tutarların Takip Edilmemesi ve Gecekondu Fonunun Oluşturulmaması
6. İş Avansları İçin Verilen Avanslarda Bütçe Kanunuyla Belirlenen Üst Sınırlara Uyulmaması
7. Mal Alımı İhalelerinde Muayene ve Kabul İşlemlerinin Etkin Yürütülmemesi

8. Doğrudan Temin Limitlerinin Altında Kalmak Maksadıyla Mal Alım İşinin Kısımlara Bölünmesi
9. Harcama Evraklarının Ön Mali Kontrol İşlemlerine Tabi Tutulmadan Hazırlanması
10. Taahhüt Kartlarının Tutulmaması ve Gider Taahhütleri ile Gider Taahhütleri Karşılığı Hesaplarının Kullanılmaması
11. Taşınır İşlemleriyle İlgili Görevlendirmelerin Eksik Yapılması
12. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması
13. Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılan Kamulaştırmaların Tapu Müdürlüğü Nezdinde Takibinin Yapılmaması
14. İdare Taşınmazlarına İlişkin Formların ve İcmal Cetvelinin Olmaması

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.

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 11 Meclis üyesinden oluşmaktadır.

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

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

Şemdinli Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 10 birim belirlenmiştir. Bunlar İtfaiye Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Destek Hizmetler Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Muhtarlık İşleri Müdürlüğü, Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü ve Zabıta Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı meclis üyeleri arasından atanan 1 başkan yardımcısı görev yapmaktadır.

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	114	22
Sözleşmeli Personel	-	3
Kadrolu İşçi	-	8
Geçici İşçi	-	-
Toplam	114	33
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	89

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 2 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 Şemdinli Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Şemdinli 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 (TL)

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıllan Devreden Ödenek	Bütçe İle Verilen Ödenek	Eklenen/Düşülen Ödenek Toplamı	Ödenek Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	İptal Edilen Ödenek	Ertesi Yıla Devreden Ödenek
01	Personel Giderleri	0,00	25.045.288,90	8.211.760,00	33.257.048,90	29.055.662,75	4.201.386,15	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	3.767.137,60	520.000,00	4.287.137,60	3.480.670,13	806.467,47	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	105.971.148,90	46.540.000,00	152.511.148,90	146.575.262,55	5.935.886,35	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	85.500,00	0,00	85.500,00	15.415,76	70.084,24	0,00
05	Cari Transferler	0,00	5.187.437,00	-150.000,00	5.037.437,00	3.657.594,73	1.379.842,27	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	20.090.060,40	-8.900.000,00	11.190.060,40	6.705.623,25	4.484.437,16	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	6.603.427,20	-6.221.760,00	381.667,20	0,00	381.667,20	0,00
Toplam			166.750.000,00	40.000.000,00	206.750.000,00	189.490.229,17	17.259.770,83	0,00

Şemdinli Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 166.750.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2024 yılı ödenek toplamı 206.750.000,00

TL olmuştur. Yıl içinde 189.490.229,17 TL bütçe gideri yapılmış, 17.259.770,83 TL ödenek iptal edilmiş ve 2025 yılına ödenek devretmemiştir.

Şemdinli Belediyesinin 2024 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 166.750.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 166.750.000,00 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 25.552.612,45 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu (TL)

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini	Tahsilat Tutarı	Red ve İadeler	Net Tahsilat	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	14.989.888,50	1.385.601,50	1.075,10	1.384.526,41	9,23
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	12.838.290,50	8.797.003,30	264.800,00	8.532.203,30	66,46
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	21.162.409,00	23.422.950,68	0,00	23.422.950,58	110,68
05- Diğer Gelirler	107.111.730,50	127.419.646,33	0,00	127.419.646,33	118,96
06- Sermaye Gelirleri	3.019.518,00	3.178.290,00	0,00	3.178.290,00	105,26
08-Alacaklardan Tahsilat	7.628.163,50	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	166.750.000,00	164.203.491,81	265.875,10	163.937.616,71	98,31

Buna göre 2024 yılında net bütçe geliri %98,31 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%9,23) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%66,46) beklenenin çok altında, alınan bağış ve yardımlar (110,68), diğer gelirler (118,96) ve sermaye gelirleri ise (%105,26) beklenenin üstünde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu (TL)

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	25.045.288,90	29.055.662,75	116,01
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3.767.137,60	3.480.670,13	92,40

03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	105.971.148,90	146.575.262,55	138,32
04- Faiz Gideri	85.500,00	15.415,76	18,03
05- Cari Transferler	5.187.437,00	3.657.594,73	70,51
06- Sermaye Giderleri	20.090.060,40	6.705.623,25	33,38
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,0	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	6.603.427,20	6.221.760,20	94,22
Toplam	166.750.000,00	189.490.229,17	113,64

Buna göre 2024 yılında bütçe giderleri %113,64 seviyesinde gerçekleşmiştir. Mal ve hizmet alım giderleri başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %38,32 oranında aşılmıştır. Personel harcamalarına ilişkin gider kalemleri beklenenin üstünde %116,01 gerçekleşirken, diğer giderler beklenenin altında 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 (TL)

Bütçe Çeşidi	Gelirinin	2022 Yılı	2023 Yılı	2024 Yılı	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
		(A)	(B)	(C)		
Vergi Gelirleri		4.742.061,70	7.881.792,00	1.385.601,50	66,21	-82,42
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri		5.113.075,00	6.756.995,00	8.797.003,30	32,15	30,19
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler		7.298.650,00	11.138.110,00	23.442.950,68	52,61	110,30
Diğer Gelirler		28.564.713,80	56.382.218,00	127.419.646,33	97,38	125,99
Sermaye Gelirleri		1.135.159,50	1.589.220,00	3.178.290,00	40,00	99,99
Alacaklardan Tahsilat		1.028.500,00	4.015.400,00	0,00	290,41	-100,00
Toplam		47.882.160,00	87.763.735,00	164.203.491,81	83,29	87,10
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)		0,00	0,00	265.875,10	0,00	0,00
Net Toplam		47.882.160,00	87.763.735,00	163.937.616,71	83,29	86,79

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 76.173.881,71 TL'lik (%86,79) artış göstermiştir. Bu çerçevede teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 2.040.008,30 TL (%30,19) alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 12.284.840,68 TL (%110,30), diğer gelirlerde 71.037.428,33 TL (%125,99) ve sermaye gelirlerinde 1.589.070,00 TL (%99,99) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının eklenmesi sonucu arttığı anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

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

Bütçe Çeşidi	Giderinin	2022 Yılı (A)	2023 Yılı (B)	2024 Yılı (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri		7.396.437,27	13.919.497,40	29.055.662,75	88,19	108,74
SGK Devlet Prim Giderleri		1.107.054,54	1.779.478,15	3.480.670,13	60,74	95,60
Mal ve Hizmet Alım Giderleri		30.988.333,49	58.962.959,22	146.575.262,55	90,27	148,59
Faiz Giderleri		1.419,56	0,00	15.415,76	0,00	0,00
Cari Transferler		1.564.916,72	1.707.188,20	3.657.594,73	9,09	114,25
Sermaye Giderleri		407.779,15	780.942,14	6.705.623,25	91,51	758,66
Sermaye Transferleri		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		41.465.940,73	77.150.065,11	189.490.229,17	86,06	145,61

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 112.340.164,06 TL (%145,61) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinde 15.136.165,35 TL (%108,74), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinde 1.701.191,98 TL (%95,60), mal ve hizmet alım giderlerinde 87.612.303,33 TL (%148,59), cari transferlerde 1.950.406,53 TL (%114,25), sermaye giderlerinde 5.924.681,11 TL (%758,66) bir artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın, enflasyon düzeltilmesi yapılarak Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 165.567.598,11 TL, Faaliyet Geliri 186.822.228,77 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 21.254.630,66 TL olarak gerçekleşmiştir.

Şemdinli Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda 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	Şemdinli Personel Limited Şirketi	37.000,00	37.000,00	100
2	Şehri Navşar Taahhüt ve Ticaret Limited Şirketi	3.000.000,00	3.000.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Şemdinli Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 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 ve Şehircilik 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 yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmassından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise

İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

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

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

2024 yılı denetimi kapsamında, mezkûr mevzuat çerçevesinde, kurum iç kontrol sistemi, iç kontrol bileşenleri bazında aşağıdaki şekilde değerlendirilmektedir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmemiştir. İdarede “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmamıştır. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiştir. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 41’inci maddesi gereğince, nüfusu 50.000’nin altında olan belediyelerin Stratejik Plan yapma zorunluluğu olmadığından Stratejik Plan hazırlanmamıştır. İdare performans programı hazırlanmamıştır. İdare iç kontrol risklerini belirlememiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır. İdare tarafından yetki devirleri ve sınırları yazılı olarak belirlenmemiştir. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmamıştır. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmamıştır. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi bulunmamaktadır.

Bilgi ve İletişim Standartları

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

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi değerlendirilmemektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Belediyenin Şirketlerdeki Sermaye Tutarı ile 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Uyumlu Olmaması

Sermayesinin tamamı Belediyeye ait olan Şemdinli Belediyesi Personel Limited Şirketi ile yine sermayesinin tamamı Belediyeye ait olan Şehri Navşar Taahhüt ve Ticaret Limited

Şirketi'nin sermaye tutarının mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabına eksik kaydedildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 181'inci maddesinde mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarlarının "241- Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler" hesabına kaydedileceği belirtilmektedir.

Sermayesinin tamamı Belediyeye ait olan Şemdinli Belediyesi Personel Limited Şirketi'nin 10.000,00 TL sermaye ile kurulduğu, 2024 yılı sonu itibariyle sermayesinin 37.000,00 TL olduğu, Şehri Navşar Taahhüt ve Ticaret Limited Şirketi'nin ise 3.000.000,00 TL sermayesinin tamamının Belediyeye ait olma durumunun 05.07.2024 tarihinde Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi'nde yayınlandığı, dolayısıyla 241- Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabının 3.037.000,00 TL olması gerekmesine rağmen 2024 yılı mizanında 37.000,00 TL olduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle; bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir

Sonuç olarak, Belediyenin 2 şirkete olan ortaklığının toplam sermaye miktarı ile Belediyenin muhasebe kayıtlarında 241- Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabının uyumlu olması gerekmektedir.

BULGU 2: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Eksik Ayrılması

Belediyede çalışan sürekli işçiler ile İdarenin doğrudan hizmet alımı yöntemiyle çalıştırdığı işçiler için kıdem tazminatı karşılıklarının eksik ayrıldığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 472- Kıdem tazminatı karşılığı hesabı "Hesabın niteliği" başlıklı 330'uncu maddesinde, "bu hesap ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılır," denilmektedir.

Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 331'inci maddesine göre, hesaplanan kıdem tazminatı karşılık tutarları bu hesaba alacak, 630 Giderler hesabına borç kaydedileceği, vadeleri bir yılın altına düşen kıdem tazminatı karşılıkları bu hesaba borç, 372- Kıdem tazminatı karşılığı hesabına alacak kaydedilir.

Aynı Yönetmelik'in 372- Kıdem tazminatı karşılığı hesabı “Hesabın niteliği” başlıklı 281'inci maddesinde, bu hesabın belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yine Aynı Yönetmelik'te yer alan “Hesabın işleyişi” başlıklı 282'nci maddeye göre, vadeleri bir yılın altına düşen ve faaliyet dönemi içerisinde ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarları bu hesaba alacak, 472- Kıdem tazminatı karşılığı hesabına borç kaydedilir. Ödenen tazminatlar bu hesaba borç, ödemenin şekline göre ilgili hesaplara alacak; diğer taraftan 830- Bütçe giderleri hesabına borç, 835- Gider yansıtma hesabına alacak kaydedilir.

Öte yandan Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın 05.07.2024 tarihli ve 5 sıra Nolu Mali ve Sosyal Haklar Genelgesinin 2'nci maddesine göre 01.07.2024 tarihinden itibaren işçilere ödenecek kıdem tazminatının yıllık tavan tutarı 41.828,42 TL olarak belirlenmiştir.

2024 yılı sonu itibarıyla belediyede çalışan 8'i sürekli toplam 96 işçi bulunmaktadır. Sürekli işçiler için ayrılan kıdem tazminatı karşılıklarının kayıtlı olduğu 372 No.lu hesap 0,00 TL, sürekli işçilerin kıdem tazminatı karşılıklarının kayıtlı olduğu 472.01 No.lu hesap 100.000,00 TL, taşeron işçilerin kıdem tazminatı karşılıklarının kayıtlı olduğu 472.03 No.lu hesap 85.000,00 TL bakiye vermiş olup, aşağıda yer alan tabloda belirtildiği üzere toplam 96 işçinin kıdem tazminatı karşılığının 19.975.000,00 TL eksik hesaplandığı anlaşılmaktadır.

Tablo 8: Ayrılması Gereken Kıdem Tazminatı Karşılıkları Tablosu (TL)

İşçi Sayısı (A)	Ortalama Ücret (İşçi Ücretleri Toplamı/İşçi Sayısı) (B)	1 Yıllık Ayrılması Gereken Karşılık $C=(A)X(B)$	Ortalama Kıdem Yılı (İşçilerin Kıdem Yılları Toplamı/İşçi Sayısı (D)	472 Hesapta Toplam Ayrılması Gereken Karşılık $(E)=(C)X(D)$	472 Hesapta Ayrılmış Karşılık (F)	Fark $=(E)-(F)$
96	35.000,00	3.360.000,00	6	20.160.000	185.000,00	19.975.000,00

İdare tarafından yıl içerisinde ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılıkları eksik hesaplanmış ve bunun sonucunda bilançoda 372 ve 472 Kıdem tazminatı karşılığı hesapları mali tablolarda gerçeği yansıtmamıştır.

Kamu idaresi cevabında özetle; bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, gerek idarenin ihtiyatlı olması açısından gerekse mali tabloların idarenin mali durumunu tam ve doğru olarak yansıtabilmesi açısından kıdem tazminatı karşılık

işlemlerinin ilgili mevzuat hükümleri dikkate alınarak yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına Mahiyetine Uygun Olmayan İşlemlerin Kaydedilmesi

İdarenin alacak işlemleri üzerinde yapılan incelemede belediyenin peşin bedelle satışını gerçekleştirdiği bazı taşınmazlarının bedellerini 127- Diğer faaliyet alacakları hesabında izlediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 127- Diğer faaliyet alacakları hesabının niteliğini açıklayan 97'nci maddesinde, *“Diğer faaliyet alacakları hesabı, mahalli idarelere ait maddi duran varlıkların taksitli satılması durumunda ortaya çıkan alacaklar ile yukarıdaki hesapların kapsamına girmeyen ve bir yıl içerisinde tahsil edilmesi gereken diğer çeşitli faaliyet alacaklarının izlenmesi için kullanılır.”* hükmü yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in “Hesabın işleyişi” başlıklı 99'uncu maddesinde, maddi duran varlıkların taksitli satılması durumunda, satış bedelinden tahsilinde bütçeye gelir kaydedilmesi gereken tutarlardan bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tahsili gerekenlerin 127- Diğer faaliyet alacakları hesabına, bir yıldan daha uzun bir süre içerisinde tahsili gerekenlerin ise 227- Diğer faaliyet alacakları hesabına kaydedileceği hükmü yer almaktadır. Bu hesapta kayıtlı alacaklardan, nakden veya mahsuben yapılan tahsilatların bu hesaba alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılabacağı üzere sadece taksitli olarak satışı yapılan taşınmazların satış bedellerinin 127- Diğer faaliyet alacakları hesabına kaydedilmesi, peşin satışı yapılan taşınmazların satış bedellerinin bu hesaba kaydedilmemesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2024 yılı Haziran ayı mizanına göre toplam 1.566.290,00 TL tutarında peşin bedelle yapılan arsa satışının 127- Diğer faaliyet alacakları hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle; bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir

Sonuç olarak, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri uyarınca peşin bedelle satılan gayrimenkullerin satış bedellerinin 127 veya 227- Diğer faaliyet alacakları hesabına kaydedilmemesi gerekmektedir.

BULGU 4: İlk Madde ve Malzeme Hesabından Çıkışların Aylık Dönemler İtibarıyla Yapılmaması

150- İlk madde ve malzeme hesabında izlenen değerlerin çıkışlarının aylık dönemler itibari ile yapılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 115'inci maddesinde, kurum faaliyetlerinde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen tüketim malzemelerinin izlenmesi için 150- İlk madde ve malzemeler hesabının kullanımı düzenlenmiştir. İlk madde ve malzemelerin satın alınması, üretimi ile bağış ve yardım şeklinde bedelsiz edinilmesi sonucunda hesaba giriş kaydının yapılacağı ve tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilen veya kullanılan, kişisel kusurlardan dolayı yok olma, kırılma, bozulma veya eskime gibi nedenlerle kullanılamayacak veya tüketilemeyecek hale gelenlerin ya da hurdaya ayrılanların ise kayıtlardan çıkarılacağı düzenlenmiştir.

Ancak ilgili maddede bahsedilen hususlar gerçekleşmeden hesaplardan çıkış yapılması veya bu hususlar gerçekleşmesine rağmen çıkış yapılmaması, kurumun ambarında bulunan stoklar ile muhasebe kayıtları arasında uyumsuzluk olmasına neden olmaktadır. Bu durum kurum için risk oluşturmakta aynı zamanda da mali tabloların hatalı olmasına sebep olmaktadır.

Ayrıca Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi" başlıklı 30'uncu maddesinde; *"Muhasebe kayıtlarında "150- İlk Madde ve Malzemeler Hesabı"nda izlenen tüketim malzemelerinin çıkışları için düzenlenen Taşınır İşlem Fişleri muhasebe birimine gönderilmez. Bunların yerine, kamu idarelerinde aylık dönemler itibarıyla tüketim malzemelerinin Taşınır II. Düzey Detay Kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesi, ilgili dönemi takip eden dönemde, son dönem listesi ise en geç yılın son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderilir."* hükmü yer almaktadır.

Yönetmelik'te tüketim malzemelerinin çıkış işlemleri için özel bir düzenleme öngörülmüştür. Bu doğrultuda tüketim malzemelerinin çıkış işlemlerinde kullanılan taşınır işlem fişleri yerine aylık dönemler itibarıyla hazırlanan onaylı bir listenin ilgili dönemi takip eden dönemde üzere muhasebe birimine gönderilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, yıl içinde tüketim için alınan kamyon, otobüs lastikleri, mutfak araç ve gereçleri ve yemekhane mutfaklığı için alınan malzemeler de dahil olmak tüketim malzemelerinin çıkış işlemlerinin ocak ayından temmuz ayına kadar yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle; bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir

Sonuç olarak, Yönetmelik hükümleri uyarınca 150- İlk madde ve malzeme hesabında izlenen değerlerin çıkışlarının ilgili dönemi takip eden dönemde yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderler İçin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması

Şemdinli Belediyesinin iktisadi faaliyetleri dışında yürüttüğü hizmetler kapsamında yapmış olduğu giderlere ilişkin katma değer vergisinin (KDV), giderleştirilmesi veya aktifleştirilmesi gerekirken indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

KDV Genel Uygulama Tebliği'nin "Mükellefiyet" başlıklı bölümünde yer alan "*Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi*" başlığı altında "3065 sayılı Kanunun (1/3-g) maddesinde sayılan; (...) belediyelerin (...) ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri vergiye tabi değildir." denilmektedir. Bu hükümden dolayı belediyelerin kuruluş amaçlarına uygun olan ve ticari niteliği bulunmayan faaliyetlerinin verginin konusuna dâhil edilmemesi gerekmektedir.

Yine Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 191 İndirilecek katma değer vergisi hesabının niteliğini düzenleyen 153'üncü maddesinde;

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

Mezkûr Yönetmelik'in 191- İndirilecek katma değer vergisi hesabının işleyişini düzenleyen 154'üncü maddesinde ise;

"1) Kurumların katma değer vergisi tahsilatı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan giderin, Katma Değer Vergisi hariç tutarı 630-Giderler

hesabına veya aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili hesaba borç, indirilecek katma değer vergisi tutarı bu hesaba borç (...) kaydedilir.” hükmü bulunmaktadır.

Dolayısıyla, belediyeler KDV tahsilatı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmetler için ödedikleri KDV’yi, tahsil ettikleri hesaplanan KDV’den indirebilecek, bunun haricindeki KDV’leri ya giderleştirmek ya da aktifleştirmek sureti ile muhasebe kayıtlarına alacaklardır.

Yine Yönetmelik’e göre, belediyenin iktisadi faaliyetleri kapsamında ay içerisinde mal ve hizmet alımları dolayısıyla ödenen KDV’nin, mal ve hizmet satışı dolayısıyla tahsil edilen KDV’den fazla olması durumunda aradaki farkın 190- Devreden KDV hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 191 İndirilecek katma değer vergisi hesabının büyük kısmının indirimine konu olamayacak yol bakım ve onarımı giderlerine, akaryakıt giderlerine, inşaat malzemesi alım giderlerine ilişkin olduğu görülmüştür.

Bunun neticesinde;

- Ay sonlarında 191- İndirilecek katma değer vergisi hesabı ile 391- Hesaplanan katma değer vergisi hesabının mahsup edilmesi sonucunda ortaya çıkan 190- Devreden katma değer vergisi hesabının bilançoda, 35.664.419,35 TL gibi yüksek tutarda yer almasına,

- Faaliyet sonuçları tablosunda, 630 Giderler hesabının olması gerekenden daha düşük yer almasına,

sebebiyet verildiği tespit edilmiştir.

Ayrıca bu uygulama neticesinde, KDV’nin indirim konusu yapılabileceği iktisadi faaliyet alanı oldukça dar olan Şemdinli Belediyesi’nde, ay sonlarında, hesaplanan katma değer vergisi tutarının, devreden katma değer vergisi ile indirilecek katma değer vergisi toplamından fazla olmasının imkanının kalmadığı açıktır.

Kamu idaresi cevabında özetle; bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir

Sonuç olarak, Kurumun iktisadi faaliyetleri dışında yürüttüğü hizmetler kapsamında yapmış olduğu giderlere ilişkin KDV’yi, giderleştirmesi veya ilgili olduğu varlık hesabında aktifleştirmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Yol Bakım ve Onarım Giderlerinin Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına Aktarılması Yerine Direkt Giderleştirilmesi

Belediye tarafından, yıl içerisinde yapılan yol bakım ve onarım giderlerinin, değer ve verim artırıcı mahiyette olmasına rağmen, 251- Yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabına eklenmeyip direkt giderleştirildiği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Maddi duran varlıklar için yapılan değer artırıcı harcamalar*" başlıklı 27'nci maddesinde;

"Maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyet, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilir ve amortisman hesaplamasında dikkate alınır. Bunların dışında maddi duran varlıklar için yapılan her türlü normal bakım ve onarım harcamaları gider olarak kaydedilir."

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'inci maddesinde;

"...

Maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyet, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilir ve amortisman hesaplamasında dikkate alınır.

..."

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesabın işleyişi" başlıklı 191'inci maddesinde de;

"...

Bu hesapta kayıtlı yeraltı ve yerüstü düzenlerinin iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin arttırılmasına ilişkin olarak bütçeye gider kaydıyla yapılan harcama tutarları, bir taraftan bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

...”

Hükümleri yer almaktadır.

04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 47) *Amortisman ve Tükenme Paylarının “Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları”* başlıklı 6’ncı maddesinde;

“...(2) Ancak, maliyet bedeli, 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliğinin eki listede yer alan dayanıklı taşınırların her biri için 14.000 TL’yi, 13/9/2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte yer alan taşınmazlar için 34.000 TL’yi aşmayan duran varlıklar ile tutarına bakılmaksızın Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranı % 100 olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle maliyet bedeli bu tutarlara kadar olan duran varlıklar, hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilir. (3) Hesaplarda kayıtlı duran varlıklar için yapılan harcamalardan yukarıda belirtilen limitleri aşanlar değer artırıcı harcama olarak kabul edilir. ...”

Denilmektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın 02.11.2023 tarihli Olur’u ile söz konusu değer artırıcı harcama olarak kabul edilecek rakamların, taşınırlarda 52.000,00 TL, taşınmazlarda 114.000,00 TL olarak güncellendiği görülmüştür.

Yapılan incelemede, yıllar itibariyle yol üzerinde meydana gelen bozulma aşınma nedeniyle, asfaltın kazınması, yama yapılması ve bakım yapılması gibi harcamaların, yeraltı ve yerüstü düzenlerinin iyileştirilmesini, ömrünün uzatılmasını ve veriminin arttırılmasını sağladığı halde, 251- Yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabına eklenmesi gerekirken, 15.01.2024 tarih ve 83 nolu yevmiye kaydı ile 4.959.975,00 TL’nin direkt giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle; bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir

Sonuç olarak, iyileştirici, ömür uzatıcı ve verim artırıcı mahiyette olan yol bakım ve onarım giderlerinin, direkt giderleştirilmeyip 251- Yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabına eklenmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

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

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

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

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

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

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı

yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır.

Yapılan incelemede Belediyede görev alan kadrolu 8 işçiden 7'sinin 59 ile 110 gün arasında, belediye şirketi işçilerinin ise 19'unun 51 ile 100 gün arasında, 9'unun 101 günden fazla kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Kamu idaresi cevabında özetle; bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullanılması sağlanmalıdır.

BULGU 2: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

İdare ile Bem-Bir-Sen arasında akdedilen sosyal denge tazminatı sözleşmesinde, mevzuatında yer almayan bayram harçlığı, sosyal haklar ve eğitim, işyerine geliş ve gidiş için servis hizmeti gibi konularda düzenlemeler yapılmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'nin (Kanun Hükmünde Kararname) 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. Bu sözleşme bu Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz. 375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesinde ise; sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan toplu sözleşmede

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 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 (1) numaralı 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'sidir. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla çeşitli adlar altında yapılan ödemeler dahil 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.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediye başkanının teklifi üzerine, belediye meclisince sosyal denge tazminatı verilmesi yönünde alınan karara istinaden yapılacak sözleşmede, belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece, ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içinde tespit etmekle yetkilidir. 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde bu sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmayacağı açıkça belirtilmişken, sosyal denge tazminatı sözleşmesini, toplu sözleşme gibi değerlendirmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında hükümler koymak mümkün değildir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de görüleceği üzere, sosyal denge tazminatı 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 tazminatı sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuatına açıkça aykırı olacaktır.

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; İdare ile Bem-Bir-Sen arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmesinde, "*bayram harçlığı*" "*sosyal haklar ve eğitim*", "*işyerine geliş ve gidiş için servis hizmeti*" gibi mevzuatına aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki: Belediye ile Bem-Bir-Sen

arasında akdedilen ve 13.12.2023-31.12.2026 döneminde geçerli olan Toplu İş Sözleşmesi'nin; "Sosyal Denge Tazminatı" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"4688 sayılı Kanun kapsamında verilebilecek aylık net sosyal denge tazminatı tutan aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

Kamu görevlilerine maaşlarına ilave olarak en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %105 oranında maaşlarla birlikte peşin olarak verilir.

İşveren; işyerinde çalışan sendika üyesi memura her yıl Ramazan Bayramı Kurban Bayramı ve Yılbaşı Bayramlarından önce,

- 1. Yıl Ramazan Bayramından önce 3000-00 TL,*
- 2. Kurban Bayramından önce 3000-00 TL*
- 3. Yılbaşı Bayramından önce 3000-00 TL bayram harçlığı verilir."*

"Sosyal Haklar ve Eğitim" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"a) İşverenin kuruluşları ve tesisleri ile düzenlediği sürekli/süreksiz etkinliklerden (spor salonu, eğitim kursları, sinema, tiyatro, düğün/nikah salonu vb.) üyelerin kendileri ile bakmakla yükümlü oldukları eş ve çocuklarının ücretsiz veya indirimli yararlanması için görüşmeler yapılarak imkanlar nispetinde çözüme ulaşılır.

b) İşveren, sendikanın düzenleyeceği toplantı, seminer, gezi gibi faaliyetlerde, işyerinin çalışma düzenini aksatmayacak şekilde olmak üzere mesai saatlerinde yapılmasına izin verir.

c) İşveren, iş veriminin yükseltilmesi amacıyla üyelerin mesleki becerilerinin artırılması ve mesleki bakımdan gelişmeleri için eğitimler yaptırır, bu çerçevede başka kurum veya kuruluşların düzenlediği kurs, seminer, konferans gibi faaliyetler için salon, ekip, araç ve gereçleri ücretsiz tahsis eder"

"İşyerine Geliş ve Gidiş İçin Servis Hizmeti" başlıklı 11'inci maddesinde ise;

"Normal mesai düzeninin gerektirdiği mesai başlangıç ve bitiş saatlerine uygun olarak üyelerin işyerine geliş ve işyerinden dönüşleri için servis hizmeti sağlanır. Bu işlem için kurumca yapılan ödemeler sosyal denge tazminatı sözleşmesi ödemesi kapsamında sayılmaz." denilmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Belediye başkanı ile yetkili sendika temsilcisi arasında imzalanan sosyal denge tazminatı sözleşmesinde yer alan yukarıdaki düzenlemeler söz konusu mevzuata aykırıdır. Sosyal denge tazminatı sözleşmelerinde, mevzuatında yer almayan hususların düzenlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 3: Ulaşım Hizmetlerine İlişkin Verilen Bazı Ticari Plakaların İhale Yapılmaksızın ve Süre Belirtilmeksizin Kullanılması

Belediye sınırları içerisinde ulaşım hizmetlerine ilişkin olarak faaliyette bulunan ticari taksi plakalarının bir kısmının İl Trafik Komisyonu ve Belediye Meclisi tarafından ihale yapılmaksızın, bedel ve süre belirtilmeksizin verildiği görülmüştür.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12'nci maddesinde; trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetki olarak il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

Bu Kanun'a dayanılarak 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın amacının; vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek olduğu, kararın 2918 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan illerde uygulanacağı belirtilmiştir.

Anılan Usul ve Esasların 3'üncü ve 5'inci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, taksi minibüs ve dolmuş plakalarının; geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara muhammen bedeli ve süresi belirtmek şartıyla il trafik komisyonu tarafından ihale yoluyla verilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin 9'uncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesinin 5'inci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393

sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasındaki hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyelerin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanununa göre toplu taşımaya ilişkin hakların belediyeye ait olduğu anlaşılmakla birlikte belediyelere ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekmektedir.

5393 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinde; bu Kanunla, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun uygulanmayacağı ifade edilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisinde il trafik komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Bu tarihten sonra alınan il trafik komisyon kararları yetki yönüyle geçersizdir.

Danıştay 13. Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No: 2014/384, 2014/ 1950 No.lu Kararlarında, belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmeti ile ilgili olarak;

- Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu,
- Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yılla sınırlı olduğu,
- Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği,
- Yukarıda usullere gördürülecek hizmetlere ilişkin ihalelerin 2886 Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiğine hükmedilmiştir.

Aynı Dairenin Esas No:2014/1735, 2014/2859 No.lu Kararında; “... *davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemedi, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı*

gerekçesiyle, ilk derece mahkemesi tarafından davanın reddine karar verilmiş olup, bu Danıştay tarafından da onanmıştır.” denilmiştir. Danıştay'ın bu kararı ve bu yöndeki diğer kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

4.5.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 07.04.2021 tarihli ve 2018/20720 başvuru numaralı Kararında; ihalesiz olarak verilen yolcu taşıma imtiyazının iptal edilerek söz konusu işin ihale ile verilmesi gerektiği konusunda herhangi bir tereddüt bulunmadığı, bununla birlikte idarenin iyi yönetim ilkelerine uygun olarak hat sahiplerini karar almadan önce objektif koşullar konusunda bilgilendirerek yeni oluşacak duruma kendilerini hazırlayabilecekleri imkan sunması, gerekirse makul olarak değerlendirilebilecek bir süre öngörülerek bir geçiş dönemi sağlanması, böylelikle yapılacak hukuki müdahale sonrasında bütün külfetin hat sahiplerinin üzerine kalmamasına azami gayret gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir

Yukarıda belirtilen yüksek yargı kararları ışığında, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmek suretiyle gördürülebilmesi ile mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması mümkün gözükmemektedir.

Yapılan incelemelerde;

- Şemdinli Esnaf ve Sanatkarlar Şoförler ve Otomobilciler Esnaf Odası Başkanlığı'nın Şemdinli Belediye Başkanlığı'na muhatap 14.03.2017 tarih ve 85 sayılı yazısında “*Şemdinli ilçemizde yolcu taşımacılığı yapmak üzere Yüksekova Trafik Tescil ve Büro Amirliği tarafından 2001 yılında verilen ticari taksi plakaları ve adına kayıtlı kişilerin listesi ekte sunulmuştur.*” denildiği, ekten 10 ticari plakanın belirtilen kişilere tahsis edildiğinin anlaşıldığı, ancak tahsisin hangi şekil ve şartlarda verildiğine dair herhangi bir bilgi temin edilemediği,

- Belediye sınırları içerisinde faal olan 2 ticari taksi plakası için 24.02.2010 tarih ve 06 sayılı Belediye Meclis Kararı alındığı, söz konusu kararda plaka başına 2.000 TL alınmasına karar verildiği, fakat süre belirtilmediği ve bu işlemin ihalesiz yapıldığı,

- Belediye sınırları içerisinde faal olan 2 ticari taksi plakası için 27.02.2024 tarih ve 11 sayılı Belediye Encümen Kararı alındığı, söz konusu kararla, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 35-a maddesi kapsamında yapılan ihale sonucunda 797.000,00 TL bedelle 2 ticari

taksi plakasının süresiz tahsisinin yapıldığı,

- Belediye sınırları içerisinde faal olan 8 ticari taksi plakası için 06.06.2024 tarih ve 29 sayılı Belediye Meclis Kararı alındığı, söz konusu kararda, “... bir kereye mahsus olmak üzere 2014 yılı için 8 adet plaka tahsisinin verilmesine ve bu tahsisin müracaatçılar arasından kura çekmek suretiyle yapılmasına...” denildiği, söz konusu Belediye Meclisi Kararı üzerine 11.09.2014 tarih ve 1 sayılı Belediye Encümen Kararı ile ticari taksi plakası başına 10.000 TL’nin kura sonucu belirlenen kişilerden alınarak, süresiz ve ihalesiz 8 ticari taksi plaka tahsisinin yapıldığı,

- Belediye sınırları içerisinde faal olan 12 ticari M plaka hattı için 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 35-d maddesi kapsamında yapılan ihale sonucunda yüklenici ile 08.08.2023 tarihinde yapılan sözleşme hükümleri doğrultusunda, sözkonusu 12 ticari M plaka hattının 10 yıllığına 1.860.000,00 TL bedel karşılığında kiralandığı,

Tespit edilmiştir.

Belediyeler toplu taşıma hizmeti ile ilgili görevli ve yetkili olduğu kadar bu hizmet kendilerine mahalli müşterek ihtiyaçlar bağlamında bir sorumluluk olarak da tevdi edilmiştir. Ancak bu hizmetin Kanun’da gösterilen usullerden birisi ile belirli bir süre için özel hukuk kişilerine gördürülmesi, bu kapsamda ihale sürelerinin, kiralama yöntemi için en fazla on yıl, imtiyaz yöntemi için en fazla kırkdokuz yıl, ruhsat vermede ise muhammen bedelin belirlenerek imtiyaz ve tekel oluşturmayacak şekilde belirli bir süre olarak belirlenmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan plakaların verilmesinde kira süresinin belirtilmemesi 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına aykırı olduğu gibi il trafik komisyonu kararı ile süresiz olarak verilen toplu taşıma haklarının kazanılmış bir hak olarak değerlendirilemeyeceği de açıktır.

Kanunlardaki esaslara aykırı olarak yapılan ve uzun yıllar süren fiili kullanımlar veya süresiz ya da Kanun’da gösterilen sürelerden daha uzun süre belirlenen usulsüz ihale sözleşmeleri kazanılmış hak kapsamında değerlendirilmemelidir. Hak ancak yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edildiğinde kazanılmaktadır. Dolayısıyla belediyesince, açıklanan ilkelere aykırı kullanımdaki hatların 5393 sayılı Kanun’da gösterilen usuller ve 2886 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak yeniden kiralanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir

Sonuç olarak, verildiği tarihte geçerli olan düzenlemelere uygun verilmeyen ticari plakaların tespit edilerek süresi ve şartları da belirtilmek suretiyle, belediyenin toplu taşımaya ilişkin olan bu hakkının, iyi yönetim ilkelerine uygun olarak hat sahiplerini karar almadan önce objektif koşullar konusunda bilgilendirmek suretiyle yeni oluşacak duruma kendilerini hazırlayabilecekleri imkan sunulması, gerekirse makul olarak değerlendirilebilecek bir süre öngörülerek bir geçiş dönemi sağlanması ve daha sonra belediye'deki yetkili organın kararıyla, süresinin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde ihale yoluyla kiraya verilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Kredi Kartlarından Yapılan Tahsilatların Mevzuatta Belirtilen Süre İçinde İdarenin Banka Hesabına Aktarılmaması

Kredi kartları üzerinden yapılan tahsilatların süresi içerisinde İdarenin mevduat hesaplarına aktarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 109-Banka kredi kartlarından alacaklar hesabının niteliğini açıklayan 73'üncü maddesinde; banka kredi kartları ile yapılan tahsilatlara ilişkin olarak Hazine ve Maliye Bakanlığınca genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için belirlenen usul ve esaslara uyulacağı hüküm altına alınmıştır.

Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin "Uygulama ve Kullanılacak Araçlar" başlıklı 5'inci maddesinde; yurt içinde yerleşik tüm bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatların azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Diğer Hususlar" başlıklı 12'nci maddesinde; kurumların, bankalarla yapacakları protokollerde bu Yönetmelik hükümlerine uygun düzenlemeler yapmakla yükümlü olduğu ve bu Yönetmelik hükümlerine göre yapılacak protokollerin süresinin bir yılı geçmeyeceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, mali kaynaklarının değerlendirilmesi hususunda idareler Yönetmelik hükümlerine riayet etmek zorundadır. Bu sebeple, kredi kartı tahsilatlarının valör süreleri, geçerliliği en fazla bir yıl olan protokoller

vasıtasıyla hüküm altına alınmalı ve kredi kartları ile yapılan tahsilatların azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılmalıdır.

İdarenin banka hesap ve kayıtları incelendiğinde; kredi kartı, banka kartı ve/veya online tahsilat yapılan bankalarla protokoller yapılmadığı, söz konusu bankalar üzerinden yapılan kredi kartı tutarlarının 20 gün içerisinde banka hesaplarına aktarılmadığı, 25 günden daha fazla sürede İdarenin banka hesaplarına aktarıldığı tespit edilmiştir.

Mevcut uygulama ile bankalar tarafından kredi kartı ve internet tahsilatları mevzuatta belirtilen azami sürede gönderilmediğinden İdare tarafından söz konusu nakit değerlendirilememekte ve dolayısıyla elde edecek gelirden mahrum kalınmaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle; bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir

Sonuç olarak, İdarenin Yönetmelik hükümleri doğrultusunda çalıştığı bankalarla protokol yapması ve söz konusu protokollerde kredi kartı, banka kartı ve online tahsilatlarının İdarenin kamu sermayeli banka hesaplarına aktarılacağı süre belirlenirken Yönetmelik'te belirtilen azami süreyi aşmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Gecekondu Fonu Hesabına Aktarılması Gereken Tutarların Takip Edilmemesi ve Gecekondu Fonunun Oluşturulmaması

Münhasıran mevcut gecekonduların ıslahı ve yeni gecekondu yapımının önlenmesi amaçlarıyla teşekkül ettirilen ve Toplu Konut İdaresi Başkanlığının (TOKİ) izni dâhilinde mevzuatta sayılan hizmetler kapsamında kullanılması gereken gecekondu fonunun oluşturulmadığı ve gecekondu fonuna aktarılması gereken tutarlara ilişkin Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü nezdinde takibinin yapılmadığı görülmüştür.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesinde sayılan kaynaklardan sağlanan gelirlerin, ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanarak bir fon oluşturulacağı hüküm altına alınmıştır.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un “*Taksitle ödeme, satış bedelinden pay verilmesi, belediyelere devir*” başlıklı 5'inci maddesinin beşinci fıkrasında;

“Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla %10’u, ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılır. Kalan kısmından ise ilgili belediyeye %30, varsa büyükşehir belediyesine %10 oranında pay verilir. (...) Bu paylar tahsilini takip eden ayın yirmisine kadar ilgili idarelerin hesaplarına aktarılır. (...)”

hükmüne yer verilmek suretiyle 775 sayılı Kanun kapsamındaki fonların kaynağı belirlenmiştir.

Yapılan incelemede; 4706 sayılı Kanun’un 5’inci maddesi kapsamında yapılan satışlar nedeniyle Belediyeye aktarılması gereken tutarların ve Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü’nce yapılan kesintilerin muhasebe kayıtlarında yer almadığı, idare tarafından bu hususların takibinin yapılmadığı ve gecekondü fonunun oluşturulmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle; bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir

Sonuç olarak, açıklanan mevzuat hükümleri gereği 4706 sayılı Kanun’un 5’inci maddesi kapsamında yapılan satışlar nedeniyle Belediyeye aktarılması gereken tutarların ve Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü’nce yapılan kesintilerin muhasebe kayıtlarında yer almasının sağlanması, idare tarafından bu hususların takibinin yapılması ve gecekondü fonunun oluşturulması gerekmektedir.

BULGU 6: İş Avansları İçin Verilen Avanslarda Bütçe Kanunuyla Belirlenen Üst Sınırlara Uyulmaması

Belediyede verilen iş avanslarında bütçe kanunu ile belirlenen üst sınırlara uyulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Ön ödeme” başlıklı 35’inci maddesinde;

“...Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabilir. Verilecek avansın üst sınırları merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilir.” denilmektedir.

Yukarıdaki hükme istinaden 2024 yılı için Bütçe Kanunu'na ekli İ- Cetveli'nde büyükşehir belediyeleri sınırlarındaki ilçeler ve nüfusu 50.000'i geçen ilçelerde yapım işleri ile mal ve hizmet alımları için verilebilecek ön ödeme tavanı 8.600,00 TL, diğer ilçelerde 4.400,00 TL olarak belirlenmiştir.

Yapılan incelemelerde, ön ödemelere ilişkin aşağıdaki tabloda gösterilen işlemlerde, 2024 yılı Bütçe Kanunu'nda belirtilen üst sınırlara uyulmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 9: Ön Ödeme Tavanını Aşan İş Avansları Tablosu

Yevmiye Tarih	Yevmiye No	Tutar (TL)	Açıklama
15.01.2024	82	8.000,00	Yurtiçi Geçici Görev Yoluğu Avans Ödemesi
05.02.2024	160	10.575,00	15 Adet Evlenme Cüzdanı Alımı İçin Avans Ödemesi
16.02.2024	223	18.816,00	İhale İlanı Ve E-İmza Alımı Avans Ödemesi
21.02.2024	267	5.400,00	2024/227204 İhale Kayıt Nolu 46 Kalem İnşaat Malzemesi Alımı İlan Bedeli
08.03.2024	334	40.320,00	8 Adet Plaka Satışı İlan Bedeli
22.03.2024	428	35.250,00	50 Adet Evlenme Cüzdanı Alımı İçin Avans Ödemesi
29.03.2024	478	30.000,00	E-İmza Kartı Alımı Avans Ödemesi
29.04.2024	603	36.288,00	4946 Dosya Numaralı İhale Bedeli

Kamu idaresi cevabında özetle; bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir

Sonuç olarak, Belediyede iş avanslarının verilmesinde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ön ödeme" başlıklı 35'inci maddesi ve Bütçe Kanunu'nda belirtilen üst sınıra göre işlem yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Mal Alımı İhalelerinde Muayene ve Kabul İşlemlerinin Etkin Yürütülmemesi

Belediye tarafından yapılan bazı mal alımı ihalelerinde muayene ve kabul komisyonu kurulmadan mal alımı işleminin gerçekleştiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının, ihaleler sonucunda teslim aldıkları mallar için gerçekleştirilecek muayene ve kabul işlemlerinde uygulanacak esas ve usuller 19.12.2002 tarih ve 24968 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik'te düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde yetkili makam tarafından biri başkan, biri işin uzmanı olmak üzere en az üç veya daha fazla tek sayıda kişi ile yedek üyelerden oluşan muayene ve kabul komisyonlarının kurulacağı, ilgili idarede yeterli sayıda veya işin özelliğine uygun nitelikte uzman personel bulunmaması durumunda 4734 sayılı Kanuna tabi idarelerden uzman personel görevlendirilebileceği düzenlemesine yer verilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in "*Malın veya yapılan işin fiziksel muayenesi*" başlıklı 16'ncı maddesinde;

"Malın veya yapılan işin fiziksel muayenesine başlanmadan önce bir tutanak tutulur. Tutanaklarda muayenenin başlangıcından itibaren inceleme, muayene ve numune alma safhaları özetlenir. İzlenecek yöntem, usul ve sonuç belirtilir. Bu tutanak komisyonca imzalanır ve mevcutsa yüklenici ve/veya vekiline imzalatılır. Muayene aynı günde bitmez ise, yüklenici ve/veya vekiline hazır bulunması için muayenenin devam edeceği gün ve saat tespit edilerek tebliğ edilir."

Denilmektedir.

Öte yandan Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin 38'inci maddesinde her türlü tüketim mal ve malzemeleri ile demirbaş, makine, teçhizat ve taşıt alımlarına ilişkin giderlerin ödenmesinde muayene ve kabul komisyon tutanağının ödeme emri belgesine eklenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından gerçekleştirilen 2024/1066753 ihale kayıt numaralı "Seyir Tepe Yolu Işıklandırma 8 Kalem Malzeme Alımı İşi"nde, 2024/371800 ihale kayıt numaralı "8 Kalem İnşaat Malzeme Alımı İşi"nde, 2024/912551 ihale kayıt numaralı "Belediye Araçları İçin Yedek Parça Alımı İşi"nde muayene ve kabul komisyonunun kurulmadığı, ihale kapsamındaki malların muayene ve kabul işlemleri gerçekleştirilmeden teslim alındığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında özetle; bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir

Sonuç olarak, mal alımlarında muayene ve kabul, İdare tarafından teslim alınacak malların ihale dokümanında belirtilen nitelik, nicelik, kalite ve özelliklere uygun olup olmadığının tayini açısından büyük önem ifade etmektedir. Belediyenin mal alımı ihalelerinde muayene ve kabul komisyonunu kurarak, teslim aldığı malları depoya koymadan önce muayene

ve kabul işlemlerini gerçekleştirmesi ve bu kapsamda yapılan ödemelerde ödeme emri belgelerine muayene ve kabul komisyonu tutanağının eklenmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Doğrudan Temin Limitlerinin Altında Kalmak Maksadıyla Mal Alım İşinin Kısımlara Bölünmesi

İdare tarafından gerçekleştirilen bazı mal alım işlerinin kısımlara bölünerek, açık ihale usulü yerine doğrudan temin (22-d) yöntemiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “*Temel İlkeler*” başlıklı 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, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu belirtilmiş olup diğer usullerin kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu maddenin gerekçe metninde de ifade edildiği gibi bu ilkeler, Kanun’un hazırlanış amacının gerçekleştirilmesini güvence altına alan ve bu amaca yönelik olmak üzere diğer hükümlerin uygulanmasında ve yorumlanmasında referans değerler olarak gözetilmesi gereken hukuki düzenlemelerdir.

Kanun koyucu idarelerin görevlerini yerine getirirken asıl olarak açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün kullanılması gerektiğini, pazarlık ve doğrudan temin usullerinin ise belli şartlar altında ve istisnai hallerde kullanılacağını hüküm altına almıştır.

24.01.2024 tarih ve 32439 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2024/1 numaralı Kamu İhale Tebliği’nde, belediye sınırları içinde doğrudan temin sınırı 207.453,00 TL olarak belirlenmiştir.

Yapılan incelemede, 2024 yılının ilk 6 ayı içerisinde doğrudan temin kapsamında 4 ayrı köpek maması alımı yapıldığı, bu alımların 2 grup halinde aynı tarihte gerçekleştiği ve toplam tutarının eşik değeri aştığı tespit edilmiştir. 2024 yılı içerisinde gerçekleştirilmiş olan bu mal alım işlerinin ihale yoluyla temini mümkün iken, kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle yapılmasının, Kamu İhale Tebliğindeki parasal limitlerin altında kalmak amacına yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Oysa bu hizmet alım işleri için ödenen toplam meblağlar

aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi doğrudan temin sınırı olan 207.454,00 TL tutarın üzerinde gerçekleşmiştir.

Tablo 10: Doğrudan Teminle Kısımlara Bölünerek Yapılan Mal Alım İşleri

Sıra No	Yevmiye No	Tarih	Konusu	Tutarı (TL) (KDV Hariç)
1	440	25.03.2024	Köpek maması alımı	200.000,00
2	441	25.03.2024	Köpek maması alımı	157.000,00
3	771	12.06.2024	Köpek maması alımı	202.400,00
4	772	12.06.2024	Köpek maması alımı	202.000,00

Kamu idaresi cevabında özetle; bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir

Sonuç olarak, Kamu İhale Kanunu doğrultunda, hizmet alım işlerinin, kısımlara bölünerek doğrudan temin (22-d) yöntemi yerine açık ihale usulü kullanılarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Harcama Evraklarının Ön Mali Kontrol İşlemlerine Tabi Tutulmadan Hazırlanması

Harcama birimlerince düzenlenen ödeme emirleri ile eki belgelerin, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yazılı ön mali kontrol işlemlerine tabi tutulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ön malî kontrol" başlıklı 58'inci maddesiyle;

Ön malî kontrolün, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsadığı,

Ön malî kontrol sürecinin, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluştuğu,

Kamu idarelerinde ön malî kontrol görevinin, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütüleceği,

Harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılacak asgarî kontrollerin, malî hizmetler birimi tarafından ön malî kontrole tâbi tutulacak malî karar ve işlemlerin usûl ve esasları ile ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemlerin Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirleneceği,

Kamu idarelerinin, bu standart ve yöntemlere aykırı olmamak şartıyla bu konuda düzenleme yapabileceği,

Düzenlemesi getirilmiştir.

Aynı Kanuna dayanılarak hazırlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 3'üncü bölümünde de “*Ön Mali Kontrol*” hususu ayrıntılı olarak anlatılmıştır. Anılan bölümde yer verilen 12'nci maddenin üçüncü fıkrasında; ödeme emri belgesini düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlilerinin, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön malî kontrol yapacakları ve gerçekleştirme görevlileri tarafından yapılan kontrol sonucunda ödeme emri belgesi üzerine ‘Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür’ şerhi düşülerek ödeme emrinin imzalanacağı belirtilmiştir. Yine aynı bölümde yer alan 14'üncü maddenin son fıkrasında; harcama birimlerinde ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön mali kontrol görevinin, ödeme emri belgesini düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlisi tarafından yerine getirileceği hükme bağlanmıştır.

Buna göre; harcama yetkililerince, yardımcılarında veya hiyerarşik olarak kendisine en yakın üst kademe yöneticileri arasından görevlendirilmesi gereken gerçekleştirme görevlilerinin, harcama birimlerindeki ön mali kontrol görevini yerine getirme yükümlülüğü bulunmaktadır.

Yapılan incelemede, gerçekleştirme görevlilerince, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar çerçevesinde kontrole tabi tutulması gereken evraklar üzerinde tam bir ön mali kontrol yapılmadığı ve harcama evraklarına “kontrol edilmiştir ve uygun görülmüştür” şerhinin düşülmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle; bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir

Sonuç olarak, Harcama ve muhasebe işlemlerine ilişkin ödeme emri belgelerinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bu kanuna dayanılarak çıkartılan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar çerçevesinde ön mali kontrol işlemlerine tabi tutularak düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Taahhüt Kartlarının Tutulmaması ve Gider Taahhütleri ile Gider Taahhütleri Karşılığı Hesaplarının Kullanılmaması

Sözleşmeye dayanılarak girişilen taahhütler için, 920-Gider taahhütleri ve 921-Gider taahhütleri karşılığı hesaplarının kullanılmadığı ve taahhüt kartı düzenlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 450'nci maddesinde, 920- Gider taahhütleri hesabının, yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen ve mevzuatı gereğince bunlara ilave edilen taahhüt tutarları ile bunlardan yerine getirilenlerin ve feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 449'uncu maddesinde ise; taahhütler, bunlara yapılan ilaveler ve fiyat farkı tutarları ile taahhüdün yerine getirilmesi dolayısıyla nakden veya mahsuben yapılan hakediş ödemeleri ile taahhüt tutarından yapılan eksiltmeler ve diğer bilgiler için "Taahhüt kartı" düzenleneceği ve yapılan işlemlerin buraya kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde, sözleşmeye dayanılarak girişilen taahhütler için taahhüt kartı düzenlenmesi ve taahhüt tutarlarının söz konusu nazım hesaplarda takip edilmesi gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, Kurum tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihale edilen ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na göre sözleşmeye bağlanan; mal alım, hizmet alım ve yapım işleri için taahhüt kartı düzenlenmediği ve bu işler için 920-Gider taahhütleri hesabı ve 921-Gider taahhütleri karşılığı hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle; bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir

Sonuç olarak, sözleşmeye dayanılarak girişilen taahhütler için, 920-Gider taahhütleri ve 921-Gider taahhütleri karşılığı hesaplarının kullanılması ve taahhüt kartı düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Taşınır İşlemleriyle İlgili Görevlendirmelerin Eksik Yapılması

Belediyede taşınır işlemleriyle ilgili resmi olarak görevlendirilmiş taşınır işlem kayıt sorumlusunun olduğu fakat taşınır kontrol yetkilisi ve taşınır konsolide görevlisinin bulunmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin “Tanımlar” başlıklı 4'üncü maddesinde;

"s) Taşınır konsolide görevlisi: Taşınır kayıt yetkililerinden aldığı harcama birimi taşınır hesaplarını konsolide ederek taşınır hesap cetvellerini hazırlamak ve biriminin bir üst teşkilattaki taşınır konsolide görevlisine vermekle sorumlu olan görevlileri,

ş) Taşınır kontrol yetkilisi: Taşınır kayıt yetkilisinin hazırlamış olduğu taşınır mal yönetim hesabına ilişkin belge ve cetvellerin mevzuata ve mali tablolara uygunluğunu kontrol eden, Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvelini imzalayan ve bu konularda harcama yetkilisine karşı sorumlu olan görevlileri” denilmiştir.

Yapılan incelemede, Şemdinli Belediyesinde üst yönetici tarafından görevlendirilmiş taşınır işlem kayıt görevlisinin olduğu fakat taşınır konsolide görevlisi ve taşınır kontrol yetkilisi bulunmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle; bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir

Sonuç olarak, taşınır iş ve işlemleri ile ilgili personelin görevlendirilmemesi; taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasına, kontrolüne ve kayıtların Taşınır Mal Yönetmeliği'nde belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasına engel olacağından, üst yönetici tarafından taşınır konsolide görevlisi ve taşınır kontrol yetkilisi görevlendirilmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu’nun “*Tanımlar ve Kısaltmalar*” başlıklı 3’üncü maddesinin (s), (ş) ve (z) fıkralarında; “Geçiş Hakkı”, “Geçiş Hakkı Sağlayıcısı” ve “İşletmeci” tanımlamaları yapılmıştır.

Aynı Kanun’un 22’inci maddesinin birinci fıkrasında geçiş hakkının kapsamı belirlenmiş, 25’inci maddesinde de işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının anlaşma serbestisi çerçevesinde geçiş hakkına ilişkin anlaşmalar yapabileceği düzenlenmiştir.

Geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından 27.12.2012 tarih 28510 sayılı Resmî Gazete’de Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik yayımlanmıştır.

Yönetmelik’te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, anlaşma yapmaya ve geçiş hakkına ait ücretlerin tahsiline ise geçiş hakkına konu olan taşınmazın sahibi veya taşınmaz üzerinde hak sahibi olanların yetkili olduğu ifade edilmiştir. 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik’e eklenmiş olup geçiş hakkı ücretinin Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi’nde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve bu fiyatların her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Buna göre belediyeler tarafından tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi ve bu ücretlerin geçiş hakkını kullanan işletmecilerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Şemdinli Belediyesince 2024 yılına kadar altyapı geçiş hakkına ilişkin olarak herhangi bir bedel tahakkuk ve tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle; bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, Belediye tarafından 2024 yılı içerisinde altyapı geçiş hakkı bedeli olarak herhangi bir tahakkuk ve

tahsilatın yapılmaması belediyenin önemli bir gelirden mahrum kalmasına yol açmaktadır. Bu nedenle söz konusu gelirlere yönelik gerekli işlemler yapılmalıdır.

BULGU 13: Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılan Kamulaştırmaların Tapu Müdürlüğü Nezdinde Takibinin Yapılmaması

Belediye sınırları içerisinde yapılmış olan kamulaştırmaların Şemdinli Tapu Müdürlüğü tarafından Belediyeye bildirilmediği tespit edilmiştir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ile 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, belediyeler tarafından tahsil edilen ve önemli bir gelir kalemi olan emlak vergisini güvence altına almak amacıyla, tapu idarelerine; kamulaştırma işlemleri ve devir gibi mülkiyet değişimlerini ilgili belediyeye bildirme zorunluluğu getirmiştir. Bu zorunluluk bir vergi güvenlik önlemidir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun 10’uncu maddesinde; kamulaştırma kaynaklı tescil ve terkin işlemi sırasında mal sahiplerinin bu taşınmaz mal nedeniyle vergi ilişkisi aranmayacağı; ancak, tapu dairesinin durumu ilgili vergi dairesine bildireceği hükme bağlanmıştır.

2942 sayılı Kanun’un “*Vergilendirme*” başlıklı 39’uncu maddesinde “*Kamulaştırılan taşınmazın kamulaştırıldığı yıla ait emlak vergisi tarhına esas olan vergi değeri, kesinleşen kamulaştırma bedelinden az olduğu takdirde, kamulaştırma bedeli ile vergi değeri arasındaki fark üzerinden, cezalı emlak vergisi tarh olunur.*” denilmektedir.

Diğer yandan, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nun “*Bildirim Verme ve Süresi*” başlıklı 23’üncü maddesinde,

“*Bu Kanun’un 33’üncü maddesinde (8 numaralı fıkra hariç) yazılı vergi değerini tadil eden nedenlerin bulunması halinde (geçici ve daimî muafiyetten faydalanılması hali dahil) emlâk vergisi bildirimini verilmesi zorunludur. Emlâkin bulunduğu yerdeki ilgili belediyeye verilir.*” hükmü bulunmaktadır.

1319 sayılı Kanun’un 33’üncü maddesinde; bir bina veya arazinin takvim veya ifraz edilmesi veya mükellefinin değişmesi vergi değerini tadil eden sebepler arasında sayılmıştır. Ayrıca, Kanun’un 37’nci maddesine göre bu Kanun’da geçen “Vergi dairesi” tabiri, belediyeleri ifade etmektedir.

1319 sayılı Kanun’un “*Ödeme Süresi*” başlıklı 30’uncu maddesinde ise;

“Devir ve ferağı yapılan bina ve arazinin, devir ve ferağın yapıldığı yıl ile geçmiş yıllara ait ödenmemiş Emlak Vergisinin ödenmesinden devreden ve devralan müteselsilen sorumlu tutulurlar. Devralanın mükellefe rücu hakkı saklıdır. Tapu daireleri devir ve ferağ işlemini, işlemin yapıldığı ayı takip eden ayın 15’inci günü akşamına kadar ilgili belediyelere bildirir.” hükümleri yer almaktadır.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Şemdinli ilçesi içinde yapılan kamulaştırmalara ait bilgilerin düzenli olarak Belediyeye gönderilmediği tespit edilmiştir.

Netice olarak; kamulaştırma işlemlerinin, mevzuat gereği ilgili belediyeye bildirilmemiş olması durumunda: Gayrimenkule ilişkin daha önceden beyanname verilip verilmediği, emlak vergisi ödenip ödenmediği bilinmediğinden bu hatanın düzeltilmeden devam edeceği; gayrimenkule ilişkin daha önceden gelen emlak vergisi borçlarının bulunup bulunmadığı bilinmediğinden herhangi bir düzeltme işlemi yapılamayacağı; ek emlak vergisinin beyan edilmediği ve bildirim yapılmamış olduğundan bu hatanın düzeltilmeden devam edeceği; eski malik adına vergi tahakkuku yapılmaya devam edeceği; bildirim yapılmamış olduğundan bu hatalar sonucu ortaya çıkan emlak vergisi kaybından kamulaştırmayı yapmış olan kamu kurumunun da müteselsil sorumluluğunun devam edeceği açıktır.

Kamu idaresi cevabında özetle; bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir

Sonuç olarak, yukarıda açıklanan gerekçelerden dolayı, tapu idaresinin özellikle Kamulaştırma Kanunu ve Emlak Vergisi Kanunu kapsamındaki işlemler konusunda ilgili belediyeyi bilgilendirmesi; ilgili mevzuatı çerçevesinde veri paylaşımı sağlaması; bu bilgilendirme ve paylaşımın TAKBİS (Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi) sistemi kapsamında gerekli teknolojik altyapı kullanılarak sistemli ve zamanlı olması; Belediye tarafından bilgilendirme ve paylaşım takibinin yapılarak emlak vergisi gelirlerinin ve mali tablolarının güvenceye kavuşturulması gerekmektedir.

BULGU 14: İdare Taşınmazlarına İlişkin Formların ve İcmal Cetvelinin Olmaması

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik gereğince hazırlanması gereken taşınmaz formlarının hazırlanmadığı ve taşınmaz icmal cetvelinin oluşturulmadığı görülmüştür.

02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmî Gazete’de Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik yayımlanmıştır. Söz konusu yönetmeliğin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

Yönetmeliğin "*Kayıt şekli*" başlıklı 7'nci maddesinde aynen;

“(1) Kamu idareleri;

a) Tapu kütüğünde adlarına tescilli olan ve Ek 1’deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 2’deki ‘Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu’nda,

b) (Değişik: 3/6/2014-2014/6455 K.) Tapu kütüğünde kayıtlı olmayan ve Ek 1’deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılanların kaydını Ek 3’teki Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu’nda,

c) Ek 1’deki Kayıt Planının “Orta Malları” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 4’teki ‘Orta Malları Formu’nda,

ç) Ek 1’deki Kayıt Planının “Genel Hizmet Alanları” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 5’teki ‘Genel Hizmet Alanları Formu’nda,

d) Tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydını Ek 6’daki “Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu’nda, yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydını tutarlar.” denilmiştir.

Ayrıca, yine aynı maddenin 2'nci fıkrasında, kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formların taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderileceği, mali hizmetler birimine gönderilen söz konusu formların da konsolide edilerek bu yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı, ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde, İdarenin taşınmazlarına ilişkin taşınmaz kayıt formlarının oluşturulmadığı dolayısıyla söz konusu formların konsolide edilmesi sonucu hazırlanması gereken taşınmaz icmal cetvelinin hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle; bulgu doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılmaya başlanacağı ifade edilmiştir

Sonuç olarak, taşınmaz kayıt formlarının hazırlanması ve buna ilişkin icmal cetvelinin oluşturulmasının sağlanması 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>