



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# TRABZON ORTAHİSAR BELEDİYESİ

**2024 YILI**

**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

**Ekim 2025**



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

|                                                        |    |
|--------------------------------------------------------|----|
| 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ .....                   | 1  |
| 2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU .....                   | 8  |
| 3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....                        | 8  |
| 4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI ..... | 9  |
| 5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....       | 9  |
| 6. DENETİM GÖRÜŞÜ .....                                | 11 |
| 7. DENETİM BULGULARI .....                             | 11 |
| 8. EKLER .....                                         | 35 |



## TABLÖLER LİSTESİ

|                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tablo 1: Personel Durumu Tablosu .....                                                                | 3  |
| Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....                                         | 3  |
| Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....                                                      | 4  |
| Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu .....                                                      | 4  |
| Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri Tablosu .....                                  | 5  |
| Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri Tablosu .....                                  | 5  |
| Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....                                        | 6  |
| Tablo 8: 2024 Yılına ilişkin Personel Giderlerinin Bütçe Gelirlerine Oranı ve Üst Limit Miktarı ..... | 33 |



## KISALTMALAR

|              |                                      |
|--------------|--------------------------------------|
| <b>A.T.M</b> | Otomatik Vezne Makinesi (Bankamatik) |
| <b>KHK</b>   | Kanun Hükmünde Kararname             |
| <b>VUK</b>   | Vergi Usul Kanunu                    |



## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### B. Diğer Bulgular

1. Takdir Komisyonu Kurulmaması ve Re'sen Vergi Tarhiyatının Yapılmaması
2. İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunan İş Yerlerinin Bulunması
3. Çevre Temizlik Vergisine Ait Gecikme Zammının Büyükşehir Belediyesine Aktarılmaması
4. Zabıta Kadrosunda Olmayan Personele Zabıta Memurluğu Yaptırılması
5. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
6. Şirket Personelinin Başka Kurumlarda Görevlendirilmesi
7. Personel Şirketinde İstidam Edilen İşçilerin Arşiv Araştırması ve Güvenlik Soruşturmasının Yapılmaması
8. Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Alımların Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi
9. Bütçe Emanetlerinin Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması
10. Taşınmaz Kiralamalarında Ödeme Dönemine İlişkin Mevzuatta Öngörülen Usule Uyulmaması
11. Taşınmaz Satış İhalelerinde Mevzuata Aykırı Uygulamalar Bulunması
12. Taşınmaz Kiralamalarında Mevzuata Aykırı Uygulamalar Bulunması
13. Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Tahsili Yoluyla Kullandırılması ve Tahliye Sürecinin İşletilmemesi
14. Emlak Vergisi Mükellefiyeti Tesis Edilmeyen Taşınmazların Bulunması
15. İmar Programlarının Mevzuatta Öngörülen Süre Zarfında Hazırlanmaması Nedeniyle 1/10 Oranında Emlak Vergisi Uygulamasına Devam Edilmesi

16. Kamu Görevlisi Olmayan Kişilerin İdare Adına Para Göndermesi, Tahsil ve Muhafaza Etmesi

17. Şirket Personeli Dahil Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı bunun yanı sıra devlet

okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır. Merkezi idarenin, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu Anayasa'da hüküm altına alınmıştır. Bu idari vesayet yetkisi denetim ve soruşturma konularında İçişleri Bakanlığı tarafından, yönetsel konularda ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

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

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

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

Ortahisar Belediyesinde toplam 24 hizmet biriminden 5'i doğrudan Başkana bağlı olarak görev yapmaktadır. Belediyede 5 başkan yardımcısı görev yapmakta olup, diğer 19 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılarına bağlıdır.

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

**Tablo 1: Personel Durumu Tablosu**

| Personel İstihdam Türü                        | İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı | Dolu Kadro Sayısı |
|-----------------------------------------------|---------------------------------|-------------------|
| Memur                                         | 537                             | 394               |
| Sözleşmeli Personel                           | -                               | -                 |
| Kadrolu İşçi                                  | 125                             | 41                |
| Geçici İşçi                                   | -                               | -                 |
| <b>Toplam</b>                                 | <b>662</b>                      | <b>435</b>        |
| 696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel | -                               | 1101              |

Belediyenin hisselerinin tamamına sahip olduğu toplam 2 adet şirketi bulunmaktadır.

### 1.3. Mali Yapı

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

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

**Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

| E-Kod 1 | Giderin Türü                                       | Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL) | Bütçe İle Verilen Ödenek (TL) | Ek Ödenek (TL) | Ödenek Toplamı (TL) | Bütçe Gideri Toplamı (TL) | İptal Edilen Ödenek (TL) | Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL) |
|---------|----------------------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|----------------|---------------------|---------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| 1       | Personel Giderleri                                 | 0,00                              | 238.586.000,00                | 0,00           | 399.863.845,46      | 395.658.960,05            | 4.204.885,41             | 0,00                             |
| 2       | Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 0,00                              | 22.421.000,00                 | 0,00           | 38.743.074,43       | 38.521.800,78             | 221.273,65               | 0,00                             |
| 3       | Mal ve Hizmet Alım Giderleri                       | 0,00                              | 687.110.000,00                | 0,00           | 1.003.523.943,05    | 997.657.868,30            | 5.866.074,75             | 0,00                             |
| 4       | Faiz Giderleri                                     | 0,00                              | 7.000.000,00                  | 0,00           | 12.029.754,80       | 12.029.754,80             | 0,00                     | 0,00                             |
| 5       | Cari Transferler                                   | 0,00                              | 39.346.000,00                 | 0,00           | 45.852.081,99       | 45.366.081,99             | 486.000,00               | 0,00                             |
| 6       | Sermaye Giderleri                                  | 26.161.241,04                     | 235.370.000,00                | 0,00           | 105.675.306,25      | 103.101.956,33            | 2.573.349,92             | 0,00                             |

|               |                      |                      |                         |             |                         |                         |                      |             |
|---------------|----------------------|----------------------|-------------------------|-------------|-------------------------|-------------------------|----------------------|-------------|
| 7             | Sermaye Transferleri | 0,00                 | 104.110.000,00          | 0,00        | 35.473.235,06           | 35.473.235,06           | 0,00                 | 0,00        |
| 8             | Borç Verme           | 0,00                 | 0,00                    | 0,00        | 0,00                    | 0,00                    | 0,00                 | 0,00        |
| 9             | Yedek Ödenek         | 0,00                 | 281.057.000,00          | 0,00        | 0,00                    | 0,00                    | 0,00                 | 0,00        |
| <b>Toplam</b> |                      | <b>26.161.241,04</b> | <b>1.615.000.000,00</b> | <b>0,00</b> | <b>1.641.161.241,04</b> | <b>1.627.809.657,31</b> | <b>13.351.583,73</b> | <b>0,00</b> |

Belediyenin 2024 mali yılı bütçesi ile 1.615.000.000,00 TL ödenek öngörölmüş olup önceki yıldan devreden 26.161.241,04 TL ödenekle beraber 2024 yılı ödenek toplamı 1.641,161.241,04 TL olmuştur. 2024 yılında 13.351.583,73 TL tutarında ödenek iptal edilmiştir. Yıl içinde 1.627.809.657,31 TL bütçe gideri yapılmıştır. Gelecek yıla ödenek devri olmamıştır.

**Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

| Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu      | Bütçe Gelir Tahmini (TL) | Tahsilat Tutarı (TL)    | Ret ve İadeler (TL) | Net Tahsilat (TL)       | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|------------------------------------|--------------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|-------------------------|
| 01- Vergi Gelirleri                | 314.050.000,00           | 212.988.548,58          | 711.314,20          | 212.277.234,38          | 67,59                   |
| 03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 66.325.000,00            | 118.056.154,00          | 1.497.948,67        | 116.558.205,33          | 175,74                  |
| 04- Alınan Bağış ve Yardımlar      | 120.000.000,00           | 31.076.500,00           | 0,00                | 31.076.500,00           | 25,90                   |
| 05- Diğer Gelirler                 | 964.025.000,00           | 915.312.407,53          | 78.903,83           | 915.233.503,70          | 94,94                   |
| 06- Sermaye Gelirleri              | 151.600.000,00           | 148.790.102,14          | 0,00                | 148.790.102,14          | 98,15                   |
| 08-Alacaklardan Tahsilat           | 0,00                     | 0,00                    | 0,00                | 0,00                    | 0,00                    |
| 09- Red ve İadeler(-)              | 2.000.000,00             | 0,00                    | 0,00                | 0,00                    | 0,00                    |
| <b>Toplam</b>                      | <b>1.615.000.000,00</b>  | <b>1.426.223.712,25</b> | <b>2.288.166,70</b> | <b>1.423.935.545,55</b> | <b>88,00</b>            |

Buna göre 2024 yılında net bütçe geliri (%88) seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%175,74) ile beklenilenin üstünde gerçekleşmiştir. Diğer gelirler (%94,44), sermaye gelirleri (%98,15) oranında gerçekleşirken, vergi gelirleri (%67,59) ile alınan bağış ve yardımlar (%25,90) ise beklenilenin altında gerçekleşmiştir.

**Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

| Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu                          | Bütçe Ödeneği (TL) | Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL) | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|--------------------------------------------------------|--------------------|---------------------------------------|-------------------------|
| 01- Personel Giderleri                                 | 399.863.845,46     | 395.658.960,05                        | 99                      |
| 02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 38.743.074,43      | 38.521.800,78                         | 99                      |

|                                  |                          |                         |           |
|----------------------------------|--------------------------|-------------------------|-----------|
| 03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 1.003.523.943,05         | 997.657.868,30          | 99        |
| 04- Faiz Gideri                  | 12.029.754,80            | 12.029.754,80           | 100       |
| 05- Cari Transferler             | 45.852.081,99            | 45.366.081,99           | 99        |
| 06- Sermaye Giderleri            | 105.675.306,25           | 103.101.956,33          | 98        |
| 07- Sermaye Transferleri         | 35.473.235,06            | 35.473.235,06           | 100       |
| 08- Borç Verme                   | 0,00                     | 0,00                    | 0,00      |
| 09- Yedek Ödenekler              | 0,00                     | 0,00                    | 0,00      |
| <b>Toplam</b>                    | <b>1.641.161.241,04*</b> | <b>1.627.809.657,31</b> | <b>99</b> |

\*26.161.241,04 TL devrolunan ödenek ve 1.615.000.000,00 TL başlangıç ödeneği 2024 yılı ödenek toplamı 1.641.161.241,04 TL olmuştur.

Buna göre 2024 yılında bütçe giderleri (%99) seviyesinde gerçekleşirken; tüm gider kalemlerine ilişkin gerçekleşme oranının beklentiler dahilinde olduğu görülmektedir.

Belediyenin bütçe gelir ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2023 yılının 2022 yılına, 2024 yılının ise 2023 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

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

| Bütçe Gelirinin Çeşidi                         | 2022 Yılı (TL) (A)    | 2023 Yılı (TL) (B)    | 2024 Yılı (TL) (C)      | 2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A] | 2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B] |
|------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------|
| Vergi Gelirleri                                | 105.337.328,55        | 152.835.528,59        | 212.988.548,58          | 45,00                                   | 39,00                                   |
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri                 | 16.730.409,53         | 31.499.451,45         | 118.056.154,00          | 88,00                                   | 275                                     |
| Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler       | 22.429.062,63         | 18.002.442,45         | 31.076.500,00           | -19,00                                  | 73,00                                   |
| Diğer Gelirler                                 | 275.881.539,45        | 507.861.777,33        | 915.312.407,53          | 84,00                                   | 80,00                                   |
| Sermaye Gelirleri                              | 170.167.998,72        | 84.003.570,32         | 148.790.102,14          | -50,00                                  | 77,00                                   |
| <b>Toplam</b>                                  | <b>590.546.338,88</b> | <b>794.202.770,14</b> | <b>1.426.223.712,25</b> | <b>34,00</b>                            | <b>80,00</b>                            |
| Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Toplamı (-) | 834.053,04            | 619.459,90            | 2.288.166,70            | -25,00                                  | 269,00                                  |
| <b>Net Toplam</b>                              | <b>589.712.285,84</b> | <b>793.583.310,24</b> | <b>1.423.935.545,55</b> | <b>35,00</b>                            | <b>79,00</b>                            |

2024 yılında bütçe gelirleri %79 artarken, en fazla artış oranı %275 ile teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde gerçekleşmiştir. Bütçe gelirlerinden ret ve iadelerin negatif etkisi de bir önceki yıla göre %269 artmıştır.

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

| Bütçe Giderinin Çeşidi    | 2022 Yılı (TL) (A) | 2023 Yılı (TL) (B) | 2024 Yılı (TL) (C) | 2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A] | 2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B] |
|---------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------|
| Personel Giderleri        | 76.453.379,25      | 201.515.668,02     | 395.658.960,05     | 163                                     | 96                                      |
| SGK Devlet Prim Giderleri | 10.324.031,75      | 21.992.768,59      | 38.521.800,78      | 113                                     | 75                                      |

|                              |                       |                         |                         |           |           |
|------------------------------|-----------------------|-------------------------|-------------------------|-----------|-----------|
| Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 288.221.473,15        | 525.629.198,88          | 997.657.868,30          | 82        | 90        |
| Faiz Giderleri               | 5.468.751,73          | 6.752.395,95            | 12.029.754,80           | 23        | 78        |
| Cari Transferler             | 11.429.326,64         | 28.481.555,73           | 45.366.081,99           | 149       | 59        |
| Sermaye Giderleri            | 100.806.926,63        | 198.270.626,46          | 103.101.956,33          | 97        | -47       |
| Sermaye Transferleri         | 12.957.107,76         | 23.602.799,44           | 35.473.235,06           | 82        | 50        |
| <b>Toplam</b>                | <b>505.660.996,91</b> | <b>1.006.245.013,07</b> | <b>1.627.809.657,31</b> | <b>99</b> | <b>62</b> |

Belediyenin bütçe giderleri 2024 yılında bir önceki yıla göre %62 artarken, en büyük artış oranı personel giderleri (%96) ile mal ve hizmet satın alım giderlerinde (%90) gerçekleşmiştir. Sermaye giderlerinde ise %47'lik bir azalış görülmüştür.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 2.281.592.229,54 TL, Faaliyet Geliri 1.951.832.848,39 TL, enflasyon düzeltmesi sonucu oluşan tutar 303.057.809,57 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 26.701.571,58 TL olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

**Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler**

| Sıra No | Şirketin Adı                                                  | Toplam Sermaye Tutarı (TL) | Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL) | Hisse Oranı (%) |
|---------|---------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------|-----------------|
| 1       | ORBEL GIDA TURİZM İNŞ.MAD.TEM.GÜV.DAN.HİZ.SAN.VE TİC.A.Ş.     | 26.597.782,27              | 26.597.782,27                                | 100             |
| 2       | ORKENT KENTSEL DÖNÜŞÜM PROJE TİCARET VE SANAYİ ANONİM ŞİRKETİ | 80.755.456,95              | 80.755.456,95                                | 100             |

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Ortahisar Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Çerçeve hesap planının genel yapısı" başlıklı 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap

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

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

#### **1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi**

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

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

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın "Verilecek defter, mali tablo, belge ve

bilgilerin çeşitleri" başlıklı 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

-Birleştirilmiş veriler defteri,

-Geçici ve kesin mizan,

-Bilanço,

-Faaliyet sonuçları tablosu,

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

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın "Diğer belgelerin verilme yeri, süresi ve usulleri" başlıklı 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, Kamu 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 “İç Kontrol Sistemi” başlıklı 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 süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Kamu İdaresinin iç kontrol sistemi; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme başlıkları altında aşağıda değerlendirilmiştir:

### **Kontrol Ortamı Standartları**

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

### **Risk Değerlendirme Standartları**

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.

İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma yapılmıştır.

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur.

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunlar farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi, mevcuttur.

### **Bilgi ve İletişim Standartları**

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

## İzleme Standartları

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

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Trabzon Ortahisar Belediyesinin 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının 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 herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

### B. DİĞER BULGULAR

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

#### **BULGU 1: Takdir Komisyonu Kurulmaması ve Re'sen Vergi Tarhiyatının Yapılmaması**

Kamu İdaresince takdir komisyonu kurulmadığı için re'sen vergi tarhiyatının yapılmadığı görülmüştür.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun (VUK) 30'uncu maddesinin birinci fıkrasında; re'sen vergi tarhının, vergi matrahının tamamen veya kısmen defter, kayıt ve belgelere veya kanuni ölçülere dayanılarak tespitine imkân bulunmayan hallerde takdir komisyonları tarafından takdir edilen veya vergi incelemesi yapmaya yetkili olanlarca düzenlenmiş vergi inceleme raporlarında belirtilen matrah veya matrah kısmı üzerinden vergi tarh edilmesi olduğu, inceleme raporunda bu maddeye göre belirlenen matrah veya matrah farkının resen takdir olunmuş sayılacağı hüküm altına alınmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Usul hükümleri" başlıklı 98'inci maddesine göre; özel hükümler saklı kalmak kaydıyla bu Kanun'a göre alınacak vergi, harç ve katılma payları VUK'a tabidir.

Buna göre, 2464 sayılı Kanun'a göre beyanname üzerinden alınan vergilerde, vergi beyannamesinin kanuni süresi geçtiği halde verilmediği, kanuni veya ek süreler içinde verilmekle beraber beyannamede vergi matrahına ilişkin bilgilerin gösterilmediği durumlarda belediyelerin re'sen vergi tarhı yapmaları gerekmektedir. Kamu İdaresinin re'sen tarhiyat yapabilmesi için ise VUK'a göre öncelikle "takdir komisyonu" kurması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresi tarafından takdir komisyonu kurulmadığı ve dolayısıyla re'sen vergi tarhı yapılmadığı tespit edilmiştir. Bu durum belediye gelirlerinin tahakkuk ve tahsilatında önemli bir eksiklik oluşturmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, T.C Trabzon Vergi Mahkemesinin 2017/61 Esas numaralı kararı göz önünde bulundurularak; takdir komisyonu kurup re'sen tarhiyat yapmak yerine ihbarnamelerin ilgililerine tebliğ edildiği; 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun "Ödeme" başlıklı Ek 8'inci maddesine göre bir aylık (30 gün) süre içerisinde tahakkuk ve tahsilat yapılarak, Kamu İdaresinin gelirlerini artırmaya yönelik çalışmaların devam edildiği ifade edilmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 30'uncu maddesinin ikinci fıkrasında; hangi hallerde re'sen tarh yapılabileceği sayılmış olup, bunlardan ilki, vergi beyannamesinin kanuni süresi geçtiği halde verilmemiş olması halidir. Vergi beyannamesi kanuni veya ek süreler içinde verilmekle beraber beyannamede vergi matrahına ilişkin bilgiler gösterilmemiş bulunursa yine re'sen tarhiyat yapılabilecektir. Ancak, vergi inceleme yetkisi bulunmayan Kamu İdaresinin VUK'a göre re'sen tarhiyat yapabilmesi için öncelikle "takdir komisyonu" kurması gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında bahsedilen yargı kararında emlak vergisinin doğrudan tahakkuk ettirilemeyeceğinden bahsedilmekte olup; emlak vergisinde beyan usulü 4751 sayılı Kanun'un 7'nci maddesi ile kaldırılmıştır.

Dolayısıyla 2464 sayılı Kanun'da belirtilen ve beyana dayalı vergilerin beyan üzerine tarh edilememesi halinde, re'sen tarhı konusunda VUK'un Kamu İdaresine verdiği yetkilerin kullanılmasına engel bulunmamaktadır.

Kamu İdaresi tarafından, takdir komisyonunun kurularak re'sen tarhiyat yönteminin işler hale getirilmesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunan İş Yerlerinin Bulunması**

Kamu İdaresinin sınırları içerisinde yer alan bazı işletmelerin iş yeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulundukları görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek ve gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81'inci maddesinde ise belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir iş yerinin açılmasının iş yeri açma izni harcına tabi olduğu ifade edilmektedir.

10.08.2005 tarihli ve 25902 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in, "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde; yetkili idarelerden usulüne uygun olarak iş yeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan iş yeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı; iş yerlerine bu Yönetmelik'te belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemlerin bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmayacağı; iş yeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan iş yerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki hükümler kapsamında, Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren iş yeri sayısına ilişkin olarak Vergi Dairesi Müdürlüğünden bilgi talep edilmiş olup; ilçe sınırları içerisinde faal iş yeri sayısının 20.741 adet olduğu bildirilmiştir. Bu işyeri sayısı içerisinde avukatlıkbüroları, eczaneler, doktor muayenahaneleri, muhasebe büroları, özel eğitim kurumları, noterler gibi Belediyeden ruhsat alma zorunluluğu olmayan iş yerleri çıkarıldığında 17.829 adet işyerinin iş yeri açma ve çalışma ruhsatı almış olması gerekmektedir.

Kamu İdaresinden alınan verilere göre ise; Belediye sınırları içerisinde İdareden iş yeri açma ve çalışma ruhsatı alan işyeri sayısı 6.737'dir. İdareden ruhsat alması gereken faal işyeri sayısının 17.829 olduğu göz önünde bulundurulduğunda, ruhsat verilen 6.737 adet iş yeri

dışında geriye kalan 11.092 adet iş yerinin iş yeri açma ve çalışma ruhsatı olmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyet gösteren iş yerleri hakkındaki gerekli yasal işlemlerin ivedilikle yapılmaya devam edildiği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, söz konusu harç gelirlerinden mahrum kalınmaması ve iş yerlerinin Kamu İdaresinin kontrolü dışında faaliyet göstermesini engellemek için, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı olmayan iş yerleri hakkında gerekli tespitlerin yapılması sağlanmalıdır.

### **BULGU 3: Çevre Temizlik Vergisine Ait Gecikme Zammının Büyükşehir Belediyesine Aktarılmaması**

Kamu İdaresi tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisine ait gecikme zammının %20'sinin Büyükşehir Belediyesine aktarılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre Temizlik Vergisi" başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinde, ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisi ve vergiye ilişkin gecikme zamlarının %20'sinin bir bildirim ile ertesi ayın yirminci günü akşamına kadar büyükşehir belediyesine bildirileceği ve aynı süre içinde ödeneceği; tahsil ettiği vergiyi veya gecikme zammını süresi içinde büyükşehir belediyesine yatırmayan belediyelerden, bu tutarların 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalardan tahsil edilen çevre temizlik vergisine ait gecikme zammının %20'sine tekabül eden Büyükşehir Belediyesi payının aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Bu durum Kamu İdaresi hakkında 6183 sayılı Kanun uyarınca gecikme cezası uygulanmasına sebep olabilecektir.

Kamu İdaresi cevabında çevre temizlik vergisine ait gecikme zammının %20'sinin; Kamu İdaresinin Büyükşehir Belediyesindeki alacağından mahsup edilecek olmasından dolayı aktarma yapılmadığı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisine ait gecikme zammının yüzde yirmisinin Büyükşehir Belediyesine aktarılması gerekmektedir.

#### **BULGU 4: Zabıta Kadrosunda Olmayan Personele Zabıta Memurluğu Yaptırılması**

Kamu İdaresi tarafından zabıta kadrosunda olmayan memurlar ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yoluyla istihdam edilen işçilerin zabıta olarak görevlendirildiği görülmüştür.

11.04.2007 tarihli ve 26490 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye Zabıta Yönetmeliği’nin “Kuruluş” başlıklı 5’inci maddesinde, belediye zabıta teşkilatının 22/2/2007 tarihli ve 26442 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik hükümleri çerçevesinde belediye meclisi kararı ile oluşturulacağı; teşkilat oluşturulurken kaynakların etkili ve verimli kullanılması, zabıta hizmetlerinin kalitesinin artırılması ve ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanmasının gözetileceği belirtilmiştir. “Kadro ve Unvanlar” başlıklı 6’ncı maddesinde, belediye zabıta teşkilatı personel kadro ve unvanlarının Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik’e göre belirlenen zabıta daire başkanı, zabıta müdürü, zabıta şube müdürü, zabıta amiri, zabıta komiseri ve zabıta memuru unvanlı kadrolar ile hizmet için gerekli diğer kadrolardan oluşacağı hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelik’in “Başka Memurluklardan Naklen Geçiş” başlıklı 16’ncı maddesinde belediye hizmet birimlerinde memur kadrosunda çalışanlardan, belediye zabıta memurluğuna geçmek isteyenlerin 35 yaşını aşmamaları, bu Yönetmelik’in 13/A maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentlerinde yer alan şartları taşımaları, 13/E maddesinde öngörülen sınavda başarılı olmaları kaydıyla 657 sayılı Kanun’a ve diğer mevzuat hükümlerine uyularak zabıta memurluğuna atanabileceği belirtilmiştir.

Ayrıca Yönetmelik’in “Geçici Görevlendirme” başlıklı 41’inci maddesinde de zorunlu hallerde, belediye memurlarından ihtiyacı karşılayacak sayıda personelin zabıta biriminin sadece büro hizmetlerinde geçici olarak görevlendirilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, boş zabıta memuru kadrosu bulunmasına rağmen tekniker kadrosunda bulunan 3, ekonomist kadrosunda bulunan 1, eğitimci kadrosunda bulunan 8, şoför kadrosunda bulunan 2 personel olmak üzere toplam 14 personelin ve 22 şirket işçisinin zabıta teşkilatında fiilen zabıta memuru olarak görevlendirildiği tespit edilmiştir.

Zabıta teşkilatında görev yapanların mesleğe kabulü, atamaları, görevde yükselmeleri gibi hususlar Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde düzenlendiğinden bu hizmete alınmada belli başvuru ve sınav şartlarının olması söz konusu hizmetin herkes tarafından yerine getirilemeyeceğini göstermektedir.

Kamu İdaresi cevabında, bahsedilen personelin zabıta memurluğu kadrosuna geçişinin sağlanması yönünde gerekli çalışmaların yürütüldüğü ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, süreklilik arz eden zabıta hizmetlerinin mevzuat hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesinin sağlanması gerekmektedir.

#### **BULGU 5: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması**

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

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

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

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde, sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ile bu belediyede en çok üyeye sahip

kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2024 ve 2025 Yıllarını Kapsayan 7. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal Denge Tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında ise; belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarının en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120'si olduğu; sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarın aşılması kaydıyla çeşitli adlar altında yapılan ödemeler dahil ödenebilecek tazminatın aylık tutarının, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de anlaşılaacağı üzere, sosyal denge sözleşmeleri ile sadece görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir.

Yapılan incelemede, Sendika ile Kamu İdaresi arasında 14.05.2024-14.01.2025 tarihlerini kapsayacak şekilde düzenlenen Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinde; sendika görevlilerine yılda 20 işgününe kadar ücretli izin verileceğine, çalışanların eş ve çocuklarıyla birlikte kreş, lojman, kamp, etüt, spor, kültür merkezi ve benzeri tesislerden ücretsiz yararlandırılacağına; hastalanma, cenaze, düğün, taşınma gibi durumlarda çalışanlara ücretsiz araç tahsis edileceğine, 8 mart dünya kadınlar gününde kadın çalışanlara ücretsiz izin verileceğine; çalışanların hastaneye gitmesi için ücretsiz araç tahsis edileceğine ve ücretsiz check-up hizmeti verilebileceğine ilişkin düzenlemelere yer verildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu sözleşme ilesosyal denge sözleşmelerinin yasal çerçevesini genişletecek biçimde kamu görevlilerine ek mali veya sosyal haklar tanınması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, Kamu İdaresi ve yetkili sendika arasında görüşmeler yapılarak, gerekli düzeltmelerin yapıldığı, 01.01.2025-01.01.2026 dönemi için imzalanan

sözleşmede iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin 24'üncü maddenin tamamı ile 5.000 TL Bayram ikramiyesinin kaldırılarak sözleşmenin yeniden imzalandığı ifade edilmiştir. Ancak, sözleşmede hala sosyal denge tazminatı tutarının belirlenmesi ve ödenmesi dışındaki hususların yer aldığı görülmektedir.

Kamu İdaresi tarafından, sosyal denge tazminatı sözleşmesinde tazminat tutarının belirlenmesi ve uygulanmasına ilişkin hükümler dışındaki hususlara yer verilmemesi gerekmektedir.

#### **BULGU 6: Şirket Personelinin Başka Kurumlarda Görevlendirilmesi**

Kamu İdaresi bünyesinde 696 sayılı KHK kapsamında istihdam edilen belediye şirketi işçilerinin başka kurumlarda geçici görevlendirildiği görülmüştür.

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 126'ncı maddesiyle 375 sayılı KHK'ya Geçici 20'nci madde eklenmiştir. Bu maddede; İl özel idarelerinin, belediyeler ile bağlı kuruluşlarının ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinin, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini 04.01.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebileceği düzenlenmiştir.

28.04.2018 tarih ve 30405 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde; işçi olarak istihdam edilen personelin şirketlerde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında idareye hizmet sunmak üzere iş sözleşmesine dayalı olarak çalışan kişiyi ifade edeceği belirtilmiştir.

22.08.2009 tarih ve 27327 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.1'inci maddesinde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları ağırlıklı olarak personel çalıştırılmasına dayanan, çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı hizmetler şeklinde tanımlanmıştır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin doğrudan hizmet alımı kapsamında istihdam ettiği şirket işçilerinin çeşitli kamu kurumlarında geçici görevlendirdiği, Belediye hizmetlerinde çalıştırılmamalarına rağmen ücretlerinin Belediyenin bütçesinden ödendiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin (b) bendine göre şirket personellerinin resmi kurumlarda geçici olarak görevlendirilmesi için söz konusu kurumlarla protokol imzalamak üzere Ortahisar Belediye Başkanı'na yetki verilmesi hususunda meclise havale edilmek üzere "Başkanlık Oluru" alındığı, 03.03.2025 tarih ve 30 sayılı Meclis Kararı ile Belediye Başkanı'na 533 sayılı Belediye Kanununun 75/b maddesine göre Protokol yapma yetkisi verildiği, Trabzon Valiliği, Ortahisar Kaymakamlığı ve Ortahisar İlçe Tapu Müdürlüğü ile karşılıklı Protokoller imzalandığı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bahsedilen protokoller incelenmiş olup, söz konu protokollerin ortak hizmet projesi yürütülmesi ile ilgili olmadığı, yalnızca ilgili kurumların eleman ihtiyacına binaen geçici olarak personel görevlendirilmesine ilişkin olduğu anlaşılmaktadır. İdarenin kadro ve pozisyonlarında yer almayan ve doğrudan hizmet alımı ile çalıştırılan şirket personelinin diğer kurumlarda geçici görevlendirilemeyeceği değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresi tarafından, hizmet alımı ile istihdam edilen personelin mevzuata uygun olarak sadece İdarenin ihtiyaçları doğrultusunda değerlendirilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 7: Personel Şirketinde İstidam Edilen İşçilerin Arşiv Araştırması ve Güvenlik Soruşturmasının Yapılmaması**

Kamu İdaresinin personel şirketinde istihdam edilen işçiler için arşiv araştırması ve güvenlik soruşturması yapılmadığı görülmüştür.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci maddesinin üçüncü fıkrasına dayanarak çıkarılan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Şirket personelinde aranacak şartlar" başlıklı 4'üncü maddesinin 1'inci fıkrasının 6'ıncı bendinde güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırmasının yapılmış olması gerektiği, 3'üncü fıkrasında ise güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırmasının nasıl ve kim tarafından yapılacağı açıklanmıştır.

7315 sayılı Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Kanunu’nun “Hakkında güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması yapılacaklar” başlıklı 3’üncü maddesinde; arşiv araştırmasının, statü veya çalışma şekline bağlı olmaksızın ilk defa veya yeniden memuriyete yahut kamu görevine atanacaklar hakkında yapılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Kanun’un “Değerlendirme komisyonu” başlık 7’nci maddesinde ise yapılan güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması sonucunda elde edilen verileri değerlendirme komisyonunun kurulacağı, değerlendirme komisyonu kendisine iletilen verilere ilişkin nesnel ve gerekçeli değerlendirmelerini yazılı olarak atamaya yetkili amire sunacağı ve istenildiği takdirde mahkemelere sunacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin personel şirketinde 2021-2024 yılları arasında istihdam edilen toplam 389 personelin arşiv araştırması ve güvenlik soruşturmasının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş olup, 01/01/2024 tarihinden sonra personel şirketinde işe alınan bütün personelin arşiv araştırmasının yapıldığı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, mevzuatta öngörülen temel ilke, usul ve esaslara uygun olarak 2024 yılı öncesinde istihdam edilen şirket personeli hakkında da güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması yaptırılması gerekmektedir.

#### **BULGU 8: Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Alımların Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi**

Kamu İdaresi tarafından yapılan mal alımlarının kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Temel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinde; idarelerin bu Kanun’a 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, bu Kanun’a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu ifade edilmiştir.

Diğer yandan Kanun'un "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında yapılacak alımlar için parasal limitler öngörülmüş olup 24.01.2024 tarih ve 32439 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2024/1 No.lu Kamu İhale Tebliği'ne göre bu limit, büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idareler için 622.756,00 TL olarak belirlenmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyaçların, Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle, anılan madde hükmüne göre temininin Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine aykırılık teşkil edeceği belirtilmiştir.

Yukardaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde açık ihale usulü ve belli isteklilerin arasında ihale usulünün temel usuller olduğu; doğrudan temin usulünün ise ancak eşik değerler altında kalınması durumunda yapılacağı, aynı mahiyette olan işlerin ise parçalara ve gruplara bölünerek alınmasının Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine aykırı olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, 17.01.2024 ve 04.04.2024 tarihleri arasında toplam 2.137.591,00 TL bedelli dinamit alımının parasal limitlerin altında kalmak amacıyla parçalara bölerek doğrudan temin yoluyla gerçekleştirildiği ve ihale usulünün uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, söz konusu alımların ihtiyaçların olduğu tarihlerde ve birim talepleri doğrultusunda, acil ve münferit nitelikte olduğundan dolayı ihale sürecine girilmeksizin doğrudan temin yoluyla karşılandığı ve söz konusu alımların yıl başında toplam olarak öngörülmesi mümkün olmadığından ve her biri farklı ihtiyaç tarihleri ile kullanım amaçlarına göre şekillendiğinden, herhangi bir ihale limitini aşmamak ya da ihaleden kaçınmak amacıyla bilinçli bir bölünme söz konusu olmadığı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresince söz konusu dinamit ihtiyacının önceden öngörülmesinin mümkün olmadığı ifade edilmişse de, dinamitlerin kullanıldığı şantiye alanının 2022 yılında yapılan ifraz işlemi ile Ortahisar Belediyesi mülkiyetine geçtiği, bu tarihten itibaren mezkur alanda İdare tarafından dolgu malzemesi elde etmek amaçlı kazılar yapıldığı ve bu kazılarda sürekli biçimde dinamit kullanıldığı; dolayısıyla dinamit ihtiyacının sürekli nitelikte ve öngörülebilir olduğu ve ihale yoluyla tedarik edilmesinin gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresi tarafından yapılacak benzer mahiyetli ve yakın tarihli alımlarda, önceden piyasa araştırması yapılması, alım yapılacak tutarın eşik değerleri aşması halinde ise ihale usullerinin uygulanması gerekmektedir.

### **BULGU 9: Bütçe Emanetlerinin Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması**

Kamu İdaresince bütçe emanetlerine alınan giderlerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililere ödenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34’üncü maddesinde; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 320 Bütçe Emanetleri Hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen 249’uncu maddesinde de benzer bir düzenleme yapılarak, bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemede, 320 Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin mevzuata aykırı olarak muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş olup Belediye'ye ait şirketlerin SGK ve vergi borçlarının Merkezi İdareden alınan paydan kesinti yapılmaya başlanması sonucu yaşanan maddi sorunlar nedeniyle 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihale edilen ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na göre sözleşme yapılarak tahakkuka bağlanan ödemelere öncelik verildiği; ancak sonraki ödemelerde muhasebe kayıt sırasına göre ödeme yapılmasına dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde, bütçe emanetlerine alınan tutarlara ilişkin ödemelerin, giderlerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 10: Taşınmaz Kiralamalarında Ödeme Dönemine İlişkin Mevzuatta Öngörülen Usule Uyulmaması**

Kamu İdaresinin çeşitli amaçlarla kullanmak üzere kiraladığı taşınmazların kira sözleşmelerinde, mevzuatta kira ödeme dönemleri için öngörülen usule aykırı düzenlemeler yapıldığı görülmüştür.

16 Ocak 2019 Tarihli ve 30657 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İdarelerinin Taşınmaz Kiralamalarına İlişkin Genelge'de, Genelge yayım tarihinden sonra genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından yapılacak kira sözleşmelerinin yıllık kira bedelinin en fazla üçer aylık eşit taksitler hâlinde ve dönem başlarında ödenecek şekilde düzenlenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin kiraladığı taşınmazlardan kadın istihdam atölyesi ve kadın konuk evi olarak kullanılan taşınmazların yıllık kira ödemelerinin, kiralayan ile bağitlanan sözleşme gereği yılın ilk 4 ayı içerisinde peşin olarak ödendiği, dersane binasının yıllık kira ödemesinin ise mart ayının ilk haftası peşin olarak ödendiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında söz konusu tespiti iştirak edilmiş olup kira ödemelerinin aylık dönemler halinde yapılacağı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından yapılacak taşınmaz kiralamalarına ilişkin sözleşmelerde, ödeme dönemine ilişkin olarak İdarenin en fazla üçer aylık dönemlerle bağitlanması gerekmektedir.

### **BULGU 11: Taşınmaz Satış İhalelerinde Mevzuata Aykırı Uygulamalar Bulunması**

#### **a) Taşınmazlara İlişkin Muhammen Bedel Belirlenmesinde Mevzuata Aykırılık Bulunması**

Kamu İdaresinin gerçekleştirdiği taşınmaz satış ihalelerinde istekli çıkmaması üzerine, yeni bir araştırma yapılmadan muhammen bedelde indirim yapılarak tekrar ihaleye çıkıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Tahmin edilen bedelin tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinde, tahmin edilen bedelin idarelerce tespit edileceği veya ettirileceği, gerekirse bu bedelin belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulacağı, yapılan araştırma sonucu tespit edilen bedelin dayanaklarının da eklendiği bir

hesap tutanağında gösterileceği ve asıl evrak arasında saklanacağı, bu bedelin gerekirse ihale komisyonlarınca tahkik ettirileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin yaptığı iki farklı taşınmaz satış ihalesinde ihaleye esas taşınmazların muhammen bedeli belirlenirken, aynı taşınmazlar için daha önce yapılan ihalelerde belirlenen muhammen bedelden bir taşınmazda %9, bir taşınmazda ise %10 indirim yapılmak suretiyle muhammen bedel belirlendiği tespit edilmiştir. Söz konusu ihalelere ait muhammen bedel tespit tutanaklarında bu indirim işleminin gerekçesi, daha önceki ihalelerde istekli çıkmaması olarak açıklanmıştır.

Kamu İdaresi cevabında, iki veya üç kurumdan günün alım, satım ve emsallerine göre alınan fiyat ile kıymet takdir komisyonunun kendi belirlediği fiyatın ortalaması alınarak muhammen bedelin belirlendiği ve tespit olunan muhammen bedeller üzerinden satılamayan taşınmazların yaşanan ekonomik sorunları aşmak amacıyla muhammen bedelin %10'unu geçmemek üzere indirim tabi tutularak tekrar satışa çıkarıldığı ifade edilmişse de, bulguya konu edilen mevzuata aykırılık, taşınmazlara ilişkin yapılan ilk satış ihalelerindeki muhammen bedel tespitlerinin sıhhatine yönelik olmayıp, taşınmazlar tekrar satışa çıkarılırken herhangi bir araştırma yapılmadan önceki fiyat üzerinden indirim yapılması ile yetinilerek başkaca fiyat tespit çalışması yapılmamasının mevzuata aykırı olduğudur.

Kamu İdaresi tarafından, gerek ilk defa ihaleye çıkarılacak taşınmazların , gerek daha önce ihaleye çıkarılıp satılamayan taşınmazların muhammen bedeli belirlenirken, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Tahmin edilen bedelin tespiti" başlıklı 9'uncu maddesi hükmü göz önünde bulundurularak işlem tesis edilmesi, yapılan her yeni ihalede muhammen bedel hakkında detaylı araştırma yapılarak bu araştırmaların dayanakları ile birlikte bir hesap tutanağında gösterilmesi ve taşınmazın değerini etkileyecek tüm asli ve tali unsurların dikkate alınarak yeni bir muhammen bedel belirlenmesi gerekmektedir.

#### **b) Yeterli Şart Oluşmadan Açık Teklif Usulü ile İhale Yapılması**

Kamu İdaresinin satışa çıkardığı taşınmaza ilişkin belirlediği muhammen bedelin, açık teklif usulü ile ihale yapılmasına müsaade eden yasal üst sınırı aşmış olmasına rağmen taşınmaz satış ihalesinin açık teklif usulü ile yapıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde belediyelerin satım işlerinin 2886 sayılı Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği, "İhale usulleri" başlıklı 35'inci maddesinde ise Kanun'un 1'inci maddesinde yazılı işlerin ihalelerinde

kapalı teklif usulü, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü, açık teklif usulü, pazarlık usulü ve yarışma usulünden birisinin, işin gereğine göre Kanun hükümlerine uyularak idarelerce tespit edileceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkur Kanun'un "İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu" başlıklı 36'ncı maddesinde, Kanun'un 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, ancak diğer ihale usullerinin de Kanun'un ilgili maddelerinde belirtilen hallerde kullanılabileceği ifade edilmiştir.

Yine aynı Kanun'un "Açık teklif usulü ile yapılabilecek ihaleler" başlıklı 45'inci maddesinde, Kanun'un 1 inci maddesinde yazılı işlerden, tahmin edilen bedeli her yıl Genel Bütçe Kanunu ile tespit edilecek tutarı geçmeyen ihalelerin açık teklif usulüyle yapılabileceği belirtilmiştir.

7489 sayılı 2024 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun "Çeşitli Kanun Ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine Göre Bütçe Kanununda Gösterilmesi Gereken Parasal Sınırlara Ait Cetvel" başlıklı İ Cetveli'nde ise, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamındaki işlerden açık teklif usulü ile ihalesi yapılabilecek işler, tahmin edilen bedeli (muhammen bedeli) 2024 yılı için 9.620.000,00 TL'yi geçmeyen işler olarak tespit edilmiştir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresince satış ihalesi yapılan taşınmazın muhammen bedelinin 16.771.171,50 TL olarak belirlenmesine ve bu rakamın Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile belirlenen 9.620.000,00 TL'nin üzerinde olmasına rağmen taşınmaz satış ihalesinin açık teklif usulü ile yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında ilerleyen süreçte yapılacak ihalelerin usulüne uygun şekilde yapılması konusunda gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından yapılacak ihalelerde, gizliliğin esas olduğu kapalı teklif usulünün öncelikle uygulanması, eğer şartları oluşuyorsa açık teklif veya Kanun'da gösterilen diğer ihale usulleri ile ihale yapılması gerekmektedir.

## **BULGU 12: Taşınmaz Kiralamalarında Mevzuata Aykırı Uygulamalar Bulunması**

### **a) Taşınmazların İhale Yapılmadan Kiraya Verilmesi ve Sözleşmeye Mevzuata Aykırı Hüküm Konulması**

Kamu İdaresince A.T.M alanlarının ihale yapılmadan kiraya verildiği ve kira sözleşmelerinde mevzuata aykırı hüküm bulunduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Encümenin görev ve yetkileri” başlıklı 34’üncü maddesinde belediyeye ait taşınmazların üç yıla kadar kiralanması yetkisinin belediye encümeninde olduğu, “Meclisin görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddesinde ise, belediye taşınmazlarının üç yıldan fazla kiralanmalarında belediye meclisinin karar alması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde belediyelerin kira işlerinin 2886 sayılı Kanun’da yazılı hükümlere göre yürütüleceği, “İhale usulleri” başlıklı 35’inci maddesinde ise Kanun’un 1’inci maddesinde yazılı işlerin ihalelerinde kapalı teklif usulü, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü, açık teklif usulü, pazarlık usulü ve yarışma usulünden birisinin, işin gereğine göre Kanun hükümlerine uyularak idarelerce tespit edileceği, “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesinde ise kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresine ait 13 adet taşınmazın A.T.M kullanma alanı olarak encümen kararıyla çeşitli bankalara muhtelif tarihlerde 3 yıllık kiraya verildiği, kira sözleşmesinde sözleşmenin taraflardan birisi tarafından feshedilmemesi halinde kira süresinin kendiliğinden 1 yıl uzayacağına dair hüküm bulunduğu vebu kiralama işlerinin ihale olmadan yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, belediye taşınmazlarının üç yıla kadar kiralanmasına karar verilmesi yetkisinin belediye encümeninde olduğu, bu sebeple sürecin encümen tarafından yürütüldüğü ve üç yılın sonunda kiracılar tarafından uzatma talep edilmesi sebebiyle kira hakkının devamının sağlandığı, kira süresi bitiminden sonra ise taşınmazların ihale yoluyla kiraya verileceği ifade edilmişse de, kira sözleşmelerinin, üç yılın sonunda isteğe bağlı olarak uzamasına sebep olacak şekilde düzenlenmesi, ilgili sözleşmeleri üç yıldan uzun süreli hale getirmekte olup bu durum söz konusu kiralama işlemlerinin belediye encümeninin yetkisinden çıkarak belediye meclisinin yetkisine girmesine sebep olmaktadır. Dolayısıyla, kira süresinin üç yıldan uzun sürmesine sebep olacak bir durum halinde kiralama işleminin belediye meclisi tarafından yapılması, eğer işlemler belediye encümeni tarafından yapılıyor ise sözleşmelerin en fazla üç yıla kadar düzenlenmesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi tarafından taşınmaz kiralama işlerinin mevzuat hükümlerine göre ihale ile yapılması, süresi 3 yıla kadar olan kiralamalarda kira sözleşmelerinde kira süresini uzatacak şekilde hüküm bulunmaması, 3 yıldan uzun süreli kiralamalarda ise belediye meclisi kararı alınarak kiralama ihalesi işlemlerinin başlatılması gerekmektedir.

### **b) Taşınmaz Kira Sözleşmelerinin Noter Tasdikli Olmaması**

Kamu İdaresince kiralama ihalelerini kazanan müşterilerden noter onaylı kira sözleşmesi alınmadığı görülmüştür.

2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Sözleşme yapılmasında müteahhit veya müşterinin görev ve sorumluluğu" başlıklı 57'nci maddesinde, sözleşme yapılması gerekli olan hallerde müşterilerin ihale kararının onayladığı günden itibaren 15 gün içinde noterlikçe tescil edilmiş sözleşmeyi, idareye vermek zorunda oldukları ve bu zorunluluğa uyulmadığı takdirde, protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın idareler tarafından ihalenin bozulacağı ve varsa geçici teminatın gelir kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin yaptığı 2 adet kiralama ihalesinde, noter onaylı kira sözleşmesinin yasal süre içerisinde veya sonrasında müşteriler tarafından idareye teslim edilmemesine rağmen kiracılık faaliyetine başladıkları tespit edilmiştir.

Söz konusu noter tescilleri, hukuken sonuç doğuran işlemlerin yasal kesinliğini ve güvenilirliğini arttırmakta ve kira sözleşmelerinde daha sonra ortaya çıkması muhtemel bir anlaşmazlık durumunda kira sözleşmelerinin daha sağlam bir delil olarak kullanılabilmesini sağlamaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, bulguya iştirak edilmiş olup sonraki süreçte yapılacak kira kontratlarının noter huzurunda imzalanması hususunda gerekli dikkat ve hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından yapılan kiralamalarda noter onaylı kira sözleşmelerinin talep edilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 13: Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Tahsili Yoluyla Kullandırılması ve Tahliye Sürecinin İşletilmemesi**

Kamu İdaresine ait bazı taşınmazların ecrimisil tahsili yoluyla işgaline izin verildiği ve taşınmazların tahliyesi için gerekli idari yaptırımların uygulanmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde belediyelerin kira işlerinin 2886 sayılı Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği, "İhale usullerinin neler olduğu" başlıklı 35'inci maddesinde ise Kanun'un 1'inci maddesinde yazılı işlerin ihalelerinde kapalı teklif usulü, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü, açık teklif

usulü, pazarlık usulü ve yarışma usulünden birisinin, işin gereğine göre Kanun hükümlerine uyularak idarelerce tespit edileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde, Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, ecrimisil alınacağı, işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

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

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin mülkiyetinde bulunan 86 adet taşınmazın ecrimisil bedeli tahakkuk edilmek suretiyle kullandırıldığı, söz konusu taşınmazların tahliyesi için idari sürecin başlatılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında ecrimisile konu olan taşınmazların tahliye sürecinin başlatılacağı ve kiraya uygun alanlarda kiralama ihalesi yapılacağı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından işgal edilen taşınmazlar ile ilgili tahliye sürecinin başlatılması ve bu yerlerden kiraya verilebilenlerin 2886 sayılı Kanun'a göre ihale usulü ile kiraya verilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 14: Emlak Vergisi Mükellefiyeti Tesis Edilmeyen Taşınmazların Bulunması**

Kamu İdaresinin yetki ve görev alanında bulunan iş yerleri ve taşınmazların bir kısmına emlak vergisi mükellefiyeti tesis ettirilmediği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesinde Türkiye sınırları içinde bulunan binaların bu Kanun hükümlerine göre bina vergisine tabi olduğu; 2'nci maddesinde bu kanundaki bina tabirinin, yapıldığı madde ne olursa olsun, gerek karada gerek su üzerindeki sabit inşaatın hepsini kapsadığı; 3'üncü maddesinde bina vergisini, binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenlerin ödeyeceği; 8'inci maddesinde, bina vergisinin oranının meskenlerde binde bir, diğer binalarda ise binde iki

olduğu, bu oranların, 5216 sayılı Kanun'un uygulandığı büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanları içinde %100 artırımlı uygulanacağı belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Vergi değerini tadil eden sebepler" başlıklı 33'üncü maddesinde, bir binanın kullanım tarzının tamamen değiştirilmesi veya bir binanın ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkan, mağaza, depo gibi ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline kalbedilmesi durumu, vergi değerini tadil eden sebepler arasında sayılmıştır.

Emlak vergisi, mükelleflerin beyannameleri esas alınarak tahakkuk ve tahsil edilmektedir. Kanun'un "Bildirim verme ve süresi" başlıklı 23'üncü maddesinde, aynı Kanun'un 33'üncü maddesinde belirtilen vergi değerinde değişiklik yapılması gereken nedenlerin bulunması halinde emlak vergisi bildirim verilmemesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Bu durumda, bir binanın ikamete özgü bölümlerinden bir kısmının iş yeri olarak kullanılması durumunda vergi değerinde değişiklik yapılması gerekmektedir.

Kamu İdaresinin vergi gelirlerinin incelenmesi kapsamında; Tapu Müdürlüğünden alınan verilerle Kamu İdaresindeki verilerin karşılaştırılması sonucunda 120.427 taşınmaza emlak vergisi mükellefiyeti tesis edilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında söz konusu taşınmazlara ilişkin emlak vergisi mükellefiyeti kayıtlarının incelenmeye başlandığı ve ilgili çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, gelir kaybının önlenmesi için ilgili taşınmazların kullanılış tarzı dikkate alınarak emlak vergisi mükellefiyeti tesis ettirilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 15: İmar Programlarının Mevzuatta Öngörülen Süre Zarfında Hazırlanmaması Nedeniyle 1/10 Oranında Emlak Vergisi Uygulamasına Devam Edilmesi**

Kamu İdaresince imar programlarının mevzuatta öngörülen süre zarfında hazırlanmaması nedeniyle, tasarrufu kısıtlanmış bina ve arsalara ilişkin emlak vergisinin 1/10 oranında uygulanmaya devam edildiği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Ödeme süresi" başlıklı 30'uncu maddesinde; kanunlar veya diğer mevzuatla tasarrufu kısıtlanan bina, arsa veya araziye ilişkin olarak emlak vergisinin, kısıtlamanın devam ettiği süre zarfında 1/10 oranında uygulanacağı belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun'un ilgili hükmüne dayanılarak yürürlüğe konulan Tasarrufu Kısıtlanan Bina, Arsa ve Arazi Hakkında Yönetmelik'in 2'nci maddesinde ise, imar planlarında, resmi

yapılara, tesislere ve okul, cami, yol, meydan, otopark, yeşil saha, çocuk bahçesi, pazar yeri, hal, mezbaha ve benzeri umumi hizmetlere ayrılmış olması sebebiyle üzerinde inşaat yapılmasına izin verilmeyen arsalar ile esaslı değişiklik ve ilaveler yapılmasına izin verilmeyen binaların tasarrufu kısıtlanmış sayılacağı; bu hallerde kısıtlı vergilemenin, imar planının kesinleştiği tarihi izleyen yılbaşından itibaren yapılacağı; kısıtlamanın, ilgili arsa veya binanın bulunduğu alan imar programına alınıncaya (imar programının kesinleştiği tarihe) kadar devam edeceği ifade edilmiştir.

Ayrıca, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun "İmar programları, kamulaştırma ve kısıtlılık hali" başlıklı 10'uncu maddesinde; imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren en geç 3 ay içerisinde bu planları tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarının hazırlanacağı; aynı Kanun'un "İmar planlarında umumi hizmetlere ve kamu hizmetlerine ayrılan yerler" başlıklı 13'üncü maddesinde ise imar planlarında umumi hizmetlere ayrılan yerlerden imar programına alınanlara ilişkin olarak emlak vergisi ödemesinin durdurulacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere, imar planlarında umumi hizmete ayrılan ve dolayısı ile mevzuat gereği tasarrufu kısıtlanan bina ve arsalarla ilişkin olarak emlak vergisi; imar planlarının kesinleştiği tarihi izleyen yılbaşından itibaren 1/10 oranında tahsil edilecek, imar planlarının tatbikine ilişkin imar programlarının hazırlanmasından itibaren ise emlak vergisi uygulaması durdurulacaktır. İmar programları ise ilgili imar planlarının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç 3 ay içerisinde hazırlanacaktır. Dolayısı ile mevzuat 1/10 oranında emlak vergisi uygulamasını, imar planlarının kesinleşme tarihinden bu planlara ilişkin programların hazırlanmasına kadar geçecek 3 aylık dönem için öngörmüştür.

Yapılan incelemede, mevzuatta imar planlarının uygulanmasına ilişkin olarak 3 aylık zaman zarfında hazırlanması öngörülen imar programlarının tamamlanmadığı ve imar planı kesinleşmeden tasarrufu kısıtlanmış bina ve arsalarla ilişkin olarak 1/10 oranında emlak vergisi uygulamasına başlandığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında; 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planları ile 1/1000 ölçekli Uygulama İmar planlarının doğu, batı ve merkez olmak üzere üç etapta hazırlandığı, bu planların onaylanma ve kesinleşme süreçlerinin farklı olduğu, Ortahisar İlçesi Doğu Planlama Bölgesi 1. Etap 1/1000 ölçekli Revizyon + İlave Uygulama İmar Planı, en son yapılan itirazlarla birlikte 11.03.2020 tarihinde, Ortahisar İlçesi Batı Planlama Bölgesi 3. Etap 1/1000 ölçekli Revizyon + İlave Uygulama İmar Planı en son yapılan itirazlarla birlikte 11.12.2020 tarihinde

kesinleştiği ancak Merkez Planlama Bölgesi 2. Etap 1/5000 ve 1/1000 ölçekli Revizyon + İlave Uygulama İmar Planı Trabzon İdare Mahkemesinin 2021/1481 sayılı Kararı ile iptal olduğu için kesinleşmesinin geciktiği, merkez bölgesinin imar planı henüz kesinleşmediği için 5 Yıllık İmar Programının hazırlanamadığı ifade edilmiştir. Ancak, Doğu ve Batı Planlama Bölgelerine ilişkin imar planlarının kesinleşme tarihlerinin öncesinden beri birçok taşınmaz için kısıtlı emlak vergisi uygulandığı görülmektedir. Bu durumda imar planının kesinleşmesini takip eden yılın başında uygulanması gereken kısıtlı emlak vergisinin planlar kesinleşmeden ve mevzuatta öngörülenden daha uzun süreli uygulandığı anlaşılmaktadır.

Kamu İdaresi tarafından, imar programlarının süresinde yapılması ve emlak vergisi uygulamasının mevzuata uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 16: Kamu Görevlisi Olmayan Kişilerin İdare Adına Para Göndermesi, Tahsil ve Muhafaza Etmesi**

Kamu görevlisi statüsünde olmayan şirket işçilerinin Kamu İdaresi adına para tahsil ettiği, muhafaza ettiği ve gönderdiği görülmüştür.

Anayasa'nın 128'inci maddesinde Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen yeniliklerden birisi olan muhasebe yetkilisi mutemedi kavramı, mezkur Kanun'un 61'inci maddesinde, kamu idarelerinde muhasebe yetkilisi adına ve hesabına para ve parayla ifade edilebilen değerleri geçici olarak almaya, vermeye ve göndermeye yetkili olan kişi olarak tanımlanmış olup muhasebe yetkilisi mutemetlerinin görevlendirilmeleri, yetkileri, denetimi, tutacakları defter ve belgeler ile diğer hususlara ilişkin usul ve esasların T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkur maddeye istinaden çıkarılmış olan Muhasebe Yetkilisi Mutemetlerinin Görevlendirilmeleri, Yetkileri, Denetimi ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in "Muhasebe yetkilisi mutemetlerinin görevlendirilmeleri" başlıklı 5'inci maddesinde, veznedar, tahsildar, icra memuru gibi unvanlarla muhasebe yetkilisi adına ve hesabına para ve parayla ifade edilebilen değerleri geçici olarak almak, vermek ve göndermek üzere görevlendirilenlerin muhasebe yetkilisi mutemedi olduğu, zorunluluk bulunması halinde harcama yetkilisi

tarafından bu unvanların dışındaki unvanlara sahip kamu görevlileri arasından muhasebe yetkilisi mutemedi görevlendirilebileceği, muhasebe yetkilisi mutemedi olarak seçilen görevlinin adı, soyadı, görev yeri, unvanı ve imza örneği ile görev ve yetkileri ilk görevlendirmede muhasebe yetkilisine yazılı olarak bildirileceği ve Kanunlarda öngörüldüğü şekilde veya bu Yönetmelik hükümlerine göre yetkili kılınmamış hiçbir kimsenin Kamu İdaresi adına para tahsil edemeyeceği, değerleri alamayacağı, gönderemeyeceği ve ödeme yapamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; kamu idarelerinde veznedar, tahsildar ve icra memuru gibi unvanlara sahip kişilerin muhasebe yetkilisi mutemedi olarak görev yapabileceği, zorunlu hallerde bu unvanların dışında harcama yetkilisi tarafından, kamu görevlileri arasından muhasebe yetkilisi mutemedi görevlendirilmesi gerektiği ve mevzuatına uygun olarak yetkili kılınmamış bir kimsenin Kamu İdaresi adına para tahsil edemeyeceği, değerleri alamayacağı, gönderemeyeceği ve ödeyemeyeceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin veznelerinde çalıştırılan toplam 6 kişiden 2'sinin İdarenin ortağı olduğu personel şirketinin işçisi oldukları ve hizmet alımı suretiyle Kamu İdaresinde görevlendirildikleri, kamu görevlisi olmadıkları halde Kamu İdaresi adına vezne para tahsil ettikleri, bu paraları muhafaza ettikleri ve gün sonlarında İdare'nin banka hesabına yatırdıkları tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, memur personel sayısının yeterli olmamasından dolayı şirket personellerinin “Başkanlık Oluru” alınarak görevlendirildiği ve bundan sonra gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, muhasebe yetkilisi mutemetlerinin mevzuatında öngörüldüğü üzere kamu görevlileri arasından usulüne uygun olarak görevlendirilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 17: Şirket Personeli Dahil Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması**

Kamu İdaresinin şirket personeli de dâhil olmak üzere yıllık toplam personel giderlerinin, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirilme oranında artırılması suretiyle bulunan tutarın yüzde kırkını aşmakta olduğu görülmüştür

28.04.2018 tarihli ve 30405 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları İle Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel

Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınır" başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin, şirket personeli de dâhil yıllık toplam personel giderlerinin, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamayacağı belirtilmiştir.

Aynı maddede; yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idare şirketlerine yeni personel alımı yapılamayacağı ancak belirlenen oranları aşan idarelerin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin almak suretiyle şirketlerine işçi alımı yapabilecekleri ifade edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda gerçekleşen son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Kanun ile belirlenen yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpılması sonucu bulunan tutarı, toplam personel gideri ve personel gider limiti görülmektedir.

**Tablo 8: 2024 Yılına İlişkin Personel Giderlerinin Bütçe Gelirlerine Oranı ve Üst Limit Miktarı**

| Toplam Personel Gideri Tutarı (TL) | En Son Kesinleşmiş Bütçe Geliri (TL) | Yeniden Değerleme Oranı (TL) | Yeniden Değerleme Oranı ile Hesaplanan Tutar (TL) | Personel Gider Limiti (TL) | Toplam Personel Giderlerinin En Son Kesinleşmiş Bütçe Gelirlerine Oranı(%) |
|------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| 905.701.763,32                     | 793.583.310,24                       | %58,46                       | 1.257.512.113,41                                  | 503.004.845,36             | 55,53                                                                      |

Yapılan incelemede; 2024 yılı için personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınırın 503.004.845,36 TL olmasına rağmen, yukarıda yer alan tablolarda ayrıntısı görüleceği üzere, İdarenin şirket personeli dahil toplam personel giderinin 905.701.763,32 TL olarak gerçekleştiği; dolayısıyla personel giderlerinin, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının %55,53'üne ulaştığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, personel gideri-bütçe geliri oranının yasal limitler dahiline çekilmesi için gerekli dikkat ve özenin gösterilmekte olduğu, bu yönde takibin yapıldığı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri mevzuatta öngörülen oranın altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılmaması gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

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

| <b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>                                                              |            |                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Bulgu Adı</b>                                                                                                                       | <b>Yıl</b> | <b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b> | <b>Açıklama</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Bütçe Emaneti Ödenmelerinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması                                                                     | 2023       | Yerine Getirilmedi                    | Söz konusu hususa Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde "Bütçe Emanetlerinin Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması" başlığı ile tekrar yer verilmiştir.                                                                                                                                                             |
| İmar Programlarının Mevzuatta Öngörülen Süre Zarfında Hazırlanmaması Nedeniyle 1/10 Oranında Emlak Vergisi Uygulamasına Devam Edilmesi | 2023       | Yerine Getirilmedi                    | Konu 2024 yılı Raporunun Diğer Bulgular bölümünde "İmar Programlarının Mevzuatta Öngörülen Süre Zarfında Hazırlanmaması Nedeniyle 1/10 Oranında Emlak Vergisi Uygulamasına Devam Edilmesi" başlığı ile tekrar ele alınmıştır.                                                                                                 |
| İdareye Ait Taşınmazlar Üzerindeki İşgaller İçin Herhangi Bir Girişimde Bulunulmaması                                                  | 2023       | Kısmen Yerine Getirildi               | İdare bulguda konu edilen hususa ilişkin olarak söz konusu taşınmazlar için ecrimisil uygulamaya başlamıştır. Ancak, konu benzer şekilde 2024 yılı Raporunun Diğer Bulgular bölümünde "Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Tahsili Yoluyla Kullandırılması ve Tahliye Sürecinin İşletilmemesi" başlığı yeniden ele alınmıştır. |
| Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi İle Gerçekleştirilmesi                                            | 2023       | Yerine Getirilmedi                    | 2024 yılı denetimlerinde de söz konusu hususa rastlanmış olup Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde "Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Alımların Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi" başlığı ile tekrar yer verilmiştir.                                                                 |