



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# DÜZCE 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 .....                   | 10  |
| 3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....                        | 11  |
| 4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI ..... | 11  |
| 5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....       | 11  |
| 6. DENETİM GÖRÜŞÜ .....                                | 14  |
| 7. DENETİM BULGULARI .....                             | 14  |
| 8. EKLER .....                                         | 115 |



## TABLÖLAR LİSTESİ

|                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tablo 1: Personel Bilgileri Tablosu .....                                                                      | 3  |
| Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....                                                  | 4  |
| Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....                                                               | 5  |
| Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu .....                                                               | 5  |
| Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri .....                                                   | 6  |
| Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri .....                                                   | 6  |
| Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....                                                 | 8  |
| Tablo 8: Belediyenin Sermaye Koymadan Hissedar Olduğu Şirketler .....                                          | 8  |
| Tablo 9: Belediyenin Dolaylı Hissedarı Olduğu Şirket .....                                                     | 8  |
| Tablo 10: Yıllık Personel Giderlerinin Limit Aşımı Tablosu .....                                               | 58 |
| Tablo 11: Belediye Şirketlerinin Sermaye Artışlarına İlişkin Olarak Belediye Tarafından Yapılan Ödemeler ..... | 91 |



## **KISALTMALAR**

**AŞ** : Anonim Şirket

**GSM** : Mobil İletişim İçin Küresel Sistem

**İŞKUR** : Türkiye İş Kurumu

**KHK** : Kanun Hükmünde Kararname

**TL** : Türk lirası





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Gelir ve Giderlerin Dönemsellik İlkesine Göre Muhasebeleştirilmemesi
2. Avrupa Birliğinden Temin Edilen Projelere İlişkin Hatalı Uygulamalar Bulunması
3. 2024 Yılında Ayrılan Kıdem Tazminatı Karşılıklarının İşçi Sayısı ile Uyumlu Olmaması
4. İşçi Personelin Aralık Ayı Ücretlerinin İlgili Faaliyet Döneminde Muhasebeleştirilmemesi
5. Belediyeye Aktarılan Yapı Denetim Hizmet Bedelleri Paylarının Gelir Hesaplarına Alınmaması
6. Satışı Yapılan Taşınmazların Bilançonun Aktifinde Görünmesi
7. Belediyeye Tahsis Edilen ve Belediye Tarafından Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi
8. Taşınmaz Kayıtlarının Mevzuata Uygun Olarak Yapılmaması

### B. Diğer Bulgular

1. Kredi Kartı ile Yapılan Tahsilatların Vadesinden Önce Nakde Çevrilmesi
2. Belediyenin Bütçe İçi İşleme Yönetmeliğinin Bulunmaması
3. Bazı Yönetmeliklerde Hüküm Bulunmayan Hallere İlişkin Düzenlemelerle Üst Yöneticiye, Belediye Encümenine, Belediye Başkanlığına Yetki Verilmesi
4. Afet ve Acil Durum Faaliyetleri Ödeneğinin Amacı Dışında Kullanılması
5. Taksi Plakalarının İhalesiz ve Süresiz Olarak Verilmesi
6. S Plakaların İhalesiz ve Süresiz Kullandırılması
7. Bütçe Emanetlerinin Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması
8. İşçilerin Yıllık Fazla Çalışma Saati Sınırının Aşılması
9. Belediye Tarafından Belediye Şirket Personelinin Çeşitli Kurum ve Kuruluşlarda Görevlendirilmesi

10. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alım Sözleşmesi Kapsamı Dışında Personel İstihdam Edilmesi
11. Veznedarlık Görevinin Hizmet Alımı Yoluyla İstihdam Edilen Personel Tarafından Yapılması
12. Teftiş Kurulu Müdürlüğüne Gerekli Şartları Haiz Olmayan Personelin Vekâlet Ettirilmesi ve Müfettiş Atanmaması Nedeniyle Teftiş Kurulunun İşlevsiz Kalması
13. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
14. Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
15. Şirket Personeli Dahil Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması
16. Görevde Yükselme Usulüne Tabi Kadrolara Sınavsız Atama Yapılması
17. İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Gösteren İş Yerlerinin Bulunması
18. Otopark Bedellerinin Amacı Dışında Kullanılması
19. Aile Cüzdanı Alımlarının Belediye Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmesi
20. Hizmet Alımı Suretiyle İstihdam Edilen İşçilerin İtfaiye ve Zabıta Personeli Olarak Görevlendirilmesi
21. Mal ve Hizmet Alımlarında Sözleşme İmzalandıktan Kısa Süre Sonra İş Artışı Kararı Verilmesi
22. Ulusal Bayram Gününde Faaliyet Gösteren İş Yerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması
23. Konusu Aynı Olan Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Doğrudan Temin Limiti Altında Kalınmak Amacıyla Kısımlara Bölünerek Gerçekleştirilmesi
24. Bazı Gelir Kalemlerinde Tahsilat Oranının Düşük Olması
25. Bankamatik Ünite Alanı Olarak Kullanılan Yerlerin İhalesiz Olarak Kiraya Verilmesi
26. Taşıt Kanunu'na ve Tasarruf Genelgelerine Aykırı Olarak Taşıt Kiralanması ve Tahsis Edilmesi

27. Ambalaj ve Tekstil Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi İmtiyaz Hakkının İhalesiz Olarak Devredilmesi
28. Hayvan Bakımevi Giderleri İçin Mevzuata Uygun Şekilde Ödenek Ayrılmaması
29. Belediyeye Ait Reklam Alanlarının İhalesiz Olarak Belediye Şirketine Kullandırılması
30. Taşınmaz Kira Alacaklarının Takip ve Tahsilatının Yapılmaması
31. Belediyeye Tahsisli Taşınmazın Üçüncü Kişilere Kullandırılması
32. Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedelinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması
33. Genel Kurul Kararı Olmadan Sermaye Artırımı Yapılması
34. Belediye Bütçe İçerisinde İşletmesinin Amacına Uygun İşletilmemesi
35. Belediye Şirketlerine Borç Verilmesi
36. Toplu Ulaşım Gelir Desteğinin Verilmesine İlişkin Belirlenmiş Ölçütün Bulunmaması
37. Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Üçüncü Bütçe Yılı Sonunda Gelir Kaydedilmemesi
38. Bütçe İçerisinde İşletme Hesabının Muhasebe Biriminde Tutulmaması
39. Belediye Taşıt Kayıtlarının Noterler Birliği Trafik Tescil Kayıtlarıyla Uyumlu Olmaması
40. Hakediş Ödemesinin Gerçek Niteliği Dışında Sermaye Taahhüdü Ödemesi Olarak Bankadan Şirkete Gönderilmesi
41. Döküm Sahasının Kullanılması Karşılığında Alınan Hafriyat Döküm Bedelinin Tahmini Olarak Belirlenmesi
42. İşçi Alımında Arşiv Araştırması ve Güvenlik Soruşturması Yapılmaması
43. Gecekondü Fonu Hesabı Oluşturulmaması ve Aktarılan Payların Amacı Dışında Kullanılması
44. Vakfa Ait Elektrik ve Doğalgaz Faturaları ile Kira Giderlerinin Belediye Bütçesinden Karşılanması

## 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.

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

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

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

## 1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'a göre belediyenin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Anılan Kanun'a göre 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 atamaların kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanı tarafından yapılması, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamaların ise ilk toplantıda Belediye Meclisinin bilgisine sunulması gerekmektedir.

5393 sayılı Kanun'a istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, beldenin nüfus sayısına göre en çok üç adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Belediye encümeni; belediye başkanının başkanlığında belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye ile malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşur. Belediye Başkanının katılmadığı toplantılarda, belediye başkanının görevlendireceği bir başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümene başkanlık eder. Belediye encümeni, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile diğer Kanunların belediye encümenine verdiği yetki ve görevleri yerine getirir.

Bu kapsamda; Düzce Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 31 Belediye Meclis üyesinden, Belediye Encümeni ise Belediye Başkan Yardımcısının başkanlığında, Belediye Meclisi üyeleri arasından seçilmiş 3 üye ile Mali Hizmetler Müdürü, İmar ve Şehircilik Müdürü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdüründen oluşmaktadır.

Düzce Belediyesinde Başkan'a bağlı memurlar arasından atanan 3 başkan yardımcısı ile Meclis üyeleri arasından atanan 2 başkan yardımcısı olmak üzere toplam 5 başkan yardımcısı görev yapmaktadır.

Düzce Belediyesinin teşkilat yapısı, Belediye Meclisi, Belediye Başkanı, Belediye Encümeni, 5 Başkan yardımcısı, 22 müdürlük, İç denetim birimi, Arşiv hizmetleri birimi, Beyaz Masa birimi, bir Danışman, bir Başkanlık Ofisi, Spor Akademisi ve Tarım Akademisinden oluşmaktadır.

Müdürlüklerden 6'sı (Özel Kalem Müdürlüğü, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Teftiş Hizmetleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Kültür İşleri Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü) Danışman, Başkanlık Ofisi ve İç Denetim Birimi, Belediye Başkanına doğrudan bağlı olarak çalışmaktadır. Belediyenin diğer hizmet birimleri, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

Belediye hizmetleri memur, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle yürütülmektedir.

Düzce Belediyesinde çalıştırılan Belediye personeline ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda detaylandırılmıştır.

**Tablo 1: Personel Bilgileri Tablosu**

| Personel İstihdam Türü                        | İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı | Dolu Kadro Sayısı |
|-----------------------------------------------|---------------------------------|-------------------|
| Memur                                         | 509                             | 259               |
| Sözleşmeli Personel                           | -                               | 1                 |
| Kadrolu İşçi                                  | 227                             | 34                |
| Geçici İşçi                                   | -                               | 4                 |
| <b>Toplam</b>                                 | <b>736</b>                      | <b>298</b>        |
| 696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel | -                               | <b>1.085</b>      |

Düzce Belediyesi bünyesinde çalışan toplam personel sayısı 1383'tür. Belediye kendi şirketi olan Düzce Belka İnsan Kaynakları AŞ'den 696 sayılı KHK kapsamında 1085 işçi istihdam etmektedir.

### 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 sayılmıştır. Buna göre, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak belirtilmiştir.

Belediyenin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren meclis kararıdır.

Mahalli idareler bütçesi analitik bütçe sistemine uygun olarak hazırlanmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre bütçe; gider, gelir ve finansmanın ekonomik sınıflandırması bölümlerinden oluşmaktadır. Gider bütçesi; kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölüme ayrılır. Finansman tipi sınıflandırma tek düzeyden, diğer sınıflandırmalar dört düzeyden oluşur. Gelir bütçesi ve finansmanın ekonomik sınıflandırması cetvelleri de dört düzeyden oluşur.

Düzce Belediyesinin kurumsal kodu 46.81.02.00'dır.

Düzce Belediyesinin 2024 yılı gider bütçesi "(A) Ödenek Cetvelinde" gösterildiği gibi 2.275.000.000 TL, 2024 yılı gelir bütçesi "(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırması Cetvelinde" gösterildiği gibi toplam 2.275.000.000,00 TL olarak tahmin edilmiş ve bütçe denkliği sağlanmıştır.

Belediyenin son 3 yıla ilişkin bütçe gider gerçekleştirmeleri tablosu ile 2024 yılı gider bütçe tahmini tablosuna aşağıda yer verilmektedir.

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

| Giderin Türü                                          | Devreden Ödenek (TL)  | Başlangıç Bütçesi (TL)  | Ek Bütçe (TL)         | Eklenen /Aktarılan Ödenek (TL)             | Net Bütçe (TL)          | Bütçe Gideri (TL)       | İptal Edilen Ödenek (TL) | Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL) |
|-------------------------------------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|--------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| 01-Personel Giderleri                                 | -                     | 240.040.000,00          | -                     | 17.170.000,00/<br>4.020.000,00             | 253.190.000,00          | 235.610.348,16          | 17.579.651,84            | -                                |
| 02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | -                     | 21.350.000,00           | -                     | 5.506.000,00/<br>2.029.655,00              | 24.826.345,00           | 24.762.349,76           | 63.995,24                | -                                |
| 03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri                       | 28.507.167,12         | 1.133.025.150,00        | 197.250.000,00        | 401.255.905,00/<br>138588.327,00           | 1.621.449.895,12        | 1.367.742.494,46        | 233.697.159,29           | 20.010.241,37                    |
| 04-Faiz Giderleri                                     | -                     | 35.000.000,00           | 143.250.000,00        | 103.251.000,00/<br>15.486.304,00           | 266.014.696,00          | 266.014.695,55          | 0,45                     | -                                |
| 05-Cari Transferler                                   | -                     | 110.840.000,00          | 90.000.000,00         | 21.464.046,00/<br>13.737.086,00            | 208.566.960,00          | 207.909.641,39          | 657.318,61               | -                                |
| 06-Sermaye Giderleri                                  | 75.800.865,35         | 454.744.850,00          | 111.500.000,00        | 259.181.113,00/<br>296.425.180,00          | 604.801.648,35          | 483.131.042,28          | 116.687.246,40           | 4.983.359,67                     |
| 07-Sermaye Transferleri                               | -                     | 50.000.000,00           | 245.000.000,00        | 2694.340,00/<br>111.320.852,00             | 186.373.488,00          | 186.373.485,58          | 2,42                     | -                                |
| 08-Borç Verme*                                        | -                     | 30.000.000,00           | -                     | 55.000,00/<br>29.970.000,00                | 85.000,00               | 85.000,00               | -                        | -                                |
| 09-Yedek Ödenek                                       | -                     | 200.000.000,00          | -                     | 0,00/<br>199.000,00                        | 1.000.000,00            | -                       | 1.000.000,00             | -                                |
| <b>Toplam</b>                                         | <b>104.308.032,47</b> | <b>2.275.000.000,00</b> | <b>787.000.000,00</b> | <b>810.577.404,00/<br/>810.577.404,00-</b> | <b>3.166.308.032,47</b> | <b>2.771.629.057,18</b> | <b>369.685.374,25</b>    | <b>24.993.601,04</b>             |

\*08-Borç verme ekonomik kodundaki 85.000 TL Belediyenin bütçe içi işletmesine verilen tutarı göstermektedir.

2024 mali yılı bütçesi ile 2.275.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup 2023 yılından devreden 104.308.032,47 TL ve yıl içinde eklenen 787.000.000,00 TL ödenek ile birlikte 2024

yılı ödenek toplamı 3.166.308.032,47 TL olmuştur. Yıl içinde 2.771.629.057,18 TL bütçe gideri yapılmış, 369.685.374,25 TL ödenek iptal edilmiştir.

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

| Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu      | Bütçe Gelir Tahmini (TL) | Tahsilat Tutarı (TL)    | Red ve İadeler (TL) | Net Tahsilat (TL)       | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|------------------------------------|--------------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|-------------------------|
| 01- Vergi Gelirleri                | 176.555.000,00           | 144.850.660,14          | 750.070,98          | 144.100.589,16          | 81,62                   |
| 03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 437.140.000,00           | 362.014.535,56          | 1.253.216,15        | 360.761.319,41          | 82,53                   |
| 04- Alınan Bağış ve Yardımlar      | 77.000.000,00            | 26.000.661,75           |                     | 26.000.661,75           | 33,77                   |
| 05- Diğer Gelirler                 | 2.302.305.000,00         | 1.547.848.774,26        | 481.153,50          | 1.547.367.620,76        | 67,21                   |
| 06- Sermaye Gelirleri              | 69.000.000,00            | 55.059.149,83           | 293.231,37          | 54.765.918,46           | 79,37                   |
| 08-Alacaklardan Tahsilat           | -                        | -                       | -                   | -                       | -                       |
| 09- Red ve İadeler                 | -                        | -                       | -                   | -                       | -                       |
| <b>Toplam</b>                      | <b>3.062.000.000,00</b>  | <b>2.135.773.781,54</b> | <b>2.777.672,00</b> | <b>2.132.996.109,54</b> | <b>69,66</b>            |

2024 yılında net bütçe geliri %69,66 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %81,62, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %82,53, alınan bağış ve yardımlar %33,77, diğer gelirler %67,21 ve sermaye gelirleri %79,37 oranında gerçekleşmiştir.

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

| Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu                          | Bütçe (Başlangıç) Ödenegi (TL) | Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL) | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|--------------------------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|-------------------------|
| 01- Personel Giderleri                                 | 240.040.000,00                 | 235.610.348,16                        | 98,15                   |
| 02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 21.350.000,00                  | 24.762.349,76                         | 115,98                  |
| 03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri                       | 1.133.025.150,00               | 1.367.742.494,46                      | 120,72                  |
| 04- Faiz Gideri                                        | 35.000.000,00                  | 266.014.695,55                        | 760,04                  |
| 05- Cari Transferler                                   | 110.840.000,00                 | 207.909.641,39                        | 187,58                  |
| 06- Sermaye Giderleri                                  | 454.744.850,00                 | 483.131.042,28                        | 106,24                  |
| 07- Sermaye Transferleri                               | 50.000.000,00                  | 186.373.485,58                        | 372,75                  |
| 08- Borç Verme                                         | 30.000.000,00                  | 85.000,00                             | 0,28                    |
| 09- Yedek Ödenekler                                    | 200.000.000,00                 | -                                     | -                       |
| <b>Toplam</b>                                          | <b>2.275.000.000,00</b>        | <b>2.771.629.057,18</b>               | <b>121,83</b>           |

2024 yılında bütçe giderleri %121,83 seviyesinde gerçekleşmiştir.



Personel giderleri başlangıç bütçesinde öngörülen tutarın %98,15'i oranında gerçekleşirken Sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri %115,98, mal ve hizmet alım giderleri %120,72, faiz giderleri %760,04, cari transferler %187,58, sermaye giderleri %106,24, sermaye transferleri %372,75 oranında gerçekleşmiştir.

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

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

| Bütçe Gelirinin Çeşidi                         | 2022 Yılı (TL) (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                                | 58.994.833,80         | 96.840.958,99           | 144.850.660,14          | 64,15                                   | 49,58                                   |
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri                 | 94.700.984,68         | 254.984.344,17          | 362.014.535,56          | 169,25                                  | 41,98                                   |
| Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler       | 26.135.206,89         | 33.210.631,21           | 26.000.661,75           | 27,07                                   | -21,71                                  |
| Diğer Gelirler                                 | 441.830.031,74        | 820.444.734,29          | 1.547.848.774,26        | 85,69                                   | 88,66                                   |
| Sermaye Gelirleri                              | 19.987.861,04         | 74.665.983,25           | 55.059.149,83           | 273,56                                  | -26,26                                  |
| Alacaklardan Tahsilat                          | -                     | -                       | -                       | -                                       | -                                       |
| <b>Toplam</b>                                  | <b>641.648.918,15</b> | <b>1.280.146.651,91</b> | <b>2.135.773.781,54</b> | <b>99,51</b>                            | <b>66,84</b>                            |
| Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-) | -2.123.258,89         | -1.938.153,57           | -2.777.672,00           | -8,72                                   | 43,32                                   |
| <b>Net Toplam</b>                              | <b>639.525.659,26</b> | <b>1.278.208.498,34</b> | <b>2.132.996.109,54</b> | <b>99,87</b>                            | <b>66,87</b>                            |

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre %66,84 artış göstermiştir. Bu çerçevede, diğer gelirlerde %88,66 oranındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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

| Bütçe Giderinin Çeşidi    | 2022 (A)      | 2023 (B)       | 2024 (C)       | 2023-2022 (%) [D=(B-A)/A] | 2024-2023 (%) [E=(C-B)/B] |
|---------------------------|---------------|----------------|----------------|---------------------------|---------------------------|
| Personel Giderleri        | 80.149.410,07 | 138.649.420,03 | 235.610.348,16 | 72,99                     | 69,93                     |
| SGK Devlet Prim Giderleri | 11.565.506,43 | 15.260.785,83  | 24.762.349,76  | 31,95                     | 62,26                     |

|                              |                       |                         |                         |               |              |
|------------------------------|-----------------------|-------------------------|-------------------------|---------------|--------------|
| Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 414.641.007,93        | 794.206.219,07          | 1.367.742.494,46        | 91,54         | 72,22        |
| Faiz Giderleri               | 8.700.764,00          | 18.367.174,02           | 266.014.695,55          | 111,10        | 1348,32      |
| Cari Transferler             | 25.708.602,64         | 86.682.048,02           | 207.909.641,39          | 237,17        | 139,85       |
| Sermaye Giderleri            | 237.300.346,02        | 528.766.740,26          | 483.131.042,28          | 122,83        | -8,63        |
| Sermaye Transferleri         | 31.298.888,28         | 60.555.394,51           | 186.373.485,58          | 93,47         | 207,77       |
| Borç Verme                   | 100.000,00            | 8.500.000,00            | 85.000,00               | 8.400,00      | -99,00       |
| <b>Toplam</b>                | <b>809.464.525,37</b> | <b>1.650.987.781,74</b> | <b>2.771.629.057,18</b> | <b>103,96</b> | <b>67,88</b> |

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 1.120.641.275,44 TL artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinin 96.960.928,13 TL (%69,93), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 9.501.563,93 TL (%62,26) arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerin artışı personel ücretlerinde meydana gelen artışlardan kaynaklanmıştır.

Bununla birlikte faiz giderlerinde 247.647.521,53 TL (%1348,32) yükseliş yaşanmasının sebebi faiz oranlarının artması, cari transferler giderlerinde 121.227.593,37 TL'lik (%139,85) artışın sebebi yapılan yardımların artması, sermaye transferleri giderlerinde 125.818.091,07 TL (%207,77) artış yaşanmasının sebebi ise Belediye şirketlerinin sermaye oranlarının artırılması olarak gösterilebilir. Mal ve hizmet alım giderlerinde 573.536.275,39 TL'lik (%72,22) artışın sebebi ise maliyetlerin artmasıdır.

Sermaye gideri bütçe kaleminde 45.635.697,98 TL (%-8,63) oranında düşüş yaşanmıştır. Sermaye giderlerindeki bu azalış Tasarruf Tedbirleri Genelgesi nedeni ile yatırımların beklemeye alınmasından kaynaklanmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı gerçekleşen 2024 yılı faaliyet gideri 7.392.398.481,02 TL, faaliyet geliri 8.422.079.975,62 TL olup enflasyon düzeltmesi sonrasında 154.498.942,19 TL dönem olumsuz faaliyet sonucu oluşmuştur.

Belediyenin hissedarı olduğu şirketlere aşağıda yer verilmiştir.

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

| Sıra No | Şirketin Adı                                 | Vergi Kimlik Numarası | Toplam Sermaye Tutarı (TL) | Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL) | Hisse Oranı (%) |
|---------|----------------------------------------------|-----------------------|----------------------------|----------------------------------------------|-----------------|
| 1       | Düzce BelTem Temizlik ve Genel Hizmetleri AŞ | 3231057740            | 1.000.000,00               | 43.000.000,00                                | 100             |
| 2       | Düzce Belediyesi Turizm İşletmeleri AŞ       | 3230987121            | 20.000.000,00              | 90.000.000,00                                | 100             |
| 3       | Düzce Beltaş İnş.AŞ                          | 9530094513            | 10.000.000,00              | 150.000.000,00                               | 96              |
| 4       | Düzce Ulaşım AŞ                              | 3231056035            | 6.000.000,00               | 106.000.000,00                               | 100             |
| 5       | Düzce Belka İnsan Kaynakları AŞ              | 4780183359            | 17.188.725,00              | 224.188.725,00                               | 100             |

**Tablo 8: Belediyenin Sermaye Koymadan Hissedar Olduğu Şirketler**

| Sıra No | Şirketin Adı                          | Vergi Kimlik Numarası | Toplam Sermaye Tutarı (TL) | Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL) | Hisse Oranı (%) |
|---------|---------------------------------------|-----------------------|----------------------------|----------------------------------------------|-----------------|
| 6       | Aksa Düzce Ereğli Doğalgaz Dağıtım AŞ | 3230369351            | 25.949.268,29              | 1.063.920,00                                 | 4,1             |
| 7       | Düzce Teknopark AŞ                    | 3230492921            | 4.000.000,00               | 240.000,00                                   | 6               |

**Tablo 9: Belediyenin Dolaylı Hissedarı Olduğu Şirket**

| Sıra No | Belediye Şirketi                | Hissedar Olduğu Şirket | Toplam Sermaye Tutarı (TL) | Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL) | Belediye Şirketinin Hisse Oranı (%) |
|---------|---------------------------------|------------------------|----------------------------|------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| 1       | Düzce Belka İnsan Kaynakları AŞ | Düzce Belyap İnşaat AŞ | 10.000.000                 | 10.000.000                                           | 100                                 |

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Düzce 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, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

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

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

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

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

-Birleştirilmiş veriler defteri,

-Geçici ve kesin mizan,

-Bilanço,

-Faaliyet sonuçları tablosu,

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

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

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

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmış 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 Yönetim 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 Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi 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.

Düzce Belediyesinde iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir:

#### **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 bilgilendirme çalışmaları bulunmaktadır.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası bulunmamaktadır.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmiştir.

### **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 hiçbir iç kontrol riski belirlememiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışmalar yapılmamıştır.

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır.

Yetki devirleri, üst yönetici tarafından belirlenen esaslar ve sınırlar dâhilinde yazılı olarak belirlenmiş ve ilgililere bildirilmiştir.

Müdürlükler ait mevzuat dikkate alınarak organizasyon şemasındaki yeri ve görev sorumlulukları doğrultusunda kendi Görev ve Çalışma Yönetmelikleri hazırlanmıştır.

İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir.

Kamu idaresinin Ön Mali Kontrol Yönergesi mevcuttur.

Ön mali kontrol sistemi kurulmuştur.

### **Bilgi ve İletişim Standartları**

İdarenin Faaliyet Raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır ve zamanında yayımlanmıştır



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, yılda en az bir kez değerlendirilmemekte ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmamaktadır.

İdarede İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmuştur.

İdarede iç denetim birimi mevcuttur ancak İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik eki Kamu İdareleri itibarıyla İç Denetçi Sayıları Listesinde kamu idaresi için 3 iç denetçi belirlenmiş olmasına rağmen bir iç denetçi atanmıştır.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Düzce 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: Gelir ve Giderlerin Dönemsellik İlkesine Göre Muhasebeleştirilmemesi**

Peşin tahsil edilen ve ödenen kira bedellerinin dönem ayırıcı hesaplara kaydedilmediği görülmüştür.

27.05.2016 tarihli ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Temel muhasebe kavramları ve ilkeleri ile genel yönetim muhasebe standartları, kuralları ve uygulanması” başlıklı 42’nci maddesinde kurumların muhasebesinin, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin ikinci

bölümünde belirlenen ve muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan temel muhasebe kavramları ile faaliyet sonuçları, bütçe uygulama sonuçları, nazım hesaplara ilişkin ilkeler ve varlıklar, yabancı kaynaklar ve öz kaynaklar ilkelerinden oluşan bilanço ilkeleri ile üçüncü bölümünde belirlenen muhasebe standartları, kurallar ve uygulamalara ilişkin hükümler çerçevesinde yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinde muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan kavramlardan "dönemsellik", kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin sonuçların diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanması olarak açıklanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin,

180 Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 144'üncü maddesinde, 180 Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabının içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak, gelecek aylara ait olan peşin ödenmiş giderler ile duran varlıklar ana hesap grubundaki gelecek yıllara ait giderler hesabında kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalanların izlenmesi için,

280 Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 217'nci maddesinde, 280 Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabının dönem içinde ödenen ancak, gelecek yılların faaliyet hesaplarına dâhil edilecek olan giderlerin izlenmesi için,

380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 286'ncı maddesinde, 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabının, içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak gelecek aylara ait olan peşin tahsil edilmiş gelirlerin izlenmesi için,

480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 335'inci maddesinde, 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının, dönem içinde tahsil edilen ancak gelecek yılların faaliyet hesaplarına dâhil edilecek olan gelirlerin izlenmesi için,

kullanılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, peşin ödenen ve peşin tahsil edilen kira bedellerinin bulunduğu ancak yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümleri gereği dönem ayırıcı hesapların kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından gönderilen cevapta, bulguda yer alan tespitler doğrultusunda gerekli işlemlerin 2025 yılı itibarıyla yapılmaya başlandığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, peşin tahsil edilen ve ödenen kira bedellerinin muhasebenin dönemsellik ilkesi gereği Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ndeki düzenlemelere göre muhasebe kayıtlarında dönem ayırıcı hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: Avrupa Birliğinden Temin Edilen Projelere İlişkin Hatalı Uygulamalar Bulunması**

Avrupa Birliği 2020 Horizon Projesi kapsamında İstanbul Üniversitesi önderliğinde hibe almaya hak kazanan “AI4HyDrop Projesi” için Belediyeye gönderilen tutarların mevzuatın öngördüğü şekilde kaydının yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Bağış ve yardımlar” başlıklı 40'ncı maddesinde, kamu yararına kullanılmak üzere kamu idarelerine yapılan şartlı bağış ve yardımların, dış finansman kaynağından sağlananlarda 28.03.2002 tarihli ve 4749 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, hizmeti yapacak idarenin üst yöneticisi tarafından uygun görülmesi halinde, bütçede açılacak bir tertibe gelir ve şart kılındığı amaca harcanmak üzere açılacak bir tertibe ödenek kaydedileceği, bu ödeneklerden mali yıl sonuna kadar harcanmamış olan tutarların, bağış ve yardımın amacı gerçekleşinceye kadar ertesi yıl bütçesine ödenek olarak devredileceği,

27.05.20216 tarihli ve 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 104 Proje Özel Hesabına ilişkin;

“Hesabın niteliği” başlıklı 61'inci maddesinde bu hesabın; dış finansman kaynağından dış proje kredisi olarak, kurum adına T.C. Merkez Bankası veya uygun görülen diğer bankalar nezdinde açılan özel hesaplara aktarılan tutarların, bu tutarlardan yapılan giderlerin, verilen avansların, açtırılan akreditifler ile avans ve akreditiflerden nakden geri alınanların ve hesap bakiyesinin değerlemesi sonucu ortaya çıkan kur farklarının izlenmesi için kullanılacağı,

“Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 62'nci maddesinde, Dış finansman kaynağından, kurum adına T.C. Merkez Bankası veya uygun görülen bankalar nezdindeki proje özel hesaplarına aktarım yapılması üzerine aktarım tarihindeki T.C. Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden proje özel hesabına kayıt yapılacağı, dış proje kredilerinin kullanımından önce bütçeleştirme işleminin yapılmasının zorunlu olduğu ve bu hesaptan yapılan ödemelerde “103

Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı” veya “106 Döviz Gönderme Emirleri Hesabı”nın kullanılmayacağı,

“Hesabın işleyişi” başlıklı 63’üncü maddesinde ise; Proje Özel Hesabından yapılan kullanım tutarlarının bu hesaba alacak, ilgisine göre 630 Giderler Hesabı ya da varlığa dönüştürülecek bir unsur ise ilgili varlık hesabına borç, yine proje özel hesabından avans verilmesi veya akreditif açılması şeklinde yapılan kullanımların da muhasebeleştirme tarihindeki Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden bu hesaba alacak, 166 Proje Özel Hesabından Verilen Avans ve Akreditifler Hesabına borç kaydedileceği,

belirtilmiştir.

Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 2023 yılı Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı’nda 104.02 no.lu hesap; AB ve Uluslararası Kuruluşlardan Proje Karşılığı Alınan Hibeler, bu hesabın alt kodu olan 104.02.01 no.lu hesap ise AB Hibeleri Hesabı şeklinde tanımlanmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere Avrupa Birliği veya diğer uluslararası kamu kuruluşlarının kaynağından dış proje kredisi olarak kuruma aktarılan hibe tutarları belirli bir amaç üzere verilmiş hibelerdir ve bu kapsamda;

Gelen kaynağın Kurum adına banka nezdinde açılan özel hesaplara aktarılması üzerine aktarım tarihindeki T.C. Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden 104 Proje Özel Hesabına borç, 600 Gelirler Hesabına ve 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilmesi,

Üst yöneticinin onayıyla gelir bütçesinde bağış ve yardımlar bölümüne gelir, gider bütçesinde ise öngörülen tertibe ödenek yazılmak suretiyle ödenek kayıtlarının yapılması; bu ödeneklerden malî yıl sonuna kadar harcanmamış olan tutarların, bağış ve yardımın amacı gerçekleşinceye kadar ertesi yıl bütçesine ödenek olarak devretmesi,

Ayrıca, söz konusu projeye ilişkin olarak yapılan giderlerin, verilen avansların, açtırılan akreditifler ile avans ve akreditiflerden nakden geri alınanların ve hesap bakiyesinin değerlemesi sonucu ortaya çıkan kur farklarının izlenmesi için de 104 Proje Özel Hesabının bütçe ve faaliyet hesapları ile ilişkilendirilerek muhasebeleştirilmesi ancak bu hesaptan yapılan harcamalar için 103 Verilen Çekler ve Ödeme Emirleri Hesabının kullanılmaması,

gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Belediyenin bir kamu bankasında Avrupa Birliği ile yapılmış olan proje karşılığında açılmış vadesiz Euro hesabına, 2023 mali yılı içerisinde 9600 Euro, 2024 yılında da 4.400 Euro gönderildiği ancak;

Söz konusu tutarların; 104 Proje Özel Hesabına, 600 Gelirler Hesabına ve 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alınması gerekirken 333 Emanetler Hesabında izlendiği,

Belediye Başkanından onay alınmak suretiyle ödenek kayıtlarının yapılmadığı dolayısıyla 2023'ten devreden ve 2024 yılında gelen hibe tutarına ilişkin bir ödenek kaydının bulunmadığı,

Emanet Hesabına kayıtlı söz konusu tutardan, 2024 yılında Proje kapsamında çalışan personelin mesailerine ilişkin yapılan ödemeler için kullanılmaması gereken 103 Verilen Çekler ve Ödeme Emirleri Hesabının kullanıldığı, yapılan harcamanın 630 Giderleri Hesabı ve 830 Bütçe Giderleri Hesabı ile ilişkilendirilmediği,

tespit edilmiştir.

Belediye cevabında, Proje hesaplarında 104 Proje Özel Hesabı kullanılmaya başlanıldığı ifade edilmiş ise de 2025 yılında yapılan işlemin 2024 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

Avrupa Birliğinden temin edilen dış proje kredisine ilişkin işlemlerin gerek 5018 sayılı Kanun gerekse Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde yapılmaması nedeniyle 104 Proje Özel Hesabı 190.683,99 TL eksik, 102 Banka Hesabı 190.683,99 TL fazla görünmektedir.

### **BULGU 3: 2024 Yılında Ayrılan Kıdem Tazminatı Karşılıklarının İşçi Sayısı ile Uyumlu Olmaması**

İşçi kadrosunda istihdam edilen personel ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Belediye Şirketinden doğrudan hizmet alım sözleşmesi çerçevesinde istihdam edilen işçiler için 2024 yılında ayrılan kıdem tazminatı karşılıklarının işçi sayısı ile uyumlu olmadığı görülmüştür.

Mülga 1475 sayılı İş Kanunu'nun yürürlükte olan "Kıdem tazminatı" başlıklı 14'üncü maddesinde, kanunda sayılan hallerde işçinin işe başladığı tarihten itibaren hizmet aktinin

devamı süresince her geçen tam yıl için işverence işçiye 30 günlük ücreti tutarında kıdem tazminatı ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

27.05.2016 tarihli ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 281’inci maddesinde; 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı, “Hesabın işleyişi” başlıklı 282’nci maddesinde; vadeleri bir yılın altına düşen ve faaliyet dönemi içerisinde ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarlarının alacak, karşılığında 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına borç kaydedileceği, ödenen tazminatların bu hesaba borç, ödemenin şekline göre ilgili hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik’in 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 330’uncu maddesinde ise; 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı, “Hesabın işleyişi” başlıklı 331’inci maddesinde ise hesaplanan kıdem tazminatı karşılık tutarlarının bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedileceği, vadeleri bir yılın altına düşen kıdem tazminatı karşılıklarının bu hesaba borç, 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği açıklanmıştır.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 20.05.2016 tarihli ve 9430 sayılı “Kıdem Tazminatı” konulu genel yazısında ise; yukarıda yer verilen açıklamalara değinilerek kıdem tazminatları ile ilgili uygulama birliğinin sağlanması amacıyla söz konusu işlemlerin bahse konu yazıda yer alan açıklamalar ve yazı ekinde yer alan örnek muhasebe kayıtlarına göre yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, yıl sonunda her bir işçinin almış olduğu 30 günlük maaşı tutarı toplamının ödenebilecek azami tavanı aşmayan kısmının 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak ve 630 Giderler Hesabına borç kaydedilmesi, izleyen yılda emekli olması beklenen işçilere ödenecek kıdem tazminatı tutarlarının ise 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, Belediye işçi kadrosunda istihdam edilen personel ile doğrudan hizmet alım sözleşmesi çerçevesinde Belediye Şirketinden istihdam edilen işçi personel için

2024 yılında ayrılan kıdem tazminatı karşılık tutarlarının, hali hazırda çalışmakta olan işçilerin sayısı ile uyumlu olmadığı; 2024 yılı içinde fiili olarak emekli olan personel sayısı dikkate alınarak 2025 yılında emekliye ayrılacak personel sayısı tahmin edilmek suretiyle hesaplanan bir tutarın kıdem tazminatı karşılığı olarak ayrıldığı, böylece 2024 yılında mevzuat hükümlerine göre ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılığının eksik tutarda ayrıldığı tespit edilmiştir.

Belediye cevabında; 03.03.2023 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan “7438 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile 2023-2024 yıllarında tahmin edilenden fazla bir emeklilik sayısı gerçekleştiği belirtilmişse de bulgu konusu husus emekli olan işçilerle ilgili olmayıp halen çalışmaya devam eden işçilere gelecekte ödenecek kıdem tazminatları için karşılık ayrılırken devam eden işçi sayısının dikkate alınmaması nedeniyle karşılığın hesaplanmasında hata yapılmasıdır.

Ayrıca Belediye cevabında, önümüzdeki yıllar için gerekli düzenlemelerin yapılmasının sağlanacağı belirtilmiştir. Ancak, 2024 yılında eksik ayrılan kıdem tazminatı tutarının düzeltilmesine ilişkin bir cevap verilmemiştir.

Belediyenin gerek kadrolu gerek hizmet alımı sözleşmesi kapsamında çalıştırılan işçiler için mevzuat hükümlerine göre hesaplanan tutarda karşılık ayırması gerekmektedir.

#### **BULGU 4: İşçi Personelin Aralık Ayı Ücretlerinin İlgili Faaliyet Döneminde Muhasebeleştirilmemesi**

Belediyede çalışan işçi personelin, 15-31 Aralık dönemine isabet eden ücret ödemelerinin, dönemsellik kavramı gereği ilgili yılda 320 Bütçe Emanetleri Hesabı ile bütçe ve faaliyet hesapları kullanılarak muhasebeleştirilmesi gerekirken ödemenin yapıldığı bir sonraki dönem ocak ayı bütçe ve faaliyet hesapları ile muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

27.05.2016 tarihli ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Temel muhasebe kavramları ve ilkeleri ile genel yönetim muhasebe standartları, kuralları ve uygulanması” başlıklı 42’nci maddesinde kurumların muhasebesinin, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin ikinci bölümünde belirlenen ve muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan temel muhasebe kavramları ile faaliyet sonuçları, bütçe uygulama sonuçları, nazım hesaplara ilişkin ilkeler ve varlıklar, yabancı kaynaklar ve öz kaynaklar ilkelerinden oluşan bilanço ilkeleri ile üçüncü bölümünde

belirlenen muhasebe standartları, kurallar ve uygulamalara ilişkin hükümler çerçevesinde yürütüleceği hüküm altına almıştır.

23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Temel kavramlar” başlıklı 5’inci maddesinde muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan kavramlardan “dönemsellik”, kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin sonuçların diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanması olarak açıklanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 320 Bütçe Emanetleri Hesabının işleyişini açıklayan 250’nci maddesinin üçüncü fıkrasında; 15-31 Aralık tarihlerine ilişkin hesaplanan işçi ücretlerinin bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına borç; diğer taraftan 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak, 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Muhasebenin dönemsellik kavramı gereği öngörülen bu düzenlemeye göre aylık ücretlerini hak ettikleri aydan sonraki ay alan işçilerin 15-31 Aralık tarihlerine ilişkin hesaplanan ücretlerinin ilgili bütçe ve faaliyet dönemi mali tablolarına yansıtılmasını teminen 320 Bütçe Emanetleri Hesabı ile muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Belediyenin işçi personel ücret ödemelerinin 2023 yılı Aralık ayına ait olan 15 günlük tutarlarının 2024 yılı Ocak ayında; 2024 yılı Aralık ayı tutarlarının ise 2025 yılı Ocak ayında dönemsellik kavramına aykırı olarak bir sonraki dönem bütçe ve faaliyet giderleri hesapları ile muhasebeleştirildiği, 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Belediye cevabında, bulguda belirtilen husus doğrultusunda muhasebe işlemlerinde gerekli düzeltmelerin yapılmasının sağlanacağı belirtilerek bulguya iştirak edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği uyarınca işçi personelin ücret ödemelerinin ilgili oldukları bütçe ve faaliyet dönemi mali tablolarına yansıtılmasını teminen 320 Bütçe Emanetleri Hesabı ile muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 5: Belediyeye Aktarılan Yapı Denetim Hizmet Bedelleri Paylarının Gelir Hesaplarına Alınmaması**

Yapı denetim hizmet bedellerinden Belediyeye aktarılan payların 333 Emanetler Hesabında muhasebeleştirildiği ve gelir hesaplarına aktarılmadığı görülmüştür.



4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un "Yapı denetimi hizmet sözleşmeleri" başlıklı 5'inci maddesinde 02.08.2013 tarihli ve 28726 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 73'üncü maddesiyle yapılan değişiklikle yapı denetim hizmet bedellerinin bu tarihten sonra belediyeler yerine il muhasebe birimlerince açılacak emanet niteliğindeki hesaplara yatırılacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı maddede yatırılan tutarların %3'ünün ruhsatı veren idarenin hesabına aktarılacağı belirtilmektedir.

Yapılan incelemede, il muhasebe müdürlüğünce yapı denetim hizmet bedelleri üzerinden Belediye hesabına yatırılan paylara karşılık gelen 5.615.415,89 TL tutarın Belediye tarafından 333 Emanetler Hesabında muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Belediye cevabında, bulguda yer alan tespitlere iştirak edilmiş ve sehven yapılan kayıtların düzeltileceği bildirilmiştir. Ancak 2025 yılında yapılacak düzeltmelerin 2024 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici bir etkisi olmayacaktır.

Sonuç olarak, Belediyenin yapı ruhsatı veren idare olması nedeniyle il muhasebe birimlerince gönderilen payların emanet hesapları yerine gelir hesaplarına aktarılması gerekmektedir. Belediye tarafından yapılan yanlış kayıt ile 5.615.415,89 TL tutarda 333 Emanetler Hesabının olması gerekenden fazla, 600 Gelirler Hesabının ise olması gerekenden az gösterilmesine sebep olunmuştur.

#### **BULGU 6: Satışı Yapılan Taşınmazların Bilançonun Aktifinde Görünmesi**

Belediye tarafından satışı yapılan taşınmazların ilgili maddi duran varlık hesapları ile ilişkilendirilmeden muhasebeleştirildiği görülmüştür.

27.05.2016 tarihli ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 250 Arsa ve Araziler Hesabıyla ilişkili "Hesabın işleyişi" başlıklı 189'uncu maddesinde, satılan arsa ve arazilerin, bir taraftan kayıtlı değeri ile 250 Arsa ve Araziler Hesabına, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu farkın 600 Gelirler Hesabına alacak; satış bedeli ile 100 Kasa Hesabı veya 102 Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumsuz farkın 630 Giderler Hesabına borç; diğer taraftan satış bedeli ile 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in 252 Binalar Hesabıyla ilişkili "Hesabın niteliği" başlıklı 193'üncü maddesinde satılan binaların, bir taraftan kayıtlı değeri ile 252 Binalar Hesabına, satış bedeli ile net değeri arasındaki olumlu farkın 600 Gelirler Hesabına, satış bedeli ile 100 Kasa Hesabı veya 102 Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara, ayrılmış olan amortisman tutarlarının 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına, satış bedeli ile net değeri arasındaki olumsuz farkın ve mevzuatı gereğince diğer kamu idareleri adına ayrılan payların 630 Giderler Hesabına borç; diğer taraftan satış bedelinden bütçeye gelir kaydedilmesi gereken tutarın 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede; arsa, arazi ve bina satışlarının muhasebe kayıtlarının, ilgili maddi duran varlık hesapları ile ilişkilendirilmeden doğrudan 100 Kasa Hesabı veya 102 Banka Hesabına borç, 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydı yapılmak suretiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

Belediye cevabında, bulguda yer alan tespitlere katılarak uygulamanın mevzuata uygun bir biçimde yapılmasına yönelik olarak gerekli inceleme ve düzeltme işlemlerinin başlatıldığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, öncelikle taşınmaz envanterinin çıkarılarak muhasebe kayıtlarının gerçek durumu yansıtabilecek şekilde düzeltilmesi, taşınmaz satış işlemlerinin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

#### **BULGU 7: Belediyeye Tahsis Edilen ve Belediye Tarafından Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi**

Belediyenin mülkiyetinde olup diğer kamu kurumlarına tahsis edilen ve mülkiyeti Hazineye ya da diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait olup Belediyeye tahsis edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

27.05.2016 tarihli ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Duran Varlıklara İlişkin Hesap ve İşlemler" adlı Onuncu Bölümde yer alan "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'inci maddesinde, kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ile kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan Yönetmelik'in 250 Arazi ve Arsalar Hesabına ilişkin,

“Hesabın niteliği” başlıklı 188'inci maddesinde 250 Arazi ve Arsalar Hesabının, kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsaları ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

“Hesabın işleyişi” başlıklı 189'uncu maddesinde, tahsise konu edilen arazi ve arsaların tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500 Net Değer Hesabına alacak, tahsis edilen arazi ve arsalarından tahsisi kaldırılanların maliki kamu idaresinin muhasebe birimince bu hesaba borç ve 500 Net Değer Hesabına alacak kaydedileceği, tahsise konu edilen arazi ve arsaların tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden bu hesaba alacak, 500 Net Değer Hesabına borç, tahsisli kullanılan arazi ve arsalarından tahsisi kaldırılanların tahsisli kullanan kamu idaresinin muhasebe birimince bu hesaba alacak ve 500 Net Değer Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in 252 Binalar Hesabına ilişkin,

“Hesabın niteliği” başlıklı 192'nci maddesinde, 252 Binalar Hesabının, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

“Hesabın işleyişi” başlıklı 193'üncü maddesinde, tahsise konu edilen binaların tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500 Net Değer Hesabına alacak kaydedileceği, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500 Net Değer Hesabına borç, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedileceği, tahsis edilen binalardan tahsisi kaldırılanların maliki kamu idaresinin muhasebe birimince bu hesaba borç, 500 Net Değer Hesabına alacak kaydedileceği, tahsise konu edilen binaların tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden bu hesaba alacak, 500 Net Değer Hesabına borç kaydedileceği, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500 Net Değer Hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği, tahsisli kullanılan binalardan tahsisi kaldırılanların tahsisli kullanan kamu idaresinin muhasebe birimince bu hesaba alacak, 500 Net Değer Hesabına borç kaydedileceği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, Belediyenin mülkiyetinde olup diğer kamu kurumlarına tahsis edilen ve mülkiyeti Hazineye ya da diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait olup Belediyeye tahsis edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarında takip edilmediği tespit edilmiştir.

Öte yandan, tespit edilen bu husus Düzce Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda yer almasına rağmen gereken işlemlerin Belediye tarafından yerine getirilmediği anlaşılmaktadır.

Belediye tarafından gönderilen cevapta, bulguda tespit edilen hususlara yönelik olarak taşınmaz envanterinin gözden geçirildiği, tahsisli yerlerin belirlendiği ve muhasebe kayıtlarında izlenmesi gerekli düzeltici işlemler başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümleri doğrultusunda tahsise konu olan taşınmazların, niteliğine göre 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 252 Binalar Hesabı, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ile 500 Net Değer Hesabının alt detay kodlarına yapılacak muhasebe kayıtları ile izlenmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 8: Taşınmaz Kayıtlarının Mevzuata Uygun Olarak Yapılmaması**

Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin taşınmaz formlarının usulüne uygun olarak oluşturulmadığı, taşınmaz icmal cetvelinin hazırlanmadığı, taşınmazlara ilişkin bedel belirleme çalışmalarının tamamlanmadığı ve muhasebede yer alan taşınmaz kayıtlarının fiili duruma göre düzeltilmediği görülmüştür.

Belediyelerin de içinde yer aldığı genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleyen Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik 02.10.2006 tarihli ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Mezkûr Yönetmelik ekinde taşınmazların cinslerine göre oluşturulmuş kayıt planına yer verilmiş, “Kayıt şekli” başlıklı 7’nci maddesinde, “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar”, “Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar”, “Orta Malları” , “Genel Hizmet Alanları” ve “Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsisler” için Yönetmelik ekinde ayrı ayrı formlar bulunduğu, kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince söz konusu formların hazırlanacağı ve mali hizmetler birimine gönderileceği, mali hizmetler birimince bu

formların konsolide edilerek taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında taşınmaz bedelinin her bir taşınmaz için nasıl tespit edileceği ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş, bu kapsamda tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bunun belirlenememesi durumunda ise sırasıyla rayiç bedel veya iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir. Diğer taşınmazlar için ise maliyet bedeli ve rayiç bedel konusunda bir düzenleme yapılmamış, bu taşınmazların kaydında doğrudan doğruya iz bedelinin esas alınacağı ifade edilmiştir.

Maliyet bedeli ve rayiç bedelin belirlenmesinde yaşanan sıkıntılardan dolayı Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesinde 2014 yılında değişikliğe gidilerek söz konusu değerler belirleninceye kadar emlak vergi değerleri üzerinden fiili envanterlerin ve icmal cetvellerinin hazırlanması öngörülmüş, bu işlemin en geç 30.09.2014 tarihine kadar tamamlanması zorunlu tutulmuştur. Aynı maddede muhasebe birimine de çeşitli yükümlülükler getirilmiş, icmal cetvellerinin hazırlanması üzerine muhasebe birimi tarafından muhasebede kayıtlı taşınmazların 01.10.2014 tarihine kadar ilgili hesaplardan çıkarılıp aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden yeni muhasebe kayıtlarının yapılması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Maddenin ikinci fıkrasında ise maliyet bedeli ve rayiç değer konusunda yapılacak çalışmanın en geç 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 2014 yılı Ekim ayına ve 2017 yılının sonuna kadar yerine getirilmesi gereken zorunluluklara uyulmadığı, Belediye taşınmazlarına ilişkin formların, icmal cetvellerinin ve muhasebe kayıtlarının Yönetmelik hükümlerine uygun hale getirilmediği, 2024 yılı sonu itibarıyla da gerekli çalışmaların henüz tamamlanmadığı, İdare Taşınmaz İcmal Cetvelinin olmadığı, muhasebe kayıtları ile fiili durum arasında bağlantının kurulmadığı tespit edilmiştir.

Öte yandan, bu hususun Düzce Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda yer almasına rağmen gerekli işlemlerin Belediye tarafından yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Belediye tarafından gönderilen cevapta bulguda yer alan husulara ilişkin olarak gerekli çalışmaların yürütüldüğü ve 2025 yılı sonunda tamamlanmasının hedeflendiği bildirilmiştir.

Mevcut durum mali tablolarında, 250 Arazi ve Arsalar Hesabının, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının ve 252 Binalar Hesabının Belediyenin mülkiyetindeki, yönetimindeki

veya kullanımındaki tüm taşınmazları kapsayıp kapsamadığı, söz konusu hesaplara dâhil olan taşınmazların olması gereken değerleri ile kaydedilip kaydedilmediği hakkında doğru ve güvenilir bilgi sunulamamasına yol açmaktadır.

Sonuç olarak, Belediye taşınmazlarının kayıt ve kontrol işlemleri ile görevli birim tarafından fiili envanter çalışmaları tamamlanmalı ve taşınmaz formları eksiksiz bir biçimde oluşturulmalıdır. Hazırlanacak bu formlar esas alınarak mali hizmetler birimi tarafından icmal cetvellerinin hazırlanması, mali tablolarda yer alan taşınmaz kayıtları güncellenerek fiili durumla kaydî durumun eşitliğinin sağlanması gerekmektedir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Kredi Kartı ile Yapılan Tahsilatların Vadesinden Önce Nakde Çevrilmesi**

Kredi kartı ile yapılan tahsilatların, ilgili banka ile imzalanan protokolde belirtilen bekleme/çözülme süresine uyulmaksızın kullanıldığı ve bu nedenle “bloke masrafı” adı altında bir masrafa katlanıldığı görülmüştür.

28.02.2018 tarihli ve 30346 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ’in 2’nci maddesi ile değiştirilen 08.12.2016 tarihli ve 29912 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği’nin “Uygulama ve kullanılacak araçlar” başlıklı 5’inci maddesinin üçüncü fıkrasında, kurumların, faaliyetleri kapsamında yaptıracakları tahsilat ve ödeme işlemleri için yurt içinde yerleşik diğer bankaları, Posta ve Telgraf Teşkilatı AŞ’yi ve yurt içinde yerleşik bankalar aracılığıyla olmak koşuluyla ödeme kuruluşlarını ve elektronik para kuruluşlarını kullanabileceği, yurt içinde yerleşik tüm bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatın ise azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılmasının zorunlu olduğu belirtilmektedir.

Düzce Belediyesi ile Halkbank ve Ziraat Bankası arasında imzalanan protokollere göre de Belediye adına ilgili bankaların POS cihazı (müşterilerin aldıkları ürün ya da hizmet

karşılığında, banka kartı ve kredi kartının yanı sıra temassız sistemlerle ödeme yapmalarına olanak sağlayan elektronik cihaz) kullanılarak yapılan tahsilatlar belirli bir süre ile Halkbank ve Ziraat Bankası nezdindeki Belediye hesaplarında kalacak ve ancak bu süre geçtikten sonra kullanılabilir. Bu süreye uyulmaksızın yapılacak kullanımlarda ise Belediye "bloke masrafı" adı altında bir kesintiyle karşılaşacaktır.

Yapılan denetim sonucunda, 2024 yılı içerisinde Belediye tarafından yukarıda bahsi geçen süreye uyulmaksızın gerçekleştirilen kullanımlar sebebi ile yüksek miktarda "Bloke masrafı" ödendiği tespit edilmiştir.

Bulgu konusu hususa 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da yer verilmiş ancak söz konusu hatalı uygulama devam etmiştir.

Belediye cevabında, Sayıştay Başkanlığının tespiti doğrultusunda uygulamada gerekli düzeltmelerin yapıldığı; bundan sonraki süreçte kredi kartı tahsilatlarının, banka çözüm tarihi esas alınarak muhasebeleştirileceği ifade edilmiş ise de bulguda kredi kartı tahsilatlarının banka çözüm tarihine uygun muhasebeleştirilmediği konu edilmemiştir. Bulguda konu edilen husus bankalarca Belediye adına yapılan tahsilatların, bankalarla yapılan protokollerle belirlenen banka çözüm tarihlerinden önce kullanılması ve bu nedenle ek bir maliyet yüklenilmesidir. Dolayısıyla Belediye tarafından yapılan açıklamalar söz konusu tespiti karşılamamaktadır.

Sonuç olarak, Belediyenin söz konusu bloke masrafına maruz kalmamak için bankalarla yaptığı protokollerde belirlenen çözülme süresine uygun hareket etmesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: Belediyenin Bütçe İçi İşleme Yönetmeliğinin Bulunmaması**

Belediyenin bütçe içi işletme yönetmeliğinin bulunmadığı görülmüştür.

Anayasa'nın 124'üncü maddesinde mahalli idarelerin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabileceği hüküm altına alınmış, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (m) bendinde çıkarılacak yönetmelikleri inceleyip karara bağlamak ve kabul etmek, belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "İşletme tesisi" başlıklı 71'inci maddesinde, belediyelerin özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilecekleri belirtilmiştir.

Mahalli idareler bütçesi içinde oluşturulacak işletmelerin, kuruluş ve işleyişine dair usul ve esasları düzenlemek amacıyla hazırlanan “Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği” 08.03.2011 tarihli ve 27868 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Anılan Yönetmelik’in; “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde; *“İşletme: Mahalli idarenin görev ve sorumluluk kapsamında bulunan özel gelir ve giderleri olan hizmetleriyle ilgili olarak (Değişik ibare: RG-23/5/2019-30782) İl özel idareleri için İçişleri Bakanlığı, belediyeler için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı izni ile kurulan bütçe içi işletmeleri, ... ifade eder ”* denilmiştir.

10.07.20218 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin “Bakanlıklar başlıklı 6’ncı kısım 3’üncü bölümünde yer alan 97’nci maddesinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının görev ve yetkileri belirlenmiştir. Buna göre mahalli idarelerle ilgili düzenlemeler yapma görevi Bakanlığa verilmiştir.

Bakanlık 18.10.2023 tarihli ve 2023/12 sayılı Genelge’sinde, belediyelerin kanunların kendilerine verdiği görev, yetki ve sorumluluk kapsamında çıkaracağı yönetmelikler ve yönergeler ile ilgili olarak Bakanlığın ve/veya Bakanlık vasıtasıyla diğer kamu kurum ve kuruluşlarından görüş alınması için intikal ettirilecek mevzuat taslakları hakkında uygulamada birliğin sağlanması ve taslakların usul ve esasa uygun şekilde yürürlüğe konulabilmesi amacıyla düzenlemeler getirmiştir.

Söz konusu Genelge’de *“6085 sayılı Sayıştay Kanununun 27’nci maddesinin dördüncü fıkrası hükmüne istinaden mali konularda düzenlenecek yönetmelik taslakları hakkında Bakanlığımız aracılığıyla Sayıştay Başkanlığının görüşü alınacaktır.”* denilmiştir.

24.02.2022 tarihli ve 31760 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile de mevzuat taslaklarının hazırlanmasına ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; belediyelerin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’e göre mevzuat taslaklarını hazırlamaları, Bakanlığın ve Bakanlık vasıtasıyla diğer kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünün alınması zorunlu olan konuları düzenleyen yönetmelikleri Bakanlık Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğüne göndermeleri, uygun görüş alınarak son halini



alan yönetmelik taslağının belediye meclisi tarafından kabul edilmesi ve mahallinde çıkan gazete veya internet haber sitesi ya da diğer yayın yolları ile ilan edilerek yürürlüğe konulması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, mali konular içeren “Düzce Belediyesi Bütçe İçi İşletmesi”ne ilişkin yönetmeliğin bulunmadığı tespit edilmiştir.

Belediye cevabında, bulgu konusu tespiti iştirak edilmiş ve 2025 yılında bütçe içi işletme yönetmeliğinin hazırlanacağı ifade edilmiştir.

Anayasa ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca; Belediye tarafından kurulan işletmenin kuruluş ve işleyişine dair usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerine uygun olarak Düzce Belediyesi Bütçe İçi İşletmesine ilişkin yönetmeliğin hazırlanması gerekmektedir.

**BULGU 3: Bazı Yönetmeliklerde Hüküm Bulunmayan Hallere İlişkin Düzenlemelerle Üst Yöneticiye, Belediye Encümenine, Belediye Başkanlığına Yetki Verilmesi**

Belediye Meclisi kararı ile çıkarılan bir kısım Yönetmeliklerde “Hüküm bulunmayan hususlar” başlığı altında üst yöneticiye, Belediye Encümenine ya da Belediye Başkanlığına yetki verildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun;

“Belediye meclisi” başlıklı 17’nci maddesinde; belediye meclisinin, belediyenin karar organı olduğu ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluştuğu hüküm altına alınmıştır.

“Meclisin görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddesinin (m) bendinde Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmenin Belediye meclisinin görev ve yetkilerinden olduğu belirtilmiştir.

Kanun’un 34’üncü maddesinde Belediye encümeninin, 38’inci maddesinde ise Belediye başkanının görev ve yetkileri sayılmıştır ancak Kanun’un gerek 18, 34 ve 38’inci maddelerinde gerekse diğer maddelerinde Belediye Meclisince kabul edilen yönetmeliklerde hüküm bulunmayan haller için Meclisin yerine geçerek Belediye encümenine ya da belediye başkanına

ya da ilgili birim üst yöneticisine karar alma, emir ve talimatta bulunma yetkisi veren bir düzenleme yapılmamıştır.

Yürütme organının düzenleyici işlemleri arasında yer alan yönetmelikler, Anayasa'nın 124' üncü maddesi ile düzenlenmiştir. Anılan 124' üncü madde ile Başbakanlığa, Bakanlıklara ve kamu tüzel kişilerine, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelik çıkarabilme yetkisi verilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından çıkarılan bazı yönetmeliklerin “Hüküm bulunmayan haller” başlıklı maddelerinde:

“Yönetmelikte düzenlemesi bulunmayan tüm konular ile ilgili sorunlar halinde Düzce Belediye Encümeni yetkilidir.”

“Bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde genel hükümler ve üst yöneticinin talimatları uygulanır.”

“Bu yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde yürürlükteki mevzuat hükümleri ile Belediye Başkanlığı emir ve talimatları uygulanır.

“...Bundan sonra yayımlanacak mevzuat ile bu konuda hüküm içeren her tür kanun ve Yönetmelik hükümleri geçerli olup ayrıca Düzce Belediye Meclisi ve Encümeni yetkilidir.”

şeklinde düzenlemelere gidildiği ve 5393 sayılı Kanun ile Belediye Meclisine verilen yetkinin devredildiği tespit edilmiştir.

Belediye cevabında, yönetmelik düzenlemelerinde bulguda belirtilen hususların esas alınacağı ifade edilerek bulguya iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak, normlar hiyerarşisinde normlar anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik ve adsız düzenleyici (genelge, talimat) işlemler olarak sıralandığından ve bunlar arasında ast-üst ilişkisi bulunmadığından idarelerce çıkarılan Yönetmeliklerde, “düzenleme bulunmayan haller” için sadece “yürürlükteki ilgili mevzuat hükümlerine uygun hareket edilmesi” gerektiğinin belirtilmesi, Kanun'da açıkça Belediye Meclisine verilmiş olan yetkinin Belediye Meclisince kullanılması ve yetki devrine konu edilmemesi gerekmektedir.

#### **BULGU 4: Afet ve Acil Durum Faaliyetleri Ödeneğinin Amacı Dışında Kullanılması**

Afet ve Acil Durum Ödeneğinin amacı dışında kullanıldığı görülmüştür.

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un "Kaynak yönetimi" başlıklı 23'üncü maddesinde, *"Kanunlarla ve afet ve acil durum yönetimine ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamındaki faaliyetlerin ifası amacıyla, Başkanlık bütçesinde afet ve acil durum faaliyetleri ödeneği tefrik edilir. Başkanlık bütçesinde gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılarak kullanılacak bu kaynaktan, Başkanlıkça uygun görülen hallerde, kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelerin hesaplarına da aktarma yapılabilir. Kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idareler de yukarıda belirtilen amaçlarda kullanılmak üzere Başkanlık hesabına aktarma yapabilir. Bu şekilde aktarılan tutarlar, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelerin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin özel hesaplarda izlenir. Afet ve acil durum hallerinde ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanması amacıyla sınırlı olmak üzere bu hesaptan yapılacak harcamalar, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi değildir; aktarılan bu tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi, denetlenmesi ve alımlarda kullanılacak ihale yöntemlerine ilişkin esas ve usuller, Maliye Bakanlığı ve Başkanlıkça müştereken belirlenir."* denilmektedir.

Anılan Kanun'a dayanılarak hazırlanan ve 06.03.2011 tarihli ve 27886 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Afet ve Acil Durum Harcamaları Yönetmeliği'nin;

"Kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelerin özel hesaplarının kullanımı" başlıklı 7'nci maddesinde, kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelerin özel hesaplarından yapılacak harcamaların bu idarelerin bünyesinde oluşturulacak Afet ve Acil Durum Komisyonları tarafından gerçekleştirileceği, harcama öncesinde, harcamanın konusunu gösterir üst yönetici onayının alınacağı,

"Harcamalar" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, afet sebebiyle yeniden inşa edilecek ve onarılacak yapılarla bunlara ait yol, su, elektrik ve kanalizasyon tesisleri, kadastro, harita ve imar planı yapımı, imar uygulamaları, tapuya tescil işleri ve her türlü kamulaştırma giderlerinin özel hesaptan karşılanabileceği,

"Temel ilkeler" başlıklı 14'üncü maddesinin; birinci fıkrasında, afet ve acil durum halleri dışında özel hesaplardan harcama yapılamayacağı, dördüncü fıkrasında, afet ve acil

durum hallerinde ortaya çıkacak ihtiyaçların karşılanması amacıyla yapılacak mal ve hizmet alımları ile acil nitelikteki yapım işlerinin bu Yönetmelik'te düzenlenen ihale usulleri çerçevesinde yapılacağı,

Pazarlık usulü" başlıklı 17'nci maddesinin birinci fıkrasında, mal veya hizmet alımları ile acil yapım işlerinin ihalelerinde teminat alınmaksızın pazarlık usulünün uygulanacağı,

belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen Kanun ve Yönetmelik hükümlerinden de anlaşılacağı üzere afet ve acil durum fonundan belediye hesaplarına kaynak aktarılabilmekte ve aktarılan bu kaynaklar belediyelerin özel hesabından takip edilmektedir. Bu hesaptan yapılacak harcamaların afet ve acil durum ihtiyaçlarının karşılanması ile sınırlı olması, afet ve acil durum halleri dışında özel hesaplardan harcama yapılmaması, bu kapsamda yapılacak harcamaların, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olmayacağı belirtildiğinden afet ve acil durum hallerinde ortaya çıkacak ihtiyaçların karşılanması amacıyla yapılacak mal ve hizmet alımları ile acil nitelikteki yapım işlerinin Yönetmelik'in 17'nci maddesinde düzenlenen pazarlık usulü ile ihale edilmesi gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede;

Belediye Başkanlığınca ilde 23.11.2022 tarihinde meydana gelen deprem afeti nedeniyle zarar gören kamu hizmetlerinin işler hale getirilmesi için Düzce Valiliği İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğüne yazılan 10.05.2023 tarihli yazı ile 4.000.000,00 TL maddi yardım talebinde bulunulması üzerine söz konusu afet nedeniyle zarar gören kamu hizmetlerinin ve altyapı tesislerinin çalışır hale getirilmesi için afet ve acil durum faaliyetleri ödeneğinin, Afet ve Acil Durum Harcamaları Yönetmeliği'nin usul ve esasları doğrultusunda 31.12.2023 tarihine kadar kullanılması ve süre sonunda harcanmayan ödeneğin iade edilmesi hususunda Valiliğin 15.05.2023 tarihli oluru ile 4.000.000,00 TL'nin Belediye Başkanlığının hesabına 16.05.2023 tarihinde aktarıldığı,

Belediye bünyesinde oluşturulan Afet ve Acil Durum Komisyonu tarafından, afet nedeniyle zarar gören kamu hizmetlerinin işler hale getirilmesi ve zarar gören altyapı tesislerinin çalışır hale getirilmesi amacıyla yönelik olarak yukarıda anılan Yönetmelik'in 9'uncu maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde ifade edilen *"Afet sebebiyle yeniden inşa edilecek ve onarılacak yapılarla bunlara ait yol, su, elektrik ve kanalizasyon tesisleri, kadastro, harita ve imar planı yapımı, imar uygulamaları, tapuya tescil işleri ve her türlü kamulaştırma*

*giderleri” kapsamında değerlendirilemeyecek nitelikteki “.....Kültür Evi Yapım İşİ” için “afet kapsamında olduğu” yönünde görüş verildiği,*

2023/1106965 kayıt numaralı ihale dosyası ile 30.10.2023 tarihinde 3.689.0000,00 TL bedelle, açık ihale usulü ile ihale edilen ve 22.02.2024 tarihinde tamamlanan “Süleyman Soylu Kültür Evi Yapımı İşİ’nin, Valilikten Belediyeye aktarılan 4.000.000,00 TL tutarındaki Afet ve Acil Durum Ödeneğinden karşılandığı tespit edilmiştir.

Belediye cevabında, bulgu konusu tespit kabul edilerek bütçe uygulama süreçlerinde mali disiplin ve mevzuat ilkeleri doğrultusunda hareket etmeye dikkat edileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak, Düzce ilinde 23.11.2022 tarihinde meydana gelen deprem afeti nedeniyle zarar gören kamu hizmetlerinin ve altyapı tesislerinin çalışır hale getirilmesi için Valilikçe tahsis edilen Afet ve Acil Durum Ödeneğinin amacı dışında kullanılması Kanun’a ve Yönetmelik’e aykırılık teşkil etmektedir.

#### **BULGU 5: Taksi Plakalarının İhalesiz ve Süresiz Olarak Verilmesi**

Belediye sınırları içinde faaliyet gösteren taksi plakalarının ihale yapılmadan ve süre belirtilmeksizin verildiği görölmüştür.

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 yetkisi il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

Bu Kanun'a dayanılarak 03.05.1986 tarihli ve 19096 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın amacı; *“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 olup kararın 2918 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan İllerde uygulanacağı”* şeklinde ifade edilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar'ın;

“Ticari plaka verilecekler” başlıklı 3'üncü maddesinde; *“Ticari plaka verilebilmesi için;*

a) Şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçmiş olduğunu ve sürekli olarak icra ettiğini beyan etmiş olmak

b) En az iki yıldan beri o ilde ikamet etmek

c) Şoförler derneğine üye olmak şarttır.

Ticari plaka sahipleri bu plakaları, taşıtla birlikte veya ayrı olarak yalnız birinci fıkradaki şartları haiz kişilere satabilir.”

“Ticari plakanın verilme usul ve esasları” başlıklı 5'inci maddesinde; “Ticari plaka, kapalı teklif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verilir.

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

b) Tespit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemler bir yılda altı defa verilir.

c) Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerden başlamak üzere o dönem için tespit edilen miktarda ticari plaka verilir. Eşit ücret teklif edenler arasında trafik komisyonu huzurunda kura çekilir.

d) Müracaat edenlerden, trafik komisyonunun tespit edeceği muhammen bedelin 1/5'i teminat olarak peşin alınır. Plaka bedelinin kalan kısmı ödenmedikçe plaka almaya hak kazananlara plaka verilmez, kazanamayanların teminatları iade edilir.

denilmektedir.

Diğer taraftan mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin vazifeleri” başlıklı 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında ve “Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları” başlıklı 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasında toplu taşıma hakkının belediyelerin görev ve yetkisinde olduğu düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının;

(f) bendinde “*Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek.*”

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

Belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

5393 sayılı Kanun'un “Uygulanamayacak hükümler” başlıklı 84'üncü maddesinde, bu Kanun'la belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı ifade edilmiştir.

Diğer taraftan, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1'inci maddesi ile belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun’a göre yürütecekleri düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden Belediye Kanunları çıkmadan önce taksi plaka dağıtımlarının, 2918 sayılı Kanun’un 12'nci maddesi çerçevesinde İl Trafik Komisyonlarının yetkisinde olduğu ancak 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar’ın 5’inci maddesi kapsamında kapalı teklif ihale yoluyla verilmesi gerektiği, 5393 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisindeki İl Trafik Komisyonunun toplu taşıma yetkisinin kalmadığı ve 5393 sayılı Kanun ile taksi sayılarını, durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettmek veya kiraya vermek yetkisinin Belediyelere geçtiği ve taksi plaka dağıtımlarının Belediye tarafından 2886 sayılı Kanun çerçevesinde yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Ancak mevzuattaki bu değişimler sonrasında, ulaşım hizmetinin nasıl şekilleneceği ve önceden verilen süresiz ruhsatlar ve güzergâh izinlerinin durumlarının ne olacağıyla ilgili olarak alınmış yargı kararları uygulamaya yön verici mahiyettedir.

Danıştay 13. Dairesinin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No: 2014/384, Karar No: 2014/1950 numaralı Kararlarında, belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu, kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıllla 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, yukarıdaki usullere göre hizmetlere ilişkin ihalelerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği yönünde hükümler verilmiştir.

Aynı Dairenin Esas No: 2014/1735, Karar No: 2014/2859 numaralı Kararı'nda; “... *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.*” denilmektedir.

Danıştayın bu kararı ve bu yöndeki müstakar 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.

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay 10. Dairesinin Esas No: 2000/2114, Karar No: 2002/3458 numaralı Kararı'nda; “...*Kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir.*” denilmiştir.

Anayasa Mahkemesi ise konuyla ilgili 07.04.2021 tarihli ve 2018/20720 başvuru numaralı Kararı'nda özetle; İdarenin uzun yıllardır devam eden ve kişilerde hep devam edeceği kanısı oluşturan toplu ulaşım imtiyazını hak sahipleri tarafından öngörülemez ve mağduriyete



yol açacak şekilde makul bir süre tanınmadan iptal edilmesinin hukuka uygun olmadığına hükmetmiştir.

Yapılan incelemede;

22.11.2004 tarihli ve 31 sayılı İl Trafik Komisyonu Kararıyla tahdidli 286 adet (T) Plakanın devir işlemlerinin, 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın 3'üncü maddesi kapsamında yapılması yönünde karar alındığı ve taksi plakalarının hak sahiplerine verildiği,

5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra alınan 10.07.2015 tarihli ve 317 sayılı Belediye Meclis Kararı ile tahdidli (T) Plaka sayısının 350'ye çıkarıldığı, hali hazırda 330 adet (T) Plakanın dağıtıldığı,

İl Trafik Komisyonu ve Belediye tarafından verilen toplam 330 adet (T) plakanın devir işlemlerinin ihalesiz ve süresiz yapıldığı,

tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat ve yüksek yargı kararları ışığında; geçmiş dönemlerde tahsis edilen ve halen faal olarak kullanılan taksi plakalarının ihale yapılmadan ve süresiz bir hak olarak üçüncü kişilere kullandırılmaması ve devrine izin verilmemesi gerekmektedir.

Belediye cevabında, 2016 yılında bahse konu ticari plakaların ihale ile verildiği ancak süre sınırının olmadığı ifade edilmişse de bulguda da yer verildiği üzere söz konusu (T) plakaların bir kısmı İl Trafik Komisyonu kararıyla bir kısmı da Belediye Meclis kararı ile hem ihalesiz hem de süresiz olarak verilmiştir. Diğer taraftan verilen cevapta, bundan sonra plaka artırımını yapılması halinde süreli verileceği ifade edilmiş ancak mevcut durumun düzeltilmesine ilişkin bir açıklama getirilmemiştir.

Belediyenin, (T) Plaka dağıtımlarını süreli olarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde açıklık ve rekabetin sağlandığı ihale yoluyla yapması ve süresi belli olmayan bu hakları kamu yararı ve kanunilik ilkeleri gereği iptal etmesi gerekmektedir. Ancak iptal sürecinin Anayasa Mahkemesi Kararı'nda da belirtildiği üzere hak sahiplerine mağduriyet yaratmayacak öngörülebilir bir süre tanınarak başlatılması uygun olacaktır.

## **BULGU 6: S Plakaların İhalesiz ve Süresiz Kullandırılması**

Belediye sınırları içinde faaliyet gösteren servislerin plakalarının ihalesiz ve süresiz verildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun;

“Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin birinci fıkrasında;

“.....

f) “*Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek.*”

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

.....

Aynı maddenin ikinci fıkrasında, Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştayın görüşü ve Çevre Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67 nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir....”

18’inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, “*Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin üç yıldan fazla kiralınmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.*”

hükümlerine yer verilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun;

"Kapsam" başlıklı 1 inci maddesinde, " *Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür. ...*"

"İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde, *"Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır."*

"Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde, *"Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür. Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı bulundukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır. Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir."*

denilmektedir.

Yukarıda yer verilen madde hükümlerinden, belediyelerin şehir içi toplu taşıma hizmetini yürütmekle görevli ve yetkili oldukları, bu hizmet bizzat belediye tarafından yapılmadığında söz konusu kamu hizmetinin üçüncü kişilere gördürülebileceği, üçüncü kişilerin belirlenmesinin ise 2886 sayılı Kanun gereğince rekabete açık, şeffaf ve süresi belirlenmiş şekilde, süresi belirli ihaleler yoluyla yapılması gerektiği, 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale yapılırken 49 yılı aşmayacak şekilde imtiyaz, 10 yılı aşmayacak şekilde hat kirası veya her halde imtiyaz veya tekele sebep olmayacak ve 30 yılı geçmeyecek şekilde ruhsat verme yöntemlerinden birisinin tercih edilebileceği anlaşılmaktadır.

Toplu taşıma hizmetini bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu, kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıllı sınırlı olduğu ve her iki durumunda Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemelerde;

10.07.2015 tarihli ve 323 sayılı Belediye Meclis Kararı ile (S) Plaka uygulamasına geçildiği ve (S) Plaka Servis Araçları Yönetmeliği'nin Belediye Meclisince kabul edildiği 09.06.2015 tarihinde servis taşımacılığı yaptığını belgeleyen kişilerin öncelikli olarak, hak sahibi olduğunu belgelelendiremeyenlerin ise sözü edilen Yönetmelik ve diğer mevzuat

kapsamında Belediye Encümenince yapılacak ihale ile (S) Plaka dağıtımının yapılmasına karar verildiği,

Meclis Kararında dağıtımı yapılacak plakalara ilişkin bir süre belirtilmediği,

Daha sonraki süreçte, 10.07.2015 tarihli ve 323 sayılı Meclis Kararı alındığını içeren ve Düzce Belediye sınırları içerisinde servis taşımacılığı yapacak araçlar için Düzce Belediye Encümeni tarafından (S) Plaka dağıtımı yapılacağını ve katılımcıların şartname hükümlerince hazırlayacakları zarfları (S) Plaka Tespit Komisyonuna vermeleri gerektiğini belirten “(S) Plaka Dağıtım Şartnamesi”nin farklı tarihli gazetelerde ilan edilerek duyurulduğu,

Belediye Encümeninin aldığı Kararlar ile 07.05.2015-31.12.2016 tarihleri arasında 1605 adet (S) plakanın dağıtıldığı,

(S) plaka dağıtımları için ihale yapılmadığı,

tespit edilmiştir.

Yukarıda ter verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; toplu ulaşım ve yolcu taşımaya ilişkin hizmetler bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin, bu hizmetlerin üçüncü kişilere gördürülmesini ihale yapılmaksızın doğrudan Meclis veya Encümen kararıyla yapması veya kendisine ait imtiyazı süre belirtilmeksizin devrederek gerçekleştirmesi 5393 sayılı Kanun ve 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Belediye cevabında, 2016 yılında bahse konu plakaların süresiz bir şekilde ihale ile verildiği ifade edilmişse de bulguda da yer verildiği üzere söz konusu (S) plakalar farklı tarihli Belediye Encümen kararları ile hem ihalesiz hem de süresiz olarak verilmiştir. Ayrıca Belediye cevabında bundan sonra plaka artırımı yapılması halinde süreli verileceği belirtilmiş ancak mevcut durumun düzeltilmesine ilişkin bir açıklama getirilmemiştir.

Sonuç olarak, gerek 5393 sayılı Kanun'a gerekse 2886 sayılı Kanun'a aykırılığın ortadan kaldırılması için Belediyenin yürütmekle görevli ve yetkili olduğu toplu taşıma hizmetini, bizzat yapmak yerine taşıma hakkının belediye sınırları içinde tamamen bir (gerçek veya tüzel) kişiye 49 yıla kadar imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu, kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıla sınırlı olduğu, ruhsat vermede ise kiralamadan farklı bir usul olarak belirli bir hat veya güzergâhın kiralanması şeklinde olmadan ruhsat verilen kişilerin 30 yıla kadar belediye sınırlarında

belediyenin belirlediği güzergâhlarda taşımacılık yapabileceği hususları göz önünde bulundurularak toplu taşıma hizmetlerinin kamu yararına en uygun yöntemle ve 2886 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi yönünde gerekli girişimlerin başlatılması gerekmektedir.

#### **BULGU 7: Bütçe Emanetlerinin Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması**

Belediyenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen giderlerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun;

“Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34’üncü maddesinin ikinci fıkrasında; *“Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir.”*,

“Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları” başlıklı 61’inci maddesinin altıncı fıkrasında; *“Muhasebe yetkilileri, 34 üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur...”*

hükümlerine yer verilmiştir.

27.05.2016 tarihli ve 29724 Mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 320 Bütçe Emanetleri Hesabına ilişkin “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 249’uncu maddesinde ise;

“(…)

*b) Bütçe emanetlerinden yapılacak ödemeler*

*Bütçe emanetine alınan tutarlardan gerek mali yıl içinde, gerekse yılı geçtikten sonra yapılacak ödemeler için muhasebe işlem fişi düzenlenir. Bütçe emanetlerine alınan tutarlar*

*muhasabe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenir. Tutarın emanete alınması sırasında istihkak sahibine verilen veya istihkak sahibine verilemediği için muhasabe biriminde saklanan muhasabeleştirme belgesinin bir nüshası muhasabe işlem fişine bağlanır. Emanete alınan tutar bir defada ödenemediği takdirde, daha sonra yapılacak ödemelere ilişkin fişe, ilk ödemeye ait fişin yevmiye tarih ve numarası yazılır...” denilmektedir.*

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre idarelerin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde ilgililerine ödenemeyen tutarlar 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilmeli ve ödemeler giderin muhasabe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilmelidir. Emanet hesapta izlenen giderlerin ödemesinin, kayda alınma sırasına göre gerçekleştirmesinden muhasabe yetkilileri sorumludur.

Yapılan incelemede, Belediyenin 320 Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerinin, muhasabe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı tespit edilmiştir.

Belediye cevabında, ilgili dönemde tespit edilen öncelikli ödemelerin zorunlu hallerde yapılan maaş ve benzeri ödemelerden kaynaklandığının anlaşıldığı ve bulgu doğrultusunda gerekli tedbirlerin alındığı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda Belediyenin, nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen tutarlara ilişkin ödemelerini, giderin muhasabe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 8: İşçilerin Yıllık Fazla Çalışma Saati Sınırının Aşılması**

Düzce Belediyesinde istihdam edilen daimi işçiler ve hizmet alımı yoluyla istihdam edilen işçilere, 4857 sayılı İş Kanunu’nda azami süre olarak belirtilen yıllık 270 saati aşan sürelerde fazla çalışma yaptırıldığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu’nun “Fazla çalışma ücreti” başlıklı 41’inci maddesinin birinci fıkrasında, ülkenin genel yararları yahut işin niteliği veya üretimin artırılması gibi nedenlerle fazla çalışma yapılabileceği ve fazla çalışmanın, Kanun’da yazılı koşullar çerçevesinde, haftalık kırkbeş saati aşan çalışmalar olduğu, sekizinci fıkrasında; fazla çalışma süresi toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

06.04.2004 tarihli ve 25425 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği’nin “Fazla çalışmada

sınır” başlıklı 5’inci maddesinde; fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı ve bu süre sınırının, işyerlerine veya yürütülen işlere ilişkin değil işçilerin şahıslarına ilişkin olduğu ifade edilmektedir.

İş Kanunu ve bu Kanun’a dayanılarak çıkarılan Yönetmelik’te fazla çalışma süresinin istisnai durumlar haricinde yıllık 270 saat ile sınırlandırıldığı görülmektedir. Bu durum, genel bakımdan çalışma süresi olan haftada en çok kırkbeş saatin asıl olduğu, fazla çalışmanın ise istisnai bir durum olarak yıl içinde belirli sınırlar dâhinde işçinin onayı alınarak yaptırılabilceğini göstermektedir.

Yapılan incelemelerde, Belediye tarafından istihdam edilen daimi işçilere ve hizmet alımı yoluyla istihdam edilen işçilere fazla çalışma süresi limiti olan 270 saati aşacak şekilde fazla çalışma yaptırıldığı;

-Hizmet alımı yoluyla istihdam edilen işçilerden 695’inin 2024 yılında 270 saati aşacak şekilde fazla çalışma yaptığı,

-Bazı işçilerin fazla çalışma sürelerinin 2500, 2100 gibi limitin 9 katı olarak gerçekleştiği, 3 işçinin fazla çalışma süresinin 2000 saatin üstünde olduğu, 135 işçinin fazla çalışma süresinin 1000 saatin üstünde olduğu,

-Belediyenin 14 daimi işçisinden 12’sinin 270 saati aşacak şekilde 816, 681, 588 saat gibi limitin 2-3 katı fazla mesai yaptığı,

tespit edilmiştir.

Belediye tarafından gönderilen cevapta, 4857 sayılı İş Kanunu’nun “Fazla çalışma ücreti” başlıklı 41’inci maddesinin birinci fıkrası ve sekizinci fıkrası hükümleri göz önünde bulundurularak gereğinin yapılacağı belirtilerek bulguya iştirak edilmiştir.

Belediyede çalışan işçilere 4857 sayılı İş Kanunu’nda azami süre olarak belirtilen yıllık 270 saati aşan sürelerde fazla çalışma yaptırılmaması gerekmektedir.

#### **BULGU 9: Belediye Tarafından Belediye Şirket Personelinin Çeşitli Kurum ve Kuruluşlarda Görevlendirilmesi**

Düzce Belediyesinde çalışan 23 şirket personelinin çeşitli kurum, kuruluş ve belediye şirketlerinde mevzuata aykırı şekilde görevlendirildiği görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Geçici iş ilişkisi" başlıklı 7'nci maddesinde, işçilerin hangi şartlarda ve usulde geçici şekilde görevlendirilebileceği düzenlenmiş olup geçici iş ilişkisinin özel istihdam bürosu aracılığıyla ya da holding bünyesi içinde veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir işyerinde görevlendirme yapılması şeklinde olabileceği hüküm altına almıştır.

03.05.2019 tarihli ve 30763 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği'nin 2'nci maddesinde, yönetmeliğin personelin kurumlar arasında geçici olarak görevlendirilmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla hazırlandığı, kurumlarda statülerine bakılmaksızın bir kadro veya pozisyona dayalı olarak çalışan personel hakkında uygulanacağı ve il özel idarelerinin, belediyelerin ve bağlı kuruluşları ile bunların kurdukları birlik, müessese, işletme, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların yönetmelik kapsamında geçici görevlendirme yapamayacakları açıkça belirtmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelerden anlaşılabileceği üzere belediyeler, bağlı kuruluşları ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği uyarınca geçici görevlendirme yapamazlar. 4857 sayılı İş Kanunu'nda da başka kurumlarda görevlendirme yapılmasına ilişkin bir hüküm yer almamakta sadece holding bünyesi veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir işyerinde görevlendirme yapılmasına cevaz vermektedir.

Belediyeler tarafından personel ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurulan ve hizmet alımı karşılığında kendilerine ödeme yapılan belediye şirketlerinin, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabi olarak faaliyetlerini yürüttüğü ve görev yapan personelin de İş Kanunu hükümlerine tabi olduğu açıktır.

Yapılan incelemelerde,

-Belediyenin 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) kapsamında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yoluyla Belediye Şirketinden istihdam ettiği 23 personelden 8'inin çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarında, 15'inin de 4 farklı Belediye şirketinde geçici görevli olarak görevlendirildikleri,

-Söz konusu görevlendirmelerden 2'sinin 2020 yılından, 6'sının 2021 yılından, 2'sinin 2023 yılından ve 13'ünün 2024 yılından itibaren devam ettiği,

tespit edilmiştir.



Düzce Belediyesinin 2024 yılında 696 sayılı KHK kapsamında 54 yeni personeli işe aldığı ve yıllık personel giderleri limitini aştığı göz önüne alındığında yasal dayanaktan yoksun şekilde yapılan söz konusu geçici görevlendirmeler Belediyeye ek mali yük oluşturma yanında istihdam politikasını da olumsuz etkilemektedir.

Belediye cevabında, 696 sayılı KHK kapsamında çalışan şirket personelinin geçici görevlendirilmesi uygulamasına son verilerek yeni personel alımı yerine söz konusu personelin ihtiyaç duyulan Belediye birimlerinde görevlendirilmesinin sağlanacağı belirtilerek bulguya iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak, yasal dayanaktan yoksun şekilde yapılan şirket personelinin geçici görevlendirilmesi uygulamasına son verilmesi ve yeni personel alımı yerine söz konusu 23 personelin ihtiyaç duyulan Belediye birimlerinde görevlendirilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 10: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alım Sözleşmesi Kapsamı Dışında Personel İstihdam Edilmesi**

İdarenin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı işine ilişkin imzalanan sözleşme kapsamı dışında yine kendi şirketinden personel istihdam ettiği ve maaşları belediye şirketi tarafından ödenen bu işçilerin belediyenin çeşitli birimlerinde çalıştırıldıkları görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 24.12.2017 tarihli ve 30280 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile değiştirilen "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde; belediyelerin ve belediye şirketlerinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve buna imkan sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanamayacağı belirtilmiştir.

696 sayılı KHK ile 30.06.1989 tarihli ve 20211 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 375 sayılı KHK'ya eklenen ek 20'nci madde uyarınca; il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini, 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 gördürebilmektedir.

15.09.2022 tarihli ve 31954 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar”ın “Hizmetlerin gördürülmesi” başlıklı 6’ncı maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında; bu kapsamda yapılacak personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin bedelinin tespitinde, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin yaklaşık maliyetinin tespitine ilişkin hükümlerine uyulmasının zorunlu olduğu, bu Usul ve Esaslarda düzenlenmeyen hususlarda Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ve ilgili diğer mevzuat hükümleri uygulanacağı ve bu kapsamdaki hizmet alımlarında taraflar arasında sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Bununla birlikte, bahsi geçen Usul ve Esaslar’ın “Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır” başlıklı 5’inci maddesinde; İdarelerin, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderleri, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298’inci maddesi uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın %40’ını aşamayacağı ve 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 belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, mahalli idarelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapamayacağı ancak 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 şirketten doğrudan personel hizmet alımı yapabileceği ve bu doğrudan personel hizmet alımı çerçevesinde sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi hükümleri gereği imzalanacak olan sözleşmede bu yolla istihdam edilen işçilerin sayı ve nitelikleri ile buna ilişkin toplam maliyetin belirlenmiş olması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; Belediyenin yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı gerçekleştirmek amacıyla Belediye şirketi Düzce Belka AŞ’den bu kapsamda hizmet alımı yaptığı, ancak aynı Şirket personelinden 3 işçinin maaşları yine bu şirketten ödenmesine rağmen sözleşme kapsamı dışında idarenin farklı

birimlerinde çalıştırıldıkları görülmüştür. Bu durum ayrıca personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin %40 olan üst sınırın hesaplanmasına engel teşkil etmektedir.

Belediye cevabında, 696 sayılı KHK hükmü uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımlarının münhasıran bu amaçla kurulan personel şirketi üzerinden gerçekleştirileceği, bu yolla gördürülen işlerin şirketle imzalanan sözleşme kapsamında çalıştırılan işçiler eli ile yürütülmesinin ve mevzuatta yer verilen sınırlamalara uyulmasının sağlanacağı belirtilerek bulguya iştirak edilmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri uyarınca, personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımlarının münhasıran bu amaçla kurulan personel şirketi üzerinden gerçekleştirilmesi, bu yolla gördürülen işlerin şirketle imzalanan sözleşme kapsamında çalıştırılan işçiler eli ile yürütülmesi ve mevzuatta yer verilen sınırlamalara uyulması gerekmektedir.

#### **BULGU 11: Veznedarlık Görevinin Hizmet Alımı Yoluyla İstihdam Edilen Personel Tarafından Yapılması**

Belediyenin tahsilat işleri dolayısıyla il merkezinde kurmuş olduğu veznelerinin çoğunda, memur ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gereken görevlerin hizmet alımı ile istihdam edilen personel tarafından yerine getirildiği görülmüştür.

Anayasa'nın 128'inci maddesinde, Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekte yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği hükme bağlanmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "İstihdam şekilleri" başlıklı 4'üncü maddesinde;

*"Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür."* denilmektedir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Muhasebe Yetkilisi Mutemetlerinin Görevlendirilmeleri, Yetkileri, Denetimi ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

*"Muhasebe yetkilisi mutemedi: Muhasebe yetkilisi adına ve hesabına para ve parayla ifade edilebilen değerleri geçici olarak almaya, muhafaza etmeye, vermeye, göndermeye yetkili"*

ve bu işlemler ile ilgili olarak doğrudan muhasebe yetkilisine karşı sorumlu olan kamu görevlilerini ve yetkili memurları,

*Mutemetlik: Muhasebe biriminin bulunduğu yer dışında, muhasebe birimine bağlı olarak tahsilat mutemetliği, tahsilat şefliği ve benzeri isimler altında mutemetlik görevinin yapıldığı birimi (Konsolosluklar bu Yönetmelik kapsamına giren işleri dolayısıyla mutemetlik olarak kabul edilir.),*

*Vezne: Muhasebe birimine teslim edilen para ve para ile ifade edilebilen menkul değerlerin muhafaza edildiği yeri,”*

“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 görevlendirilenler muhasebe yetkilisi mutemedidir.”*

hükümleri yer almaktadır.

Ayrıca, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu yönünde düzenleme yapılmıştır.

Anayasa’ya göre; genel idare esaslarına göre yürütülecek asli ve sürekli görevler memurlar ve öteki kamu görevlileri eliyle yürütülebilir. Yukarıda yer verilen diğer mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; veznedarlık görevinin asli ve sürekli bir görev olarak görülmesinin ve bu görevin de memur ya da diğer kamu görevlileri eliyle yapılmasının gerektiği açıktır.

Yapılan incelemede; Düzce Belediyesinin belediye binasında 8, il merkezinde yer alan çeşitli mahallelerinde 3 olmak üzere toplam 11 veznesinin bulunduğu, bu veznelerde toplam 10 kişinin çalıştığı, bunlardan sadece 1 kişinin memur olduğu, diğer 9 kişinin hizmet alımı yoluyla istihdam edilen personel olduğu tespit edilmiştir.

Belediye cevabında, Belediye veznesinde memur veya diğer kamu görevlilerince işlem tesis edilmesinin sağlanacağı belirtilerek bulguya iştirak edilmiştir. Ancak, Belediye veznelerine memur atanması ile ilgili kanıtlayıcı belge sunulmamıştır.

Anayasa ve yukarıda yer verilen diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde, Belediye veznesinde memur veya diğer kamu görevlilerinin çalıştırılması gerekmektedir.

**BULGU 12: Teftiş Kurulu Müdürlüğüne Gerekli Şartları Haiz Olmayan Personelin Vekâlet Ettirilmesi ve Müfettiş Atanmaması Nedeniyle Teftiş Kurulunun İşlevsiz Kalması**

Düzce Belediyesi Teftiş Kurulu Müdürlüğü Yönetmeliği'nde belirtilen şartları haiz olmayan personelin Teftiş Kurulu Müdürlüğü görevini vekâleten yürüttüğü ve Teftiş Kuruluna müfettiş ataması yapılmaması nedeniyle Kurulun işlevsiz kaldığı görülmüştür.

22.02.2007 tarihli ve 26442 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”in “Müfettiş ve mali hizmet uzmanı” başlıklı 12’nci maddesinin ikinci fıkrasında; Yönetmelik kapsamında teftiş kurulu başkanlığı ve/veya müdürlüğü bulunan mahalli idarelerin mevzuata uygun olarak hazırladıkları teftiş kurulu yönetmeliklerini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından alınacak uygun görüşten sonra yürürlüğe koyacakları, söz konusu yönetmelik için uygun görüş alınmadan müfettiş ve müfettiş yardımcılığı kadrolarına atama yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda Düzce Belediye Başkanlığı tarafından hazırlanan Teftiş Kurulu Müdürlüğü Yönetmeliği'nin; “Teşkilat” başlıklı 6’ncı maddesinin birinci fıkrasında, Teftiş Kurulu Müdürlüğünün, müdür, müfettiş, müfettiş yardımcısı, şef ve diğer memurlardan oluşacağı, “Müdürlüğün görevleri” başlıklı 8’inci maddesinin birinci fıkrasında, Teftiş Kurulunun, Başkanın onayı ve Teftiş Kurulu Müdürünün görevlendirmesi üzerine 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca İç Denetçilerin görev alanına giren işler hariç, Belediyenin denetimi ve yönetimi altındaki kişi ve birimlerin faaliyetleri ile her türlü iş ve işlemleri ve etkinlikleriyle ilgili olarak teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek, belediye birimlerinin iş ve işlemlerinin hukuka ve önceden saptanmış ölçütlere uygunluğunun denetimini yürütmek gibi teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma işlerini yürüteceği ve ikinci fıkrasında, 02.12.1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ve 10.06.1949 tarihli ve 5442

sayılı İl İdaresi Kanunu hükümlerine göre Vali veya diğer soruşturma izni vermeye yetkili mercilerce müfettişlere verilen araştırma, inceleme ve ön inceleme görevlerinin yasal süreleri içerisinde tamamlattırılmasını sağlayacağı ve yetkili merciye göndereceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Müdürlüğe atanma" başlıklı 9'uncu maddesinde, Teftiş kurulu müdürünün, başkan tarafından bakanlıklar ve bunların bağlı ve ilgili kuruluşlarının merkez teşkilatı ile belediye, idare ve diğer belediyelerde mesleğe özel yarışma sınavı ile girmiş ve yeterlik sınavı sonucunda denetim elemanlığına atanmış, yardımcılık dönemi de dahil olmak üzere en az 10 yıl denetim elemanı olarak çalışmış olan ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 68/B maddesi hükümlerine göre bu kadroya atanma şartlarını ve bu Yönetmelik'te öngörülen eğitim şartlarını taşıyanlar arasından atanacağı, "Kurul müdürüne vekâlet" başlıklı 11'inci maddesinde Kurul müdürünün, geçici sebeplerle görevden ayrıldığında veya herhangi bir sebeple kurul müdürlüğünün boşalması halinde vekâlet görevinin başkan tarafından Kurul müdürü atanması şartlarına haiz müfettişlerden birine verileceği, bu niteliklere haiz müfettiş bulunmaması durumunda vekâlet görevinin en kıdemli müfettişe verileceği belirlenmiştir.

Yönetmelik'in "Müfettişliğe atanma" başlıklı 50'nci maddesinin birinci fıkrasında Yeterlik sınavında başarılı olan müfettiş yardımcılarının müfettişliğe atanacağı, üçüncü fıkrasında müfettiş yardımcılığında geçen süreler hariç olmak üzere en az beş yıllık müfettişlik kıdemi bulunan; hukuk, iktisat, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakülteleri veya bunlara denkliği Yüksek Öğretim Kurulu tarafından kabul edilmiş yurt içi ve yurt dışındaki öğretim kurumlarından birini bitirmiş, 14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36/A maddesinin onbirinci fıkrasına istinaden mesleğe yarışma sınavı ile giren ve yeterlik sınavında başarılı olan Bakanlık, Müsteşarlık, Genel Müdürlük ve Belediye Müfettişlerinin münhal kadro bulunması halinde Teftiş Kurulu Müdürünün teklifi üzerine Belediye Başkanının onayıyla müfettişliğine naklen ve açıktan atanabileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde; Belediye Teftiş Kurulu Müdürlüğü ve Yönetmeliği bulunmasına ve 1 teftiş kurulu müdürü, 6 müfettiş, 2 müfettiş yardımcısı, 1 şef ve 1 diğer personel kadrosu olmasına rağmen

-Teftiş Kurulu müdürlüğüne hiçbir atama yapılmadığı, müfettiş veya müfettiş yardımcısı bulunmadığı,

-İnsan Kaynakları Müdürünün Teftiş Kurulu Müdürlüğüne ve İnsan Kaynakları Müdürlüğü şeflerinden birinin Teftiş Kurulu Müdürlüğü şefliğine vekalet ettiği,

-Teftiş Kurulu Müdürlüğüne vekalet eden kişinin Yönetmelik uyarınca gerekli şartları taşımadığı,

-Belediye birimlerinin teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma işlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından gönderilen cevapta, Teftiş Kurulu Müdürlüğü Yönetmeliği'nde belirtilen şartlara haiz personel bulunmaması sebebiyle vekaleten atama ile işlem yapıldığı ve Yönetmelik'in 20'nci maddesi hükümleri uyarınca gerekli çalışmaların başlatılacağı belirtilerek bulguya iştirak edilmiştir. Ancak, bulgu konusu Teftiş Kurulu Müdürlüğüne Yönetmelik'te belirtilen şartlara haiz personel atanması, Belediyeye müfettiş, müfettiş yardımcısı atamaları ile ilgili yapılan veya yapılması planlanan işlemlerle ilgili kanıtlayıcı belge sunulmamıştır.

Teftiş Kurulu Müdürlüğü Yönetmeliği uyarınca Teftiş Kurulu müdürü, müfettiş ve müfettiş yardımcısı atamalarının yapılması ve böylece Teftiş Kurulunun işlevsel hale getirilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 13: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması**

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

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde "*dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu, ücretli hafta ve bayram tatili ile ücretli yıllık izin haklarının ve şartlarının kanunla düzenleneceği*" hüküm altına alınmıştır. Anayasa'nın bu hükmü gereği dinlenme hakkına ilişkin düzenlemeler 4857 sayılı İş Kanunu'nda yapılmıştır.

4857 sayılı Kanun'un;

"Yıllık ücretli izin hakkı ve izin süreleri" başlıklı 53'üncü maddesinde, işyerinde işe başladığı günden itibaren, deneme süresi de içinde olmak üzere en az bir yıl çalışmış olan işçilere yıllık ücretli izin verileceği, yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği,

“Yıllık ücretli iznin uygulanması” başlıklı 56’ncı maddesinde, yıllık ücretli iznin işveren tarafından bölünemeyeceği, bu iznin 53’üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, ancak tarafların anlaşması halinde izin sürelerinin bir bölümü on günden aşağı olmamak üzere bölümler halinde kullanılabileceği,

“Sözleşmenin sona ermesinde izin ücreti” başlıklı 59’uncu maddesinde, iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sonra erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği,

“İzinlere ilişkin düzenlemeler” başlıklı 60’ncı maddesinde, yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceğinin veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirlerin ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şeklinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir Yönetmelikle gösterileceği,

“Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık” başlıklı 103’üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni Kanun’un 56’ncı maddesine aykırı olarak bölen veya 59’uncu maddedeki hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60’ncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için 2.666 TL idari para cezası verileceği,

ifade edilmiştir.

4857 sayılı Kanun’un 60’ncı maddesindeki hükme istinaden Kanun’un 53’üncü maddesi uyarınca işverenlerce verilecek yıllık ücretli izinlerin usul ve esaslarını belirleyen Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği 03.03.2004 tarihli ve 25391 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiş, Yönetmelik’te yıllık ücretli iznin kazanılması ve kullanımına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Cumhurbaşkanlığınca çıkarılan 30.06.2021 tarihli ve 31527 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge ile 17.05.2024 tarihli ve 32549 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2024/7 sayılı Genelge’de 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içerisinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, ilgililerin önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık



ücretli izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullanılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda söz edilen Anayasa, İş Kanunu ve Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde dinlenme hakkının Anayasal bir hak olduğu ve bu hakkın gereği olarak işverenlerce çalışanlara yıllık ücretli izin kullanılmasının gerektiği açıktır. Diğer taraftan, işçiler tarafından yıllık ücretli izin hakkından feragat edilmesi mümkün değildir. İşçilerin hak ettikleri yıllık ücretli izinlerinin kullanılmaması halinde işverenlere idari para cezası uygulanacağı da hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte işçilerin yıl içerisinde kazandıkları yıllık ücretli izin haklarının ilgili yıl içerisinde kullanılacağı, geçmiş yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık ücretli izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullanılacağı Cumhurbaşkanlığı Tasarruf Tedbirleri Genelgelerinde belirtilmiştir.

İş akdi devam eden personelin özlük dosyalarının incelenmesi neticesinde, 31.12.2024 tarihi itibarıyla 30-132 gün arası birikmiş yıllık izni bulunan 351 Şirket işçisi ve 30-120 gün arasında yıllık izni bulunan 26 daimi işçi olmak üzere toplam 377 işçi bulunduğu tespit edilmiştir.

Belediye cevabında, Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği hükümlerince işçilere hak kazanılan yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde kullanılarak gereğinin yapılacağı belirtilmiş ve bulguya iştirak edilmiştir. Ancak işçilerin mevcut birikmiş yıllık ücretli izin sürelerinin kullanımı ile ilgili işlemler başlatılmamıştır.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri doğrultusunda İş Kanunu kapsamında çalıştırılan işçilerin geçmişten gelen birikmiş yıllık ücretli izinlerinin hizmette aksamaya sebep olmayacak şekilde ve mümkün olan asgari sürede, yıl içerisinde hak kazanılan yıllık ücretli izin sürelerinin ise ilgili yıl içerisinde kullanılması gerekmektedir.

#### **BULGU 14: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması**

Düzce Belediyesi ile Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası arasında akdedilen ve 2024-2025 yıllarını kapsayan Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinde, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu ile belirlenen çerçevenin dışına çıkılarak sosyal denge ödemesi kapsamına girmeyen düzenlemelere yer verildiği görülmüştür.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128'inci maddesinde memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Ancak mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğu belirtilerek toplu sözleşme hükümleri ile mali ve sosyal haklara ilişkin düzenleme yapılabilmesi imkânı sağlanmıştır.

Bu kapsamda, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'nin ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince 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 belediye başkanı arasında, Toplu Sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilmektedir.

375 sayılı KHK'nin ek 15'inci maddesinde ise sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ile bu belediyede en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği ifade edilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2024 ve 2025 Yıllarını Kapsayan Yedinci Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında ise;

*"Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı, en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120'sidir. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutan 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.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de görüleceği üzere sosyal denge sözleşmesinde sadece tavan tutarı aşmamak kaydıyla görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve

güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuatına aykırı olacaktır.

Yapılan incelemelerde; Belediye ile Sendika arasında akdedilen ve 2023-2024 yıllarını kapsayan sosyal denge tazminatı ödenmesinde verilen yetkinin dışında kalan çeşitli konuların da sözleşmeye konu edildiği görülmektedir. Bu kapsamda;

Sözleşmenin 1'inci maddesinin (b) bendinde sözleşmenin amacı "*sosyal denge tazminat tutarını belirlemek*" olarak ifade edilmiş olsa da bunun yanı sıra demokratik ve katılımcı çalışma düzeni oluşturmak, kamu görevlilerinin sosyal ve kültürel düzeyini geliştirmek, geleceğe güvenle bakmasını temin etmek gibi sözleşme kapsamına girmeyen esasların da amaç olarak ifade edildiği,

Sözleşmenin 8'inci maddesinde sendika için kurum içinde sağlanacak imkanlar ve duyuru panolarının temini ve sendikal çalışmalar için salon araç gereç kullanımı ile ilgili düzenlemelere yer verildiği,

Sözleşmenin 10'uncu maddesinde eğitim kursları, spor salonları, düğün nikah salonu, sinema gibi işverenin kuruluş ve tesislerindeki imkanlardan ve düzenlediği etkinliklerden sendika üyeleri ile bakmakla yükümlü oldukları eş ve çocuklarının ücretsiz veya indirimli yararlanması; sendikanın düzenleyeceği toplantı, seminer, gezi gibi faaliyetlerin işyerinin çalışma düzenini aksatmayacak şekilde mesai saatlerinde yapılması ve başka kurumların düzenlediği kurs, seminer, konferans gibi faaliyetler için ücretsiz salon, ekip, araç ve gereç temini konularının düzenlendiği,

Sözleşmenin 11'inci maddesinde üyelerin işyerlerine geliş ve gidişleri için servis hizmeti sağlanacağı ve bu işlem için Belediyece yapılan ödemelerin sosyal denge tazminatı sözleşmesi ödemesi kapsamında sayılmayacağı konularının düzenlendiği,

tespit edilmiştir.

Belediye cevabında, yapılacak ilk sosyal denge sözleşmesinde taslak dışı sözleşme maddelerinin çıkarılmasının sağlanacağı belirtilerek bulguya iştirak edilmiştir.

Sosyal denge sözleşmesinin konusu memur ve sözleşmeli personele yapılacak sosyal denge tazminatı ödemesi tutarının belirlenmesi olup sosyal denge ödemesiyle ilgili olmayan düzenlemelere sözleşmede yer verilmemesi gerekmektedir.

**BULGU 15: Şirket Personeli Dahil Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması**

2024 yılında Belediyenin şirket personeli dâhil yıllık toplam personel giderlerinin, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranı ile artırılmış miktarının %40'ını geçtiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin sekizinci fıkrasında; *"Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir..."* denilmektedir.

22.02.2007 tarihli ve 26442 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in "Kadroların kullanımı" başlıklı 14'üncü maddesinde; Belediye ve mahalli idare birliklerinin, bu Yönetmelik'e uygun olarak ihdas edilecek kadro ve pozisyonların kullanımında, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinin sekizinci fıkrasını göz önünde bulundurmak zorunda oldukları belirtilmiştir.

15.09.2022 tarihli ve 31954 sayılı Resmi 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 "Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında, *"İdarelerin, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderleri, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde*

kırkını aşamaz. Bu oran büyükşehir belediyelerinde yüzde otuz olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz.” ve üçüncü fıkrasında “Birinci fıkrafta belirlenen oranı aşan idareler tarafından Bakanlıktan izin alınmaksızın şirketlerine işçi alımı yapılamaz.” düzenlemelerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen yasal düzenlemeden, Belediyenin şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderlerinin, en son yıl gerçekleşen bütçe gelirinin yeniden değerlendirme oranı ile artırılmış miktarının %40’ını aşamayacağı, yılı içinde bu oranın beklenmedik durumlardan dolayı aşılması halinde yasal sınırın altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamayacağı, belirlenen oranın aşılmasına rağmen personel ihtiyacı doğduğunda yeni bir alım için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin alınması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin 2024 yılı içerisinde şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Kanun ile belirlenen yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpılması sonucu bulunan miktarın yüzde kırkını aştığı, ancak Belediyenin personel limiti hesaplamalarında sadece kadrolu personel giderlerini hesaplamaya dahil ettiği, şirket personel giderlerini hesaplamalara dahil etmediği için limiti aşmadığı varsayımıyla yeni personel alımlarında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin alınmadığı tespit edilmiştir.

Ayrıntısı aşağıdaki tabloda görüleceği üzere Belediyenin yıllık personel giderleri toplamının mevzuatta belirtilen yüzde kırk sınırını aşarak %49,37 oranında gerçekleşmesi belirtilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

**Tablo 10: Yıllık Personel Giderlerinin Limit Aşımı Tablosu**

| En son yıl<br>Gerçekleşen Bütçe<br>Gelirleri Toplamı | Yeniden<br>değerleme<br>Oranı | Yeniden<br>Değerleme<br>Sonucu Oluşan<br>Gelir | Personel<br>Giderleri<br>Toplamı | Toplam Personel<br>Giderlerinin En Son<br>Kesinleşmiş Bütçe<br>Gelirlerine Oranı |
|------------------------------------------------------|-------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| 1.278.208.498,34                                     | 58,46                         | 2.025.449.186,47                               | 999.953.356,94                   | 49,37                                                                            |

Belediye tarafından gönderilen cevapta, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 28/04/2018 tarihli ve 9483 sayılı Mahalli İdare Şirketlerine Yeni İşçi Alımı konulu yazısına yer verilmiş ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün yazısında yer alan “İdarelerin şirket personeli de dahil yıllık personel giderlerinin hesaplanmasında; doğrudan

hizmet alımı kapsamında idarede istihdam edilen şirket işçileri ile şirketin yönetici ve destek personeline ödenen net ücretlerin toplamı dikkate alınacaktır.” ifadesine vurgu yapılarak yasal sınırın aşılmamış olduğu ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün söz konusu yazısında da yukarıda yer verilen “İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar” hükümleri doğrultusunda yıllık personel giderlerinin hesaplanmasında şirket personelinin de dahil edileceği açıkça belirtilmektedir.

Ancak denetim tespitlerinde yer verildiği üzere; Belediye, personel limiti hesaplamalarında sadece kadrolu personel giderlerini hesaplamaya dahil etmekte, şirket personel giderlerini hesaplamalara dahil etmemektedir. Şirket personel giderleri hesaplamalara dahil edildiğinde Belediyenin yıllık personel giderleri toplamı mevzuatta belirtilen yüzde kırk sınırını aşmaktadır.

Sonuç olarak, yıllık personel giderlerinin hesaplanmasında şirket personelinin de hesaplamaya dahil edilmesi, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderlerinin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşmaması, yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılmaması gerekmektedir.

#### **BULGU 16: Görevde Yükselme Usulüne Tabi Kadrolara Sınavsız Atama Yapılması**

Belediyede görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi müdür kadrolarına yazılı ve sözlü sınav yapılmadan vekaleten atama yapıldığı, şartları taşımayan kişilerin ise görevlendirme ile müdürlük kadrosuna getirildiği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Amaç” başlıklı 2’nci maddesinde;

*“Bu Kanun, Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenler. Bu Kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği hususları belirtmek üzere tüzükler çıkarılır. Bu Kanunda öngörülen yönetmelikler Cumhurbaşkanınca yürürlüğe konulur.”* hükmüne yer verilmiştir.

Aynı Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 3'üncü maddesinde ise; Kanun'un temel ilkelerinin "sınıflandırma", "kariyer" ve "liyakat" olduğu belirtilmiş, liyakat ilkesi "*Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır.*" şeklinde tanımlanmıştır. Bu hükümle kanun koyucu tarafından nesnel ve yetkin sınav kurulları ile memurlardan ehliyetli olanların ilgili görevlere atanmalarına imkân sağlanmış; çalışan ve yetkili idarecilerin keyfi talep ve uygulamalarının önüne geçilmiştir.

Ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "İstihdam şekilleri" başlıklı 4'üncü maddesinde, bir sınıfta belli görevlere atanabilmek veya bu görevlerde belli derecelere yükselebilmek için, kuruluş kanunları veya bu kanun ve kuruluş kanunlarına dayanılarak çıkarılacak yönetmelikler ile çeşitli şartlar konulabileceği hüküm altına alınmıştır.

15.03.1999 tarihli ve 99/12647 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilerek 18.04.1999 tarihli ve 23670 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik"in;

"Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde, Yönetmelik'in amacı belirtilirken liyakat ve kariyer ilkelerine vurgu yapılmış;

"Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelere ait memur kadrolarında istihdam edilenlerin müdür ve daha alt görevlere görevde yükselme mahiyetindeki asaleten atama işlemlerinin kapsam dâhilinde olduğu belirtilmiş;

"Görevde yükselme yönetmelikleri" başlıklı 15'inci maddesinde ise belediyelerde istihdam edilen personel için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü ile yönetmelik çıkarılacağı,

hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik" 02.07.2020 tarihli ve 31173 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik'in "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde, aynen yukarıda bahsi geçen Yönetmelik'te olduğu gibi liyakat ve kariyer ilkelerine vurgu yapılmış, "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde ise belediyeler ve bu idarelerin bağlı kuruluşlarında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabi olarak görev yapan devlet memurlarından, 5'inci maddede sayılan kadrolara görevde yükselme veya unvan değişikliği suretiyle atanacakları kapsayacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Yönetmelik'in "Görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi kadrolar" başlıklı 5'inci maddesinde içlerinde müdür, şube müdürü, şef gibi kadroların da yer aldığı bazı kadrolar görevde yükselmeye tabi kadrolar olarak sayılmıştır.

Yönetmelik'in "Görevde yükselme suretiyle atanacaklarda aranacak genel şartlar" başlıklı 6'ncı maddesinde görevde yükselme suretiyle atanacaklarda aranacak genel şartlar düzenlenmiştir. Söz konusu maddede, görevde yükselme sınavında başarılı olma ve 657 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinde atanabilme şartları olarak belirlenen hizmet sürelerini doldurmuş olma hususları genel şartlar arasında sayılmıştır.

Yönetmelik'in "Görevde yükselme sınavına tabi olarak atanacaklarda aranacak özel şartlar" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde "*müdür ve şube müdürü kadrosuna atanabilmek için;*

*1) Fakülte veya en az dört yıllık yüksekokul mezunu olmak,*

*2) Son müracaat tarihi itibarıyla, koruma ve güvenlik görevlisi amiri, şef, koruma ve güvenlik şefi, bando şefi, hukuk müşaviri, çözümleyici, uzman, sivil savunma uzmanı, ayniyat saymanı, muhasebeci, kontrol memuru ile eğitim kadrolarında veya en az önlisans düzeyinde öğrenim gerektiren unvan değişikliğine tabi kadrolarda en az iki yıl ya da 5 inci maddenin birinci fıkrasının (d) bendinin (2) numaralı alt bendinde sayılan görevlerde veya ortaöğrenim düzeyinde öğrenim gerektiren unvan değişikliğine tabi kadrolarda en az altı yıl çalışmış olmak," özel şartı getirilerek müdürlük kadrosuna atanabilmek için görevde yükselme sınavına girecekler için hizmet süresi şartı getirilmiştir.*

Ayrıca; Yönetmelik'in "Sınav şartı" başlıklı 10'uncu maddesinde ise aynen; "*Görevde yükselme veya unvan değişikliği suretiyle atanacakların yazılı ve sözlü sınavda başarılı olmaları gerekir.*" hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; belediyelerde müdürlük kadrosuna personel arasında yapılacak sınav sonrasında başarılı olanlar arasından atama yapılabileceği, söz konusu sınava ancak belirli hizmet sürelerini doldurmuş personelin başvuracağı düzenlenmiştir.

Belediye personel dosyalarının ve atama işlemlerinin incelenmesi neticesinde; görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi müdürlük kadroları için sınav yapılmadığı, 22 müdürlük kadrosuna 11 kişinin vekaleten atandığı, hizmet süresi şartlarını taşımayan 2 kişinin ise görevlendirme ile müdürlük kadrolarına getirildiği tespit edilmiştir.



Belediye cevabında, vekaleten yürütülen Müdürlüklere “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik” hükümleri çerçevesinde asaleten atamalar için gerekli çalışmalara başlanarak gereğinin yapılacağı belirtilmişse de görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavı yapılmadan sınava tabi müdürlük kadrolarına vekaleten atamalar yapılmaya devam edilmektedir.

Sonuç olarak; Belediye müdürlük kadrolarına atama yapılması amacıyla mevzuatın öngördüğü genel ve özel şartları taşıyan personel için Yönetmelik uyarınca görevde yükselme sınavının yapılması ve bu sınavda başarılı olanlar arasından atama işleminin gerçekleştirilmesi, sınav yapılmadan vekaleten veya görevlendirme suretiyle müdürlük kadrolarının doldurulmaması gerekmektedir.

#### **BULGU 17: İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Gösteren İş Yerlerinin Bulunması**

Belediye sınırları içerisinde yer alan bazı iş yerlerinin iş yeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulundukları görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun “İşyeri açma izni harcı” başlıklı 81'inci maddesinde belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılmasının iş yeri açma izni harcına tabi olduğu belirtilmiştir.

10.08.2005 tarihli ve 25902 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in “Tanımlar” başlıklı 4'üncü maddesinde belediyeler, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yetkili idare olarak tanımlanmıştır.

Mezkûr 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 yeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan iş yerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Düzce Vergi Dairesinden alınan mükellef sayısı ile Düzce Belediyesi tarafından verilen iş yeri açma ve çalışma ruhsatları karşılaştırıldığında iş yeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulunan çok sayıda iş yeri olduğu tespit edilmiştir.

Belediye tarafından verilen cevapta ruhsatsız iş yerlerinin tespitine yönelik çalışmaların yürütüldüğü ifade edilmekle birlikte bu çalışmaların yeterli olmadığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, yukarıda yer alan yasal düzenlemeler doğrultusunda belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde iş yeri açma ve çalışma ruhsatlarının verilmesinden ve ruhsatsız faaliyette bulunan iş yerlerinin kapatılmasından Düzce Belediyesi yetkili ve sorumludur. Belediyenin Zabıta Biriminde görevli memurlar aracılığıyla denetimler yapılarak ruhsatlandırılmalarının sağlanması ve buna bağlı olarak da iş yeri açma izni harcının tahsil edilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 18: Otopark Bedellerinin Amacı Dışında Kullanılması**

Belediye tarafından toplanan otopark bedellerinin mevzuatta belirlenen amaçlar dışında harcandığı görülmüştür.

22.02.2018 tarihli ve 30340 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Otopark Yönetmeliği’nin “Otopark bedelinin tespit, tahakkuk ve tahsili” başlıklı 12’inci maddesinin dördünü fıkrasında, otopark bedellerinin kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılacağı ve bu hesapta toplanan meblağa yasaların öngördüğü faiz oranı uygulanacağı belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik’in “Otopark hesabından yapılacak harcamalar” başlıklı 13’üncü maddesinin ikinci fıkrasında, bu hesapta toplanan meblağın bölge ve genel otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılamayacağı hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından 2024 yılında toplanan ve 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabında takip edilen otopark bedellerinin Otopark Yönetmeliği hükümlerine aykırı olarak otopark tesisi dışındaki amaçlar için kullanıldığı tespit edilmiştir.

Bununla birlikte, bulgu konusu husus Düzce Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu’nda yer almasına rağmen gerekli işlemlerin Belediye tarafından yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Belediye tarafından gönderilen cevapta bulguda yer alan tespitler doğrultusunda işlem tesis edileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen yasal düzenlemeler doğrultusunda otopark bedellerinin bir kamu bankasında açılacak hesapta tutulması, bu hesap dahilinde faiz geliri elde edilmesi ve bu tutarların otopark tesisi dışında başka amaçlarla kullanılmaması gerekmektedir.

### **BULGU 19: Aile Cüzdanı Alımlarının Belediye Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmesi**

Mal Müdürlüğünden alınan aile cüzdanı bedellerinin İdarenin bütçesinden ödenmesi ve bunların satışı sonucu tahsil edilen tutarların gelir kaydedilmesi suretiyle aile cüzdanı ile ilgili parasal işlemlerin Belediye hesaplarında takip edildiği görülmüştür.

07.11.1985 tarihli ve 18921 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 85/9747 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren Evlendirme Yönetmeliği’nin “Evlendirme memurluğunun görev, yetki ve sorumlulukları” başlıklı 6’ncı maddesinde; evlendirme memurlarına aile cüzdanı düzenleme görevi verilmiş olup belediye personeli arasından görevlendirilen evlendirme memurlarının belediye başkanına karşı sorumlu oldukları düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik’in “Aile cüzdanlarının mal sandıklarından alınması” başlıklı 54’üncü maddesinde; aile cüzdanlarının il ve ilçe mal sandıklarınca evlendirme memurlarına kredili olarak verileceği, bu cüzdanların zimmetle verilmesi ve bedelinin tahsili hususlarında Devlet Muhasebesi Muamelat ve Genel Yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bu hüküm ile hem muhasebe yönetmeliklerine atıf yapılmış hem de aile cüzdanlarının ilgili mal müdürlüğü veya defterdarlık muhasebe müdürlüğünce belediye tarafından görevlendirilecek yetkili memurlara zimmetle verilmesi gerektiği hükme bağlanmıştır.

30.12.2006 tarihli ve 26392 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Değerli kâğıtlara ilişkin işlemler” başlıklı 498’inci maddesine göre; değerli kâğıtlar kapsamında olan aile cüzdanları yetkili memurlara, satıldıkça bedeli teslim edilmek üzere zimmetle verilir. Aynı maddenin devamındaki hükme göre ise yetkili memurlar, muhasebe birimlerinden zimmetle aldıkları değerli kâğıtların satış hasılatını en çok on beş günde bir ve her halde mali yılın son iş gününde ilgili mal müdürlüğü veya defterdarlık muhasebe birimi veznesine veya banka hesabına yatırmak zorundadırlar.

Anılan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; aile cüzdanlarının Belediyenin yetkili memurları tarafından mal müdürlüğünden zimmetle ve bedelsiz alınacağı, söz konusu cüzdanlar satıldıkça tahsil edilen tutarların mevzuatta belirlenen sürelerde ilgili mal müdürlüğüne yine yetkili memurlar tarafından yatırılması gerektiği anlaşıldığından Belediyenin aile cüzdanlarının satın alınması, satılması ve muhasebeleştirilmesi ile ilgili herhangi bir yükümlülüğü olmadığı değerlendirilmektedir

Yapılan inceleme sonucunda, aile cüzdanı bedellerinin İdarenin bütçesinden karşılandığı, cüzdanların ilgililere satışı yapıldıkça tahsil edilen tutarların Belediye bütçesine gelir kaydedildiği ve bunlara ilişkin işlemlerin Belediye muhasebe kayıtlarında izlendiği tespit edilmiştir.

Belediye tarafından gönderilen cevapta, söz konusu muhasebe kaydının Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında "Aile Cüzdanı Satış Bedeli" olarak gelir ekonomik kodu bulunmasından kaynaklandığı ancak bulgu konusu tespit doğrultusunda muhasebe kayıtlarının düzeltileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda, değerli kâğıt niteliğini haiz aile cüzdanlarına ilişkin yetkili memur eliyle gerçekleşen teslim işlemlerinin zimmetle yapılması, cüzdanların alım ve satışına ilişkin işlemlerin İdarenin muhasebe kayıtları ile ilişkilendirilmemesi gerekmektedir.

#### **BULGU 20: Hizmet Alımı Suretiyle İstihdam Edilen İşçilerin İtfaiye ve Zabıta Personeli Olarak Görevlendirilmesi**

Düzce Belediyesi İtfaiye ve Zabıta teşkilatlarında hizmet alımı suretiyle istihdam edilen personelin çalıştırıldığı görülmüştür.

Anayasa'nın 128'inci maddesinde; genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerden asli ve sürekli nitelik taşıyanların, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gördürüleceği belirtilmiş olup Belediyelerin sunmuş olduğu itfaiye ve zabıta hizmetleri de Belediyenin yürüttüğü asli ve sürekli nitelikteki görevlerdendir.

Zabıta teşkilatında görev yapanların mesleğe kabulü, atamaları, görevde yükselmeleri, görev ve sorumlulukları gibi hususlar 11.04.2007 tarihli ve 26490 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir. Yönetmelik'in "Görev, Yetki ve Sorumluluk" başlıklı üçüncü bölümünün 10'uncu maddesinin A bendinde Belediye zabıtasının beldenin düzeni ve esenliği ile ilgili görevleri sayılmış olup söz konusu görevler dikkate alındığında zabıta teşkilatının idari kolluk görev ve yetkisi olduğu da görülmektedir.

Aynı şekilde, İtfaiye teşkilatında görev yapanların mesleğe kabulü, atamaları, görevde yükselmeleri, görev ve sorumlulukları gibi hususlar 21.10.2006 tarihli ve 26326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Belediye İtfaiye Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir. Yönetmelik'in "Güvenlik ve temizlik hizmetleri" başlıklı ek 2'nci maddesinde "*İhtiyaç duyulması halinde*

*itfaiye bina ve tesislerinin temizlik ve güvenlik hizmetleri, 9/4/2018 tarihli ve 2018/11608 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslarda yer alan hükümler çerçevesinde doğrudan hizmet alımı yoluyla gördürülebilir.” hükmüne yer verilmiştir. Söz konusu madde hükmü çerçevesinde itfaiye teşkilatında sadece bina ve tesislerinin temizlik ve güvenlik hizmetleri hizmet alım yoluyla çalıştırılan personele gördürülebilir. Diğer hizmetler kamu personeli tarafından yerine getirilmelidir.*

11.09.2019 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 2019/27 Esas, 2019/56 Karar sayılı ve 26.06.2019 tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı’nda “... genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir görev niteliği taşıyan itfaiye hizmetinin Anayasa’nın 128. Maddesi uyarınca kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunlu olup devletin söz konusu görevi ifa ederken anılan kamu hizmetini kamu görevlisi olmayan kişilere gördürmesine yol açacak düzenleme yapılabilmesi mümkün değildir.” denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ile Anayasa Mahkemesi kararı birlikte değerlendirildiğinde; niteliği itibarıyla itfaiye ve zabıta hizmetlerinin memur veya diğer kamu personeli tarafından ifa edilmesi gerekmekte olup bu hizmetlerin dışardan hizmet alımı suretiyle gerçekleştirilmesi mümkün bulunmamaktadır. Belediyenin kendi şirketinde istihdam ettiği, Belediye İtfaiye Yönetmeliği ve Belediye Zabıta Yönetmeliği’nde öngörülen şartlara tabi tutulmamış personeli hizmet alımı suretiyle itfaiye ve zabıta personeli olarak görevlendirebilmesi mümkün olmadığı gibi idari kolluk yetkilerinin kullanılmasında da bazı sıkıntılara yol açabilecektir.

Yapılan incelemelerde; İtfaiye teşkilatında Belediye personel şirketinden hizmet alımı suretiyle temin edilen ve işçi statüsünde olan 48 personel ile Belediyeye ait olan ve ana faaliyet konuları turizm ve inşaat olan diğer 2 şirketinin personelinden toplam 4 işçinin çalıştığı, Belediye personeli olmayan bu işçilerden sadece 1’inin temizlik hizmetlerini yürüttüğü, 36 personelin fiilen itfaiye erliği ve itfaiye araçlarında şoförlük görevlerini ifa ettiği, diğer 16 personelin ise büro ve çağrı merkezinde çeşitli görevleri yerine getirdiği,

Aynı şekilde, Zabıta teşkilatında Belediye personel şirketinden hizmet alımı suretiyle temin edilen ve işçi statüsünde olan 52 personel ile Belediyeye ait olan ve ana faaliyet konusu turizm olan diğer bir şirketin personelinden toplam 2 işçinin çalıştığı, Belediye personeli olmayan bu işçilerden sadece 1’inin temizlik hizmetlerini yürüttüğü, 7 personelin bekçilik, 5

personelin denetim, 6 personelin denetim ekiplerinin şoförlüğü görevlerini fiilen ifa ettiği, diğer personelin ise büro ve çağrı merkezinde çeşitli görevleri yerine getirdiği,

tespit edilmiştir.

Belediye cevabında, Belediye İtfaiye Yönetmeliği ve Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin kadro ve unvanları ile ilgili hükümleri ve Belediye İtfaiye Yönetmeliği'nin 14'üncü maddesinde yer alan hizmetlerin yürütülmesine yardımcı ve destek olmak üzere itfaiye personeli dışında personel çalıştırılabilmesi hükmüne yer verilmiş ve söz konusu Yönetmelik hükümleri uyarınca personel çalıştırıldığı ifade edilmiştir.

Ancak, bulgu konusu husus Belediye İtfaiye ve Zabıta teşkilatlarındaki kadrolar veya hizmetlerin yürütülmesine yardımcı ve destek olmak üzere çalıştırılan Belediye personeli değil, söz konusu kadrolarda Belediyenin kadrolu personeli olmayan hizmet alım yönetimiyle çalıştırılan Şirket işçilerinin görevlendirilmesidir.

Yukarıda yer verilen Anayasa Mahkemesi kararında da belirtildiği gibi itfaiye ve zabıta hizmetleri kamu personeli eliyle yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevlerdir.

Sonuç olarak; Anayasanın 128'inci maddesine göre, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir görev niteliği taşıyan itfaiye ve zabıta hizmetlerinin Belediye İtfaiye Yönetmeliği ve Belediye Zabıta Yönetmeliği'ne göre temin edilen, kamu personeli statüsüne sahip kişiler tarafından sağlanması gerekmektedir.

#### **BULGU 21: Mal ve Hizmet Alımlarında Sözleşme İmzalandıktan Kısa Süre Sonra İş Artışı Kararı Verilmesi**

Belediyenin bazı mal ve hizmet alım ihalelerinde sözleşme imzalandıktan 3 gün, 1 ay gibi çok kısa sürede iş artışı kararı verildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemiş ve Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, idarelerin ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu belirtilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 24'üncü maddesinde, mal ve

hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde öngörülemeyen durumlar nedeniyle iş artışının zorunlu olması durumunda, işin, sözleşmeye esas proje içinde kalması ve idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması şartlarıyla birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde sözleşme bedelinin %20'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde işin aynı yükleniciye yaptırılabilceği düzenleme altına alınmıştır.

30.06.2021 tarihli ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Tasarruf Tedbirleri" konulu 2021/14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nin "Genel ilkeler" başlıklı bölümünde, kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları alımlarda ölçek ekonomisinden yararlanarak ihtiyaçların daha düşük maliyetlerle temini amacıyla ortak alım yoluyla tedarik edecekleri hüküm altına alınmıştır. Aynı husus 17.05.2024 tarihli ve 32549 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Tasarruf Tedbirleri" konulu 2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde de yer almıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, kamu kurum ve kuruluşları ihtiyaçlarını karşılamak için ihale yaparken saydamlık ve rekabeti sağlamak durumundadır. Ayrıca kurum kaynaklarını verimli kullanmakla sorumlu olup bunun için ölçek ekonomisinden faydalanarak düşük maliyetle ihtiyaçların teminine gayret göstermelidirler. Bu amaçlarla ihale hazırlıklarına başlanırken kurum ihtiyaçlarının doğru tespit edilmesi, sözleşme imzalandıktan sonra sadece öngörülemeyen durumlar nedeniyle iş artışının zorunlu olması durumunda iş artışına gidilmesi gerekmektedir.

Düzce Belediyesinin 2024 yılı ihale dosyalarında yapılan incelemelerde; Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğünün gerçekleştirdiği 8000 adet ramazan gıda yardım kolisi mal alım ihalesinde sözleşme imzalandıktan 3 gün sonra, bayramlık kıyafet alım ihalesinde sözleşme imzalandıktan 1 gün sonra; Destek Hizmetleri Müdürlüğünün gerçekleştirdiği taşıt kiralama hizmet alım ihalesinde sözleşme imzalandıktan 17 gün sonra, 4-6 cm renkli serbest boy kayrak taşı alım işi ihalesinde sözleşme imzalandıktan 11 gün sonra iş artışına gidildiği tespit edilmiştir.

İş artış sebebi olarak başvuru sayısında artış, ihtiyacın ortaya çıkması gibi ifadelere yer verilmişse de ileri sürülen sebeplerin öngörülemeyen durumlar olmadığı ve sözleşme imzalandıktan birkaç gün sonra yapılan iş artışlarının yaygınlığı, Belediye birimlerinin ihtiyaçların tespitinde gerekli özeni göstermediğini ortaya koymaktadır.

Belediye cevabında sadece Destek Hizmetleri Müdürlüğü tarafından ihalesi yapılan Taşıt Kiralama ihalesi hakkında müdürlük taleplerinin değişkenlik göstermesi hususuna değinilmiş ve gerekli özenin gösterileceği, öngörülmeyen durumlar dışında iş artışı yapılmayacağı belirtilmişse de bulgu tespitlerinde yer alan ve çok kısa sürelerde iş artışı yapılan ihalelerle ilgili her hangi bir açıklamada bulunulmamıştır.

Belediye ihtiyaçlarının temini ihalelerine çıkılmadan önce ihtiyaçların tespitinde gerekli özenin gösterilerek ihalelere çıkılması, sadece sözleşmede öngörülmeyen durumların ortaya çıkması koşuluyla iş artışı yapılması, böylece saydamlığın ve rekabetin sağlanması gerekmektedir.

#### **BULGU 22: Ulusal Bayram Gününde Faaliyet Gösteren İş Yerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması**

Belediye sınırları içerisinde Ulusal Bayram gününde faaliyet gösteren iş yerleri olmasına rağmen tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsil edilmediği görülmüştür.

2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun'un 1'nci maddesinde 1923 yılında Cumhuriyetin ilan edildiği, 29 Ekim gününün Ulusal Bayram olduğu, 2'nci maddesinde 29 Ekim günü özel işyerlerinin kapanma zorunluluğunun bulunduğu hüküm altına alınmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcının düzenlendiği üçüncü bölümde yer alan "Konu" başlıklı 58'inci maddesi,

*"Ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir."*

hükmündedir.

Aynı Kanun'un; "Mükellef" başlıklı 59'uncu maddesinde harcın mükellefinin, kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzel kişi olduğu, "Harcın tarifesi" başlıklı 60'ıncı maddesinde ise harcın tutarının işin mahiyetine göre Kanun'da belirtilen sınırlar dahilinde 96'ncı madde uyarınca tespit edileceği, "Mükellefiyet dönemi ve harcın ödenmesi" başlıklı 61'inci maddesinde Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcının makbuz karşılığında peşin olarak alınacağı belirtilmiştir.



Yapılan incelemede, Belediye tarafından Ulusal Bayram gününde çalışan iş yerlerinin tespitine ve söz konusu günde çalışan/çalışmak isteyen iş yerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcının tahsil edilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmadığı ve bu kapsamda herhangi bir gelir elde edilmediği tespit edilmiştir.

Belediye tarafından verilen cevapta bulguda yer alan tespitleri tam olarak karşılayan bilgi ve belgelere yer verilmemiştir.

Sonuç olarak, ulusal bayram günlerinde çalışmaları Belediyenin iznine bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, ruhsat verilen bu mükelleflerden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcının 2464 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde Belediye tarafından peşin olarak tahsil edilmesi gerekmektedir.

**BULGU 23: Konusu Aynı Olan Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Doğrudan Temin Limiti Altında Kalınmak Amacıyla Kısımlara Bölünerek Gerçekleştirilmesi**

Düzce Belediyesinin aynı ihale kapsamında alımı yapılabilecek, konusu aynı olan bazı mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda öngörülen temel ihale usulleri olan açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü ile ihale edilmesi gerekirken kısımlara bölünmesi suretiyle doğrudan teminle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde; bu Kanun’un amacının, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek olduğu belirtilmiştir.

Kanun’un “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinde de; İdarelerin, 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 oldukları, 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 ihale usulleri olduğu, diğer ihale usullerinin Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabileceği hususları hüküm altına alınmıştır.

22.08.2009 tarihli ve 27327 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği’nin 22.5.1.2. maddesinde, 4734 sayılı Kanun’un 19’uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanun’un 22’nci maddesinin (d) bendi (Doğrudan temin) 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 doğrudan temininin, 4734 sayılı Kanun’un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiği, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gerektiği açıkça belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen ihale mevzuatı hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; idarelerin ihtiyaçlarını karşılarken öncelikle temel ihale usulleri olan açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulüne başvurmaları, doğrudan temin ile ihtiyaçlarını karşılama usulünü ise ancak Kanun’un 22’nci maddesinde belirtilen sınırlı hallerde kullanmaları, parasal limitlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerini kısımlara bölmemeleri gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde;

-Düzce ilindeki otobüs duraklarının yapımı ve tamiratında kullanılmak üzere Destek Hizmetleri Müdürlüğü tarafından birer hafta arayla doğrudan temin limitinde aynı ve birlikte kullanılacak mal ve malzeme alımları yapıldığı, 2024 yılının ilk 6 ayında otobüs durakları için gerçekleştirilen doğrudan temin alımlarının toplamının 2.399.409 TL olduğu,

-2024 yılında doğrudan temin usulüyle 23 ayrı alım dosyasıyla kereste ve kereste ürünleri alımı yapıldığı, 2024 yılında kereste ürünleri alımlarına toplam 4.781.797,70 TL ödendiği,

-Düzce Belediyesi Konuralp Ek Hizmet Binasının Tadilatı İşİ için de ihale yapılmaksızın doğrudan temin usulü ile 06.09.2024 tarihli doğrudan temin onay belgesi ile 245.136 TL tutarında çatı malzemesi alımı, 09.09.2024 tarihli doğrudan temin onay belgesi ile 237.600 TL tutarında çatı tadilatı hizmet alımı, 11.09.2024 tarihli doğrudan temin onay belgesi ile 241.200 TL tutarında iç cephe boyası hizmet alımı ve 19.09.2024 tarihli doğrudan temin onay belgesi ile 217.200 TL tutarında dış cephe boyası hizmet alımı yapıldığı,

tespit edilmiştir.

2024 yılında gerçekleştirilen kereste ve kereste ürünleri, otobüs duraklarının yapım ve tadilatında kullanılan mallar gibi Belediye hizmetlerinde sürekli kullanılan mal ve malzeme alımlarının açık ihale usulü ile ihale edilmesi gerekirken parasal limitlerin altında kalma amacıyla kısımlara bölünmesi suretiyle doğrudan teminle gerçekleştirilmesi ve aynı hizmet binasının tadilatı kapsamında yaptırılan işlerin iç cephe boyası, dış cephe boyası, çatı malzemesi alımı, çatı tadilatı gibi kısımlara bölünmesi suretiyle doğrudan teminle gerçekleştirilmesi Kamu İhale mevzuatına aykırılık teşkil etmektedir.

Belediye cevabında, Destek Hizmetleri Müdürlüğü tarafından yapılan bina bakım onarım işleri ve çeşitli imalatlarda kullanılmak üzere alınacak mal, malzeme alımlarında açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulleri ile gerçekleştirilmesine azami özen gösterileceği belirterek bulguya iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak, konusu aynı olan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ihale usulleri olan açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulleri ile gerçekleştirilmesi, doğrudan temin usulüyle alım yapılması amacıyla parasal limitlerin altında kalacak şekilde kısımlara bölünmemesi gerekmektedir.

#### **BULGU 24: Bazı Gelir Kalemlerinde Tahsilat Oranının Düşük Olması**

Belediye gelirlerinin bazılarında tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinde Belediye başkanına, belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek görev ve yetkileri verilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un,

“Mali hizmetler birimi” başlıklı 60’ıncı maddesi ile ilgili mevzuat çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek görevinin mali hizmetler birimine verildiği,

“Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları” başlıklı 61’inci maddesinde, gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerinin muhasebe yetkilisi tarafından yürütüleceği, muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu tutulacağı,

“Gelirlerin toplanması sorumluluğu” başlıklı 38’inci maddesinde kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları,

hüküm altına alınmıştır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un,

“Ödeme zamanı ve önce ödeme” başlıklı 37’nci maddesinde amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, özel kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği,

“Ödeme emri” başlıklı 55’inci maddesinin birinci fıkrasında, amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, yedi gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunacağı ve borçların süresinde ödenmemesi ya da mal bildiriminde bulunulmaması durumunda uygulanacak yaptırımlar,

“Cebren tahsil ve şekilleri” başlıklı 54’ncü maddesinde ödeme süresi içinde ödenmeyen amme alacağının, amme borçlusundan borcuna yetecek miktardaki malı haczedilerek tahsil edileceği,

düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, Belediyenin gelir kalemlerinden arsa vergisi, arazi vergisi, ilan ve reklam vergisi, biletle girilen yerlere ait eğlence vergisi, biletle girilmeyen yerlere ait eğlence

vergisi, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi, işgal harcı, ilan ve reklam gelirleri, diğer hizmet gelirleri, ecrimisil gelirleri, diğer taşınmaz kira gelirleri, diğer idari para cezaları ile diğer vergi cezalarına ilişkin tahsilat oranlarının %70'in altında kaldığı tespit edilmiştir. Arazi vergisinde %46,72, ilan ve reklam vergisinde %48,67, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinde %44,70, diğer taşınmaz kira gelirlerinde %19,03 olarak gerçekleşen tahsilat oranları yapılan tespite örnek olarak gösterilebilir.

Belediye tarafından gönderilen cevapta, bulguda yer alan tespitlere iştirak edilerek Belediye gelirlerinde tahsilat oranlarının azami düzeyde gerçekleşmesinin sağlanmasını teminen mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket edileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye gelirlerinde tahsilat oranlarının azami düzeyde gerçekleşmesinin sağlanması için kamu kaynağının elde edilmesinde görevli ve yetkili olanların gelirlerin takip ve tahsili hususunda yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket etmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 25: Bankamatik Ünite Alanı Olarak Kullanılan Yerlerin İhalesiz Olarak Kiraya Verilmesi**

Belediye sınırları içerisinde kalan yerlerin, bankamatik ünitelerinin kullanımı için muhtelif bankalara ihale yapılmadan kiraya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı birinci maddesinin ilk fıkrasında, genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği ifade edilmektedir.

Mezkûr Kanun hükmüne göre belediyelerin kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabi olduğu açıktır.

Yapılan incelemede, Belediyenin tasarrufu altındaki yerlerin ihaleye çıkılmadan muhtelif bankalarla sözleşme yapılması yoluyla kiraya verildiği tespit edilmiştir.

Belediye tarafından verilen cevapta bulguda yer alan tespitlere yönelik bir açıklama getirilmemiş, kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bankaların bankamatik ünitelerine verilecek alanların kiralanması işlemlerinin 2886 sayılı Kanun’da yer alan düzenlemelere göre yerine getirilmesi gerekmektedir.

**BULGU 26: Taşıt Kanunu’na ve Tasarruf Genelgelerine Aykırı Olarak Taşıt Kiralanması ve Tahsis Edilmesi**

Belediyenin Taşıt Kanunu ve Tasarruf Genelgelerine aykırı şekilde doğrudan temin ve ihale yöntemleriyle taşıt kiraladığı ve tahsis ettiği görülmüştür.

237 sayılı Taşıt Kanunu’nun “Kanunun şümulü” başlıklı 1’inci maddesinde, belediyeler tarafından kullanılacak taşıtların bu Kanun hükümlerine tabi olacağı kayıt altına alınmıştır. “Taşıt verilecekler” başlıklı 4’üncü maddesinde ise emirlerine ve zatlarına binek otomobili verilenleri (1) sayılı cetvelde, makam hizmetlerine taşıt tahsis edilenleri ise (2) sayılı cetvelde göstermiştir.

Aynı Kanun’un 12’nci maddesinde hizmet alımı suretiyle edinilecek taşıtların cinsi, adedi, yaşı, hangi hizmetlerde kullanılacağı, kaynağı, yabancı menşeli olup olmayacağı ve diğer hususlar için gerekli esas ve usullerin Bakanlar Kurulunca saptanacağı belirtilmiş, bu maddeye dayanılarak 2006/10193 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile “Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller” yürürlüğe konulmuştur.

01.04.2006 tarihli ve 26126 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller’in 2’nci maddesinde, 237 sayılı Kanun’a tabi olan kurumlar ve taşıtların bu Usul ve Esaslar’a tabi olacağı belirtilmiştir. Belediyeler 237 sayılı Kanun’a tabi olduğundan, taşıt ihtiyaçlarını hizmet alımı suretiyle karşılamaları durumunda söz konusu Esas ve Usuller’de yer alan düzenlemelere uyması gerekmektedir.

Esas ve Usuller’in “Genel esaslar” başlıklı 6’nci maddesinde; hizmet alımı suretiyle yabancı menşeli binek ve station-wagon cinsi taşıt edinilmesinin, Kanun’un 10’uncu maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen makam ve hizmetler ile sınırlı olacağı, Kanun’a ekli (1) ve (2) sayılı cetvellerde yer alanlar ile güvenlik önlemleri (zırhlı) araçlar ve koruma altına alınanlarla ilgili yönetmelik hükümlerine göre tahsis olunan araçlar dışında kullanılacak binek ve station-wagon cinsi taşıtların motor hacminin 1600 cc’yi geçmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

30.06.2021 tarihli ve 31527 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Tasarruf Tedbirleri” konulu 2021/14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ve 17.05.2024 tarihli ve 32549 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Tasarruf Tedbirleri” konulu 2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi’nin “Kapsam” başlıklı bölümünde, diğer idarelerle birlikte belediyelerin de bütçeleri veya tasarruflarındaki diğer kaynaklardan yapacakları yurt içi ve yurt dışı harcamaları ile taşınır ve taşınmazların kullanılmasında Genelge’de yer alan tedbirlere uyması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Tasarruf Tedbirleri Genelgelerinin “Resmi Taşıtların Edinilmesi ve Kullanılması” başlıklı bölümünde, 237 sayılı Taşıt Kanunu’na ekli (1) ve (2) sayılı cetvel kapsamındaki hizmetlere ve koruma altına alınanlara tahsis edilen taşıtlar dışında hiçbir makama taşıt tahsis edilmeyeceği ve söz konusu cetvellerde yer almayanlardan 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlerde bulunanlar ile belediye başkanları ve belediyelerde genel sekreterler ve genel müdürler; ikametgâhları ile görev yerleri arasındaki sadece sabah-akşam geliş ve gidişleri için hizmet aracı olarak kurumların mevcutlarında bulunan binek veya station wagon tipi taşıtlardan yararlanabileceği, hizmet aracı olarak kullanılan taşıtların münhasıran resmi hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla aynı kurumun birimleri arasında ayırım yapılmaksızın ve mümkün olduğu ölçüde güzergah birleştirmesi yapılarak kullanılacağı, taşıtların hiçbir makam, birim ve şahsın kullanımına tahsis edilmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu hükümlere göre; Kanun’da sayılan makam ve hizmetler hariç hiçbir makam, birim ve şahsın kullanımına taşıt tahsis edilmeyecek ve kamu idaresi tarafından edinilecek binek ve station-wagon cinsi taşıtların motor hacimlerinin 1.600 cc’yi geçemeyeceği gibi yabancı menşeli de olamayacaktır. 237 sayılı Kanun’a ekli cetvellerde sayılan makam ve hizmetler arasında Belediye Başkanı yer almamakta, belediye başkanları ve belediyelerde genel sekreterler ve genel müdürler; ikametgâhları ile görev yerleri arasındaki sadece sabah-akşam geliş ve gidişleri için hizmet aracı kullanabilmektedir.

Düzce Belediyesi Destek Hizmetleri Müdürlüğü tarafından 01.01.2024-30.09.2024 tarihlerini kapsayan “Araç Kiralama Hizmet Alımı” ihalesi 06.12.2023 tarihinde 16 farklı tip belirtilmek suretiyle toplam 115 araç üzerinden yapılmış ve 15.1.2024 tarihinde %10 iş artışı gerçekleştirilmiştir. İzleyen dönemde farklı tiplerde iş artışı ve azalışı yapılarak ihale toplam 127 araçla tamamlanmıştır.

2024 yılı kalan süre ve Tasarruf Tedbirleri kapsamında 2025 ve 2026 yılları için toplu araç kiralama ihalesine çıkmak için yürütülen hazırlıklar sırasında sıkıntıya düşmemek amacıyla 01.10.2024-31.11.2024 tarihlerini kapsayan 2 aylık süre için 19.09.2024 tarihinde pazarlık usulü ile 16 farklı tip belirtilmek suretiyle toplam 100 araç kiralanmıştır.

21.11.2024 tarihinde yapılan 2024 yılı Aralık ayından itibaren 36 ay süreyle 97 araç kiralama ihalesinde, ihaleyi kazanan firmanın sözleşme imzalandıktan sonra araçları teslim edememesi nedeniyle sözleşme feshedilmiş, Belediye hizmetlerinin aksamaması amacıyla doğrudan temin yöntemiyle 100 araç kiralanması için 02.12-12.12.2024 tarihleri arasında 11 günlük ve 13.12.2024-31.01.2025 tarihleri arasında 50 günlük 2 ayrı alım gerçekleştirilmiştir.

Araç Kiralama Hizmet Alımı ihaleleriyle kiralanarak araçların kullanım listeleri incelendiğinde; ihale şartnamelerinde yer alan 6 adet tip 1 binek aracın Belediye Başkanı ve 5 Belediye Başkan Yardımcısına tahsis edildiği, tip 2 ve tip 3 binek araçlardan 9 aylık ihale süresince 13 aracın, 2 aylık ihale ve sonraki doğrudan teminler süresince 7 aracın Garaj Amirliği bünyesinde ortak kullanımda olduğu, diğer araçların Belediyenin çeşitli birimlerine tahsis edildiği, birimlere tahsis edilen tip 2 ve tip 3 binek araçlardan birer tanesinin müdürlere tahsis edildiği ve 9 aylık ihale süresince 3 müdürün, 2 aylık ihale ve sonraki doğrudan teminler süresince 7 müdürün araçları şoförsüz olarak kendilerinin kullandığı tespit edilmiştir.

Ayrıca, Belediyenin 23.02.2024 tarihli doğrudan temin onay belgesi ile 1 adet Volkswagen Caravelle minibüsün Özel Kalem Müdürlüğü hizmetlerinde kullanılmak üzere kiralandığı, Teknik şartnamede araç özellikleri 2015 model ve üzeri, araç tipi 7hc otomobil, silindir hacmi 1968cc olarak belirlendiği ve Belediye şirketinden kiralanarak bu araç için 01.03.2024-31.07.2024 arasında geçerli olmak üzere 01.03.2024 tarihinde sözleşme imzalandığı tespit edilmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri uyarınca; Belediye başkan yardımcılara ve birim müdürlerine araç tahsis edilmesi ve yabancı menşeli ve motor hacmi 1600 cc'yi geçen taşıtların hizmet alımı suretiyle edinilmesi mümkün değildir.

Belediye cevabında, araçların müdürlük hizmetlerinde kullanılması için tahsis edildiği, Başkan yardımcılar ve ilgili müdürlere gerekli bilgilendirmenin yapılacağı, yabancı menşeli ve motor hacmi 1600 cc'yi geçen araç kiralanmasının sehven bir sözleşme süresi kadar yapılmış olduğu ve akabinde yapılmadığı, 237 sayılı Kanun, "Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller" ile Tasarruf Tedbirlerine uymada azami özen gösterileceği



belirtilmiştir. Ancak, yukarıda yer verilen Taşıt Kanunu ile Tasarruf Genelgelerine aykırı olarak gerçekleştirilen taşıt tahsislerinin iptali yönünde işlem tesis edilmemiş ve konu ile ilgili kanıtlayıcı belge sunulmamıştır.

Sonuç olarak, 237 sayılı Kanun kapsamında olan Belediyenin “Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller” ile “Tasarruf Tedbirleri” konulu Cumhurbaşkanlığı Genelgelerinde yer alan düzenlemelere uyması amacıyla Belediye başkan yardımcılarına ve birim müdürlerine araç tahsis edilmemesi ve yabancı menşeli ve motor hacmi 1600 cc’yi geçen taşıtların hizmet alımı suretiyle kiralanmaması gerekmektedir.

### **BULGU 27: Ambalaj ve Tekstil Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi İmtiyaz Hakkının İhalesiz Olarak Devredilmesi**

Ambalaj atıklarının toplanması için verilen işletme hakkından herhangi bir gelir elde edilmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin 1 inci fıkrası (g) bendinde; katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

Sıfır Atık Yönetmeliği 12.07.2019 tarihli ve 30829 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmelik’in “Mahalli idarelerin görev, yetki ve yükümlülükleri” başlıklı 9’uncu maddesinde; ambalaj atıklarıyla ilgili olarak belediyelere bazı görev ve sorumluluklar verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Belediyeler ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri ya bizzat kendileri veya atık yönetimi amacıyla oluşturulan birliklere üye olunması durumunda birliklere ya da Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından çevre lisansı almış firmalarla sözleşme yaparak yaptırmak durumundadır. Bu hizmetler 5393 sayılı Belediye Kanunu’nca aynı zamanda bir imtiyaz olarak addedilmiştir ve Belediyelerin söz konusu ambalaj atıkları ile ilgili hizmetlerden gelir elde etmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde; Düzce Belediyesi sınırları içerisinde toplanan atıkların, ayrıştırılmadan Düzce Katı Atık Birliğinin depolama alanına boşaltıldığı, Düzce Katı Atık Birliğinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çerçevesinde 01.11.2016 tarihinde yaptığı ihale sonucunda bir firma ile katı atıkların geri dönüşüm ve/veya enerji elde edilmesi gibi yöntemlerle ekonomiye geri kazandırılması için tesisler kurması, bu tesisleri 29 yıllık işletme hakkı verilmesi amacıyla elde edilen gelirlerden %59 pay karşılığında 30.11.2016 tarihinde sözleşme imzaladığı, 30.01.2020 tarihinde sözleşmeye ek protokol imzalandığı, söz konusu firmanın katı atık tesislerini kurup işletmeye başladığı ve geri dönüşüm ile üretilen enerjiden gelir elde ettiği ancak 31.12.2024 itibarıyla Belediyenin söz konusu sözleşme kapsamında firmanın elde ettiği gelirden hiçbir pay almadığı tespit edilmiştir.

Belediye cevabında, Düzce İli Katı Atık Birliği ile sözleşme imzalayan yüklenici firmanın Atıktan Türetilmiş Yakıt hazırlama tesisinin kurulması gibi çeşitli yatırımlar ile düzenli depolama sahasını tamamladıktan sonra bütçesinde kalan kardan Birlik Üyelerine pay verebileceğini, bu süreç sonunda depolama sahalarına dökülen atıkların geri dönüşümü ile ilgili hizmetlerden gelir elde etmesinin planlandığı belirtilerek bulguya iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak; Belediyenin Düzce Katı Atık Birliği depolama sahalarına dökülen atıkların geri dönüşümü ile ilgili hizmetlerden gelir elde etmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 28: Hayvan Bakımevi Giderleri İçin Mevzuata Uygun Şekilde Ödenek Ayrılmaması**

5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu uyarınca hayvan bakımevleri kurmak, rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek ve sahipsiz hayvanlara sahiplendirilinceye kadar bakmak amacıyla kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinin binde beşi oranında kaynak ayrılmadığı, mevcut bakımevi giderleri ile rehabilitasyona tabii tutulan hayvanlar için yapılan giderlerin Veterinerlik İşleri Müdürlüğü ödeneklerinden karşılandığı görülmüştür.

5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu'nun "Yerel yönetimlerin sorumluluğu" başlıklı ek 1'inci maddesinde Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yirmi beş bini aşan belediyelerin, sahipsiz veya güçten düşmüş ya da tehlike arz eden hayvanların korunması ve sahiplendirilinceye kadar bakımının yapılması ile rehabilitasyonunun sağlanması amacıyla hayvan bakımevleri kuracağı, hayvan bakımevi kurma zorunluluğu olmayan belediyeler ile il özel idarelerin ise sorumluluk alanındaki bu hayvanları en yakın hayvan bakımevine götüreceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca aynı maddede, bakımevlerine alınan hayvanların Bakanlık veri

sistemine kaydedileceği, rehabilite edilen köpeklerin, sahiplendirilinceye kadar hayvan bakımevlerinde barındırılacağı belirtilmiştir.

Kanun'un geçici 4'üncü maddesinde ise büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yirmi beş bini aşan belediyelerin 31.12.2028 tarihine kadar ek 1'inci maddenin birinci fıkrasında belirtilen hayvan bakımevlerini kurmakla ve mevcut bakımevlerinin koşullarını iyileştirmekle yükümlü olduğu, belediyelerin 31.12.2028 tarihine kadar birinci fıkra gereğince hayvan bakımevleri kurmak, rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek ve sahihsiz hayvanlara sahiplendirilinceye kadar bakmak için kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinin binde beşi oranında kaynak ayıracağı, bu oranın büyükşehir belediyelerinde binde üç olarak uygulanacağı ve bu fıkra uyarınca ayrılan ödeneklerin başka bir amaç için kullanılamayacağı, belediyelerce belirlenen oranların üzerinde yapılan harcamaların yüzde 40'ının, tevsik edilmesi kaydıyla ilgili belediyeye Hazine ve Maliye Bakanlığınca aktarılacağı ve bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usul ve esasların Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

"5199 Sayılı Hayvanları Koruma Kanununun Geçici 4'üncü Maddesinin Üçüncü Fıkrasının Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar" başlıklı 93 sıra numaralı Muhasebat Genel Tebliği 21.02.2025 tarihli ve 32820 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Tebliğ'in "Harcamaların mali tablolarla gösterilmesi" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında belediyelerin, Kanun kapsamında ayırması gereken ve kullanılan kaynağa ait ödeneğini ve harcamalarını "05.9.9.10-5199 sayılı Kanun Kapsamında Sokak Hayvanlarının Rehabilitasyonuna İlişkin Hizmetler" fonksiyonel kodunda takip edeceği, "Talep ve ödeme zamanı" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasında Belediyelerin, bir takvim yılı içerisinde Kanun kapsamında yapmış olduğu harcamalardan talep edeceği tutarı takip eden yılın Mart ayı sonuna kadar Bakanlığa resmi yazı ile bildireceği belirtilmiştir.

Ayrıca 5199 sayılı Kanunun ek 1'inci maddesinin son fıkrasında, "*Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yirmi beş bini aşan belediyeler bakımından, geçici 4 üncü maddenin ikinci fıkrasında belirtilen kaynağı ayırmayan belediye başkanı ve meclis üyeleri ile ayrılan kaynağı hayvan bakımevi kurmak, sahihsiz hayvanları toplamak, rehabilite etmek veya sahiplendirilinceye kadar bakmak için sarf etmeyen ya da bu kaynağı başka amaçlar için sarf eden belediye başkanı ve belediye yetkililerine altı aydan iki yıla kadar hapis cezası verilir.*" hükmü getirilerek hayvan bakımevleri için ayrılacak ödeneği ve bu ödenekten yapılan harcamaların başka amaçlarla kullanımını kesin suretle önlemek amacıyla belediye başkanı ve meclis üyeleri ile belediye yetkilileri sorumlu tutulmuştur.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediyelerin sahipsiz veya güçten düşmüş ya da tehlike arz eden hayvanların korunması ve sahiplendirilinceye kadar bakımının yapılması ile rehabilitasyonunun sağlanması amacıyla hayvan bakımevleri kurmak zorunda olduğu, rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek ve sahipsiz hayvanlara sahiplendirilinceye kadar bakmak için kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinin binde beşi oranında kaynak ayıracağı, kaynağı ayırmayan veya başka amaçlarla kullanan belediyelerde belediye başkanı, meclis üyeleri ve belediye yetkililerinin sorumlu olacağı anlaşılmaktadır.

Ayrıca, Belediyelerin ayıracakları kaynağı “5199 sayılı Kanun Kapsamında Sokak Hayvanlarının Rehabilitasyonuna İlişkin Hizmetler” fonksiyonel kodunda takip etmeleri, harcamalarını söz konusu koddan gerçekleştirmeleri ve Kanun’da belirlenen orandan fazla harcama yapması durumunda harcamaların yüzde 40’ını Hazine ve Maliye Bakanlığından takip eden yılın Mart ayı sonuna kadar resmî yazı ile talep etmeleri gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, Düzce Belediyesinin, il sınırları içinde 600 hayvan kapasiteli bir hayvan bakımevi olduğu, şehir merkezinde hayvanların rehabilitasyonu için kullanılan bir biriminin bulunduğu ancak bütçesinde bakımevi giderleri ile rehabilitasyona tabii tutulan hayvanlar için yapılan giderlerin karşılanması amacıyla ayrı bir kaynak ayırmadığı, söz konusu giderlerin Veterinerlik İşleri Müdürlüğü bütçe ödeneklerinden karşılandığı, bu sebeple hayvan bakımevi için gerçekleştirilen harcamaların Veterinerlik İşleri Müdürlüğünün yürüttüğü diğer işlerin harcamalarından ayrıştırılmadığı, 2024 yılında bakımevi giderleri ve hayvanların bakım giderleri için kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinin binde beşi oranından fazla harcama yapılmışsa da bu tutarın tespit edilemeyeceği için Hazine ve Maliye Bakanlığından talep edilemeyeceği tespit edilmiştir.

Belediye cevabında, bulgu konusu ile ilgili işlemlerin tamamlanmış olduğu ve bütçe harcamalarının takip edildiği belirtilerek bulguya iştirak edilmiştir. Ancak, yapılan işlemler hakkında kanıtlayıcı belge sunulmamıştır.

5199 sayılı Kanun uyarınca hayvan bakımevleri kurmak, rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek ve sahipsiz hayvanlara sahiplendirilinceye kadar bakmak için kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinin binde beşi oranında kaynak ayrılması ve söz konusu kaynak ile bu kaynaktan yapılan harcamaların bütçede ayrı bir kodda takip edilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 29: Belediyeye Ait Reklam Alanlarının İhalesiz Olarak Belediye Şirketine Kullandırılması**

Belediyeye ait reklam alanlarının ihalesiz olarak Düzce Beltaş AŞ'ye tahsis edildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı birinci maddesinin ilk fıkrasında, genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği ifade edilmektedir.

Mezkûr Kanun hükmüne göre belediyelerin kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu açıktır.

Yapılan incelemede, Belediyenin hüküm ve tasarrufu altındaki reklam alanlarının ihaleye çıkılmadan Düzce Belediyesi şirketi olan Düzce Beltaş AŞ'ye kullandırıldığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından gönderilen cevapta bulguda yer alan tespitlere yönelik olarak 2025 yılında mevzuat çerçevesinde işlem tesis edildiği bildirilmekle beraber kanıtlayıcı hiç bir bilgi ve belge sunulmamıştır.

Sonuç olarak, Belediyeye ait reklam alanlarının kiralanması işlemlerinin 2886 sayılı Kanun'da yer alan düzenlemelere göre yerine getirilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 30: Taşınmaz Kira Alacaklarının Takip ve Tahsilatının Yapılmaması**

Belediye tarafından taşınmaz kira alacaklarının takip ve tahsiline yönelik bir çalışma yapılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesi ile belediye başkanına, belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek görev ve yetkileri verilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye

kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un;

“Mali hizmetler birimi” başlıklı 60'ıncı maddesi ile ilgili mevzuat çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek görevinin mali hizmetler birimine verildiği,

“Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları” başlıklı 61'inci maddesinde, gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerinin muhasebe yetkilisi tarafından yürütüleceği, muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu tutulacağı,

“Gelirlerin toplanması sorumluluğu” başlıklı 38'inci maddesinde kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları,

hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Belediyenin tasarrufu altındaki taşınmaz kira alacaklarına yönelik herhangi bir takip ve tahsilat işleminin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından gönderilen cevapta, bundan sonraki dönemde taşınmaz kira alacaklarının takip ve tahsilat süreçlerinin etkin bir şekilde yürütülmesine özen gösterileceği bildirilmiş ve bulguya iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, Belediyenin taşınmaz kira alacaklarının takip ve tahsilini sağlamak Belediye Başkanının görev ve sorumluluğundadır. Belediye gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmekle görevli Mali Hizmetler Birimi tarafından taşınmaz kira alacaklarının takip ve tahsilat süreçlerinin ivedilikle yürütülmesi gerekmektedir.

### **BULGU 31: Belediyeye Tahsisli Taşınmazın Üçüncü Kişilere Kullandırılması**

Belediyeye sosyal amaçlı projelerde kullanılmak üzere İl Özel İdaresince tahsis edilen İş Hanının içindeki iki işyerinin maliki İl Özel İdaresinden izin alınmadan işyeri olarak Düzce Belka İnsan Kaynakları AŞ ve Düzce Beltur AŞ'ye kullandırıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde; kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazlarını birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilecekleri, tahsis edilen taşınmazın amaç dışında kullanılamayacağı belirtilmiştir.

Benzer düzenleme, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 64'uncü maddesinin (d) bendinde ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun aynı başlıklı 75'ini maddesinin (a) bendinde yapılmış ve kendilerine ait taşınmaz malları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak ve süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebileceği, bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması durumunda, tahsis işleminin iptal edileceği ifade edilmiştir.

Düzce Belediyesi Emlak ve İstimlak Müdürlüğünün 21.06.2023 tarihli ve 30354 sayılı yazısı üzerine, Düzce İl Özel İdaresi İl Genel Meclisinin 02.08.2023 tarihli ve 178 sayılı Kararı ile İl Özel İdaresi mülkiyetindeki Demetevler Mahallesi 4 parselde yer alan İş Hanının zemin katında, birinci katında ve ikinci katında bulunan ve kapı numaraları belirtilen işyerlerinin Düzce Belediyesine "Sosyal Amaçlı Projeler" kapsamında kullanılmak üzere 5(beş) yıllığına tahsis edilmesine karar verilmiştir.

Yapılan incelemede;

Söz konusu taşınmazların Belediyeye tahsisinden sonra Düzce Belediye Başkanlığı ile Düzce Belka İnsan Kaynakları AŞ arasında 18.09.2023 tarihinde "Düzce Demetevler Mahallesi İş Merkezi Kullanım Protokolü" imzalandığı,

Protokolün "Taraflar" başlıklı 1'inci maddesinde, bu protokolün Düzce Belediye Başkanlığı ve Düzce Belka İnsan Kaynakları AŞ arasında imzalandığı açıkça ifade edilmiş olmakla birlikte Protokolün "Yükümlülükler" bölümüne bu protokole taraf olmayan İl Özel İdaresi de dahil edilmiş ve "Düzce İl Özel İdaresi Yükümlülükleri" başlıklı 4'üncü maddede "*Düzce Belediye Başkanlığına 02.08.2023 tarih ve 178 karar sayılı Meclis kararı ile tahsis*

*edilen, Protokole konu taşınmazların sosyal amaçlı projeler kapsamında Düzce Belediye Başkanlığı ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kullanmasına müsaade edecektir.” düzenlemesine yer verildiği,*

02.08.2023 tarihli ve 178 sayılı İl Özel İdaresi İl Genel Meclisinin Kararında tahsisin Belediye Başkanlığına yapıldığı belirtilmesine rağmen bulguya konu Protokolde, İl Genel Meclisi kararına aykırı bir düzenlemeye gidilerek İl Özel İdaresinin, sosyal amaçlı projeler kapsamında Belediye ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına da İş Merkezinin kullanılması hususunda müsaade edeceği şeklinde bir yükümlülük getirildiği,

Diğer taraftan bu Protokol ile Belediye tarafından, kendisine tahsis edilen İş Hanının bir dairesinin tahsis amacına aykırı olarak, iş yeri şeklinde kullanılmak üzere Belka İnsan Kaynakları AŞ’ye bırakıldığı,

Ayrıca, Belediyenin kendisine sosyal amaçlı projeler için tahsis edilen bir diğer iş yerini de Düzce Beltur AŞ’ye kullandığı,

tespit edilmiştir.

Düzce Belka AŞ ve de Düzce Beltur AŞ, Düzce Belediyesinin kurduğu ve ortak olduğu 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’na tabi sermaye şirketleridir. Şirketlerin Belediye tüzel kişiliğinden ayrı ve bağımsız özel hukuk tüzel kişiliği bulunmaktadır.

10.10.2006 tarihli ve 26315 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik’in 3’üncü maddesine göre *“kamu idaresi, Tahsis açısından, Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişiliklerini; devir açısından, Yönetmelik ekindeki idarelerden, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, diğer idareleri”* ifade etmektedir ki Yönetmelik’in ekinde yer alan (V) sayılı Cetvelde mahalli idarelere yer verilmiş ve Cetvelde,

- 1) Belediyeler
- 2) Belediyelere bağlı ve belediyelerin kurdukları ve üye oldukları birlik ve idareler
- 3) İl özel idareleri
- 4) İl özel idarelerine bağlı ve il özel idarelerinin kurdukları ve üye oldukları birlik ve idareler,



mahalli idare olarak sayılmıştır.

Anılan Cetvel’de sayılanlar arasında belediye şirketlerine yer verilmemiştir. Dolayısıyla belediye şirketleri, tahsis edilen taşınmazın kullanılması anlamında diğer kamu kurum ve kuruluşu kapsamına girmediğinden üçüncü kişi olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik’in “Tahsisin kaldırılması” başlıklı 9’uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine göre kamu taşınmazının tahsis amacı dışında kullanılması veya maliki kamu idaresinin izni olmaksızın üçüncü kişilere kullandırılmaması gerekmektedir.

Belediye ile Şirketi arasında imzalanan Protokol’ün 4’üncü maddesinin bu yönden de geçerliliği bulunmamaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve İl Genel Meclisi Kararı çerçevesinde değerlendirildiğinde, Belediyesinin kendisine tahsis edilen taşınmazı amacı dışında ve maliki olan İl Özel İdaresinin izni olmaksızın üçüncü kişilere kullandırması Kanun ve Yönetmelik hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Belediye cevabında, İdareye tahsis edilen taşınmazın tahsis amacına uygun olarak değerlendireceği ifade edilmiştir.

Belediyeye tahsis edilen İş Hanının Belediye şirketlerine kullandırılmasına son verilmesi ve taşınmazın tahsis amacına uygun olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 32: Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedelinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması**

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verildiği ancak söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

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

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

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

*İşletmeci: Yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve altyapısını işleten şirketi,”*

ifade etmektedir.

Mezkûr Kanun’un “Anlaşma serbestisi” başlıklı 25’inci maddesindeki düzenleme gereği, işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısı, ilgili mevzuata ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapabilmektedirler.

Öte yandan, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından, geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla, 27.12.2012 tarihli ve 28510 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Bu Yönetmelik’in “Geçiş hakkına ilişkin anlaşma” başlıklı 8’inci maddesine göre de işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısı, geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe yapabilmektedirler.

Ayrıca Yönetmelik’in “Geçiş hakkı ücretleri” başlıklı 9’uncu maddesinde “*Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için Geçiş Hakkı Sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz.”*

düzenlemesi yer almaktadır.

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 tarifesini Yönetmelik’e eklenmiş olup geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için Geçiş Hakkı Sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücretinin

Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve bu fiyatların her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki düzenlemelere göre belediyeler tarafından Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde tavan olarak belirtilen miktarlara 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, Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine 2024 yılı Gelir Tarifesinde de yer verildiği, ancak Belediyenin mülkiyetinde olan taşınmazların altından, üstünden, üzerinden geçiş hakkını kullanan telekomünikasyon firmaları ile anlaşmaların imzalandığı, ancak geçiş hakkı ücretlerinin tahakkuk ve tahsilinin düzenli bir şekilde yapılamadığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından gönderilen cevapta, telekomünikasyon firmalarından geçiş hakkı ücretlerinin tahakkuk ve tahsil edildiği belirtilerek cevaba bir telekomünikasyon firmasına ilişkin 2023 yılı geçiş hakkı bedelinin 2024 yılında tahsiline ilişkin bir tahsilat makbuzu eklenmiş ise de Düzce Belediyesinin yetki ve sorumluluk alanında faaliyet gösteren birden fazla sayıda telekomünikasyon firması bulunmaktadır ve bunlardan sağlanması gereken geçiş hakkı bedellerinin düzenli bir şekilde tahakkuk ve tahsilinin yapıldığına ilişkin kanıtlayıcı bilgi ve belge sunulmamıştır.

Belediyenin önemli bir gelir kaleminden yoksun kalmasına yol açılmaması için geçiş hakkını kullanan telekomünikasyon firmalarından geçiş hakkı ücretlerinin tahakkuk ve tahsiline yönelik gerekli çalışmaların yapılması gerekmektedir.

### **BULGU 33: Genel Kurul Kararı Olmadan Sermaye Artırımı Yapılması**

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu şirketlerinde genel kurul kararı alınmadan yönetim kurulu kararları ile sermaye artırımına gidildiği ve bu kararlar doğrultusunda alınan Belediye Meclis kararları ile de Belediye tarafından sermaye artırım bedellerinin nakdi /aynı ve nakdi olarak ödendiği görülmüştür.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun;

Yönetim Kurulunu düzenleyen;

“Atama ve seçim” başlığı altında yer alan 359’uncu maddesinde, yönetim kurulunun anonim şirketin, esas sözleşmesiyle atanmış veya genel kurul tarafından seçilmiş, bir veya daha fazla kişiden oluşacağı,

“Yönetim ve temsil” başlığı altında yer alan 365’inci maddesinde anonim şirketin yönetim kurulu tarafından yönetilip temsil edileceği,

“Görevler ve yetkiler” başlığı altında yer alan 374’üncü maddesinde de yönetim kurulunun ve kendisine bırakılan alanda yönetimin, kanun ve esas sözleşme uyarınca genel kurulun yetkisinde bırakılmış bulunanlar dışında, şirketin işletme konusunun gerçekleştirilmesi için gerekli olan her çeşit iş ve işlemler hakkında karar almaya yetkili olduğu,

belirtilmiştir.

Kanun’un “Genel Kurul” başlıklı 407’nci maddesinde, pay sahiplerinin şirket işlerine ilişkin haklarını genel kurulda kullanacakları, esas sermaye değişiklikleri Ticaret Bakanlığı iznine tabi olanların dışındaki şirketlerde hangi durumlarda Genel Kurul toplantılarında Bakanlık temsilcisinin bulunması gerektiğinin Bakanlığın çıkaracağı Yönetmelikle belirleneceği,

6102 sayılı Kanun’un “Genel Kurulun görev ve yetkileri” başlıklı 408’inci maddesinde, esas sözleşmenin değiştirilmesine ilişkin görev ve yetkilerin devredilemeyeceği ve tek pay sahipli anonim şirketlerde bu pay sahibinin genel kurulun tüm yetkilerine sahip olduğu ve tek pay sahibinin genel kurul sıfatıyla alacağı kararların geçerlilik kazanabilmeleri için yazılı olmasının şart olduğu,

“Tescil” başlıklı 455’inci maddesinde, esas sözleşmenin değiştirilmesine ilişkin genel kurul kararının, yönetim kurulu tarafından, şirket merkezinin ve şubelerinin bulunduğu yerin ticaret siciline tescil ettirileceği; ayrıca ilana bağlı hususların ilan ettirileceği; tescil ve ilan edilen kararın şirketin internet sitesine konulacağı ve. Değiştirme kararının tescilden önce üçüncü kişilere karşı hüküm ifade etmeyeceği.

“Sermaye artırımı” başlığı altında yer alan 456’ncı maddesinde; sermaye artırımına, esas sermaye sisteminde genel kurulun; kayıtlı sermaye sisteminde ise yönetim kurulunun karar vereceği, sermaye artırımının, genel kurul veya yönetim kurulu kararı tarihinden itibaren üç ay içinde tescil edilemediği takdirde, genel kurul veya yönetim kurulu kararının geçersiz hale geleceği ve Kanun’un “Ödeme yeri” başlıklı 345’inci maddenin ikinci fıkrası hükmü uyarınca

bu hususu doğrulayan bir sicil müdürlüğü yazısının sunulması üzerine, bedellerin banka tarafından sahiplerine geri verileceği,

6102 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan 28.11.2012 tarihli ve 28481 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anonim Şirketlerin Genel Kurul Toplantılarının Usul ve Esasları ile Bu Toplantılarda Bulunacak Bakanlık Temsilcileri Hakkında Yönetmelik'in "Bakanlık temsilcisi bulundurma zorunluluğu" başlıklı 32'inci maddesinin;

Birinci fıkrasının (a) bendinde, kuruluş ve esas sözleşme değişikliği Bakanlık iznine tabi olmayan şirketlerde gündeminde sermaye artırımına ilişkin esas sözleşme değişikliği bulunan genel kurul toplantılarında Bakanlık temsilcisi bulundurmanın zorunlu olduğu, Bakanlık temsilcisinin yokluğunda alınan kararların geçerli olmadığı,

İkinci fıkrasında, kuruluş ve esas sözleşme değişikliği işlemleri Bakanlık iznine tabi olan şirketler hariç olmak üzere tek pay sahipli şirketlerin genel kurul toplantılarında Bakanlık temsilcisinin bulunmasının zorunlu olmadığı,

düzenlenmiştir.

Ayrıca Ticaret Bakanlığının, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün görüşünü alarak Tapu Sicil Müdürlüklerine bildirdiği Mayıs 2019 tarihli yazısında da belediye şirketlerinin genel kurulunda belediye ve bağlı kuruluşu temsil edecek kişilerin, belediyenin karar organı olan Belediye meclisinin kararıyla belirleneceği, belediye şirketlerinin genel kurulunda temsil etmek üzere; belediye başkanı, belediye meclis üyesi, belediye çalışanı veya belediye dışından kişi/kişilerin belediye ve bağlı kuruluşunu seçilebileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden özetle; esas sermaye sistemine tabi anonim şirketlerin esas sözleşmesinde yapılacak değişikliklerin genel kurulun yetkisinde olduğu bu yetkinin başka bir organa devredilemeyeceği, belediye şirketlerinde pay sahibi olarak belediye meclisinin esas alınması gerektiği dolayısıyla genel kurulda belediyeyi temsil edecek kişinin belediye meclisi tarafından belirlenmesi gerektiği, tek pay sahibinin genel kurul sıfatıyla alacağı kararların geçerlilik kazanabilmeleri için yazılı olması gerektiği, gündeminde sermaye artırımı olan çok pay sahipli anonim şirketlerde Bakanlık temsilcisinin de bulunmasının zorunlu olduğu ve Genel Kurul tutanağının bu temsilci tarafından da imzalanması gerektiği, temsilcinin bulunmadığı ve/veya imzalamadığı kararların geçerli olmadığı, sermaye artırımının, genel kurul kararı tarihinden itibaren üç ay içinde tescil edilemediği takdirde, alınan genel kurul

kararının geçersiz hâle geleceği ve sermaye artırımını adı altındaki ödemelerin pay sahiplerine iade edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere 2023 ve 2024 yıllarında Belediye Meclisinin, şirketlerin Yönetim Kurullarınca alınan sermaye artırım kararlarına dayanarak ilgili şirkette sermaye artırım kararları verdiği, sermaye artırımını için Türk Ticaret Kanunu'nda ve ikincil düzenlemelerde belirtildiği şekilde alınmış, Ticaret Siciline tescil edilmiş ve Ticaret Sicil Gazetesi'nde ilan edilmiş Genel Kurul kararlarının bulunmadığı, dolayısıyla Genel Kurulun yetki alanında olan ancak yetki aşımı suretiyle Yönetim Kurulunca alınan esas sermaye değişikliği kararları ile Belediyenin ayni ve nakdi taahhüt altına girdiği ve buna ilişkin kaynak aktarımında bulunulduğu görülmüştür.

**Tablo 11: Belediye Şirketlerinin Sermaye Artışlarına İlişkin Olarak Belediye Tarafından Yapılan Ödemeler**

| Şirketin unvanı | Genel Kurul kararlarına dayalı sermaye artışlarının en son tescil ve ilan edildiği tarih /sermaye tutarı (TL) |            | A- (2023 yılında alınan Yönetim Kurulu kararları ile ulaşılan sermaye tutarları-taahhütler ödendi) (TL) | B- (2024 yılında alınan Yönetim Kurulu kararları ile ulaşılan sermaye tutarları) (TL) | C=B-A (2024 yılı sermaye artışlarına ilişkin olarak Belediye tarafından taahhüt edilen tutarlar) (TL) | 2024 yılı sermaye artışlarına ilişkin olarak Belediye tarafından ödenen tutarlar (TL) |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Düzce Ulaşım AŞ | 2023                                                                                                          | 6.000.000  | 26.000.000                                                                                              | 106.000.000                                                                           | 80.000.000-nakdi                                                                                      | 28.558,94                                                                             |
| Düzce Beltur AŞ | 2021                                                                                                          | 20.000.000 | 30.000.000                                                                                              | 90.000.000                                                                            | 60.000.000-nakdi                                                                                      | -                                                                                     |
| Düzce Beltem AŞ | 2021                                                                                                          | 1.000.000  | 6.000.000                                                                                               | 43.000.000                                                                            | 37.000.000                                                                                            | -                                                                                     |
| Düzce Belka AŞ  | 2022                                                                                                          | 17.188.725 | -                                                                                                       | 224.188.125                                                                           | 207.0000TL’ni n %35’i nakdi-%65’i ayni                                                                | -                                                                                     |
| Düzce Beltaş AŞ | 2020                                                                                                          | 10.000.000 | -                                                                                                       | 150.000.00                                                                            | 140.000.000 TL’den Belediye payına düşen kısmının %60’ı nakdi-%40’ı ayni                              | 3.199.000                                                                             |

Belediye cevabında, bulgu konusu tespiti iştirak edilmiş ve işlemlerin düzeltilmesi için gerekli özenin gösterileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak, 6102 sayılı Kanun ve ikincil mevzuat çerçevesinde esas sermayeye dayalı tek pay sahipli anonim şirket şeklindeki Düzce Ulaşım AŞ, Düzce Beltur AŞ, Düzce Beltem AŞ ve Düzce Belka İnsan Kaynakları AŞ’de Genel Kurul, çok pay sahipli Düzce Beltaş AŞ’de ise Bakanlık temsilcisinin de katılımında yapılacak Genel Kurul kararları ile alınması gereken sermaye artırım kararlarının Yönetim Kurulu kararları ile alınması mümkün olmayıp 2023 ve 2024 yılı sermaye artırımına ilişkin Yönetim Kurulu kararlarının da bir geçerliliği bulunmamaktadır. Dolayısıyla geçerliliği olmayan kararlara dayalı olarak Belediye Meclis kararı ile girilen sermaye taahhütlerinden, Belediye şirketlerine yapılan ayni ve nakdi sermaye aktarımlarının geri alınması için gerekli işlemlerin başlatılması gerekmektedir.

#### **BULGU 34: Belediye Bütçe İçi İşletmesinin Amacına Uygun İşletilmemesi**

Düzce Belediyesi Bütçe İçi İşletmesinin gelir getirici bir faaliyetinin olmadığı ve Belediye bütçesi içerisinde yürütülmesi gereken faaliyetlerin Bütçe İçi İşletme bünyesinde gerçekleştirildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “İşletme tesisi” başlıklı 71’inci maddesinde belediyelerin özel gelir ve giderleri olan hizmetlerini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izni ile bütçe içinde işletme kurarak yapabilecekleri belirtilmiştir.

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu’nun;

1’inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde, iktisadi kamu kuruluşlarının vergi mükellefiyeti kapsamında olduğu,

2’nci maddesinin üçüncü fıkrasında, Devlete, il özel idarelerine, belediyelere, diğer kamu idarelerine ve kuruluşlarına ait veya bağlı olup faaliyetleri devamlı bulunan ve birinci ve ikinci fıkralarda düzenlenen sermaye şirketleri ile kooperatifler dışında kalan ticari, sınai ve zirai işletmelerin iktisadi kamu kuruluşu olduğu,

Yine 2’nci maddenin altıncı fıkrasında ise iktisadi kamu kuruluşları ile dernek veya vakıflara ait iktisadi işletmelerin kazanç amacı gütmemeleri, faaliyetlerinin kanunla verilmiş görevler arasında bulunması, tüzel kişiliklerinin olmaması, bağımsız muhasebelerinin ve kendilerine ayrılmış sermayelerinin veya iş yerlerinin bulunmamasının mükellefiyetlerini etkilemeyeceği, mal veya hizmet bedelinin sadece maliyeti karşılayacak kadar olmasının, kar

edilmemesi veya karın kuruluş amaçlarına tahsis edilmesinin bunların iktisadi niteliğini değiştirmeyeceği,

hükme bağlanmıştır.

5520 sayılı Kanun'un uygulanmasına ilişkin açıklamalar içeren ve 03.04.2007 tarihli ve 26482 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 Seri No'lu Kurumlar Vergisi Genel Tebliği'nin;

“Verginin Konusu” başlıklı 1'nci maddesinde kurumlar vergisinin konusunun, Kanun'un 1 inci maddesinde sayılan kurumlarca elde edilen kurum kazancı olduğu ve Kurum kazancının da gelir vergisinin konusuna giren gelir unsurlarından oluştuğu,

“Devlete, il özel idarelerine, belediyelere, diğer kamu idarelerine ve kuruluşlarına ait veya bağlı olan ticarî, sınai ve zirai işletmeler” alt başlıklı 2.3.1. bölümünde; İktisadi kamu kuruluşlarının, kamu idare ve kuruluşlarına ait veya bağlı olan tüm iktisadi işletmeleri kapsadığı,

Bir iktisadi kamu kuruluşunun varlığından söz edilebilmesi için kuruluşun;

- Kamu idareleri veya kamu kuruluşlarına ait veya bağlı olması,
- Sermaye şirketi veya kooperatif şeklinde kurulmamış olması,
- Ticari, sınai veya zirai alanda devamlı olarak faaliyette bulunması,

şartlarını taşımasının zorunlu olduğu,

İktisadi kamu kuruluşunun ticari, sınai veya zirai bir işletme oluşturup oluşturmadığı hususunda Tebliğin (2.4) bölümünde yer verilen Dernek veya vakıflara ait iktisadi işletmeler için yapılan açıklamaların dikkate alınması gerektiği,

Tebliğ'in “Dernek veya vakıflara ait iktisadi işletmeler” başlıklı 2.4 bölümünde ise; iktisadi işletmenin unsurlarının, ticari faaliyetin de temel özelliklerinden olan bir organizasyona bağlı olarak piyasa ekonomisi içerisinde bedel karşılığı mal alım-satımı, imalatı ya da hizmet ifaları gibi faaliyetler olduğu ,

Ekonomik faaliyetin ticari organizasyonu gerektirmesi ve yılda birden fazla tekrar ettirilmesi veya her yıl bir defa olmakla beraber müteakip yıllarda ya da birkaç yıl arayla yapılmasına karşılık periyodik olarak tekrar etmesi durumunda da bu faaliyetin devamlı olduğunun kabulü gerektiği, ticari organizasyon içinde bir takvim yılında veya iki veya üç yılda



tek bir işlem yapılmış olsa dahi ticari faaliyetin varlığının kabul edileceği, yapılan işlemlerin ticari mahiyet arz etmemesi durumunda, devamlı bir ekonomik faaliyetin söz konusu olmayacağı,

Satılan mal veya hizmete ait bedelin sadece maliyeti karşılayacak kadar olması, kâr edilmemesi, kârın kuruluş amaçlarına tahsis edilmesinin iktisadi işletme olma vasfını değiştirmeyeceği

İktisadi işletmenin tanımı içinde yer alan ve devamlı olarak yapılan ticari, sınai veya zirai faaliyetten söz edebilmek için bu işletmenin tedavül ekonomisine katılması, başka bir ifadeyle işletmede üretilen veya alınan malların veya verilen hizmetin bir bedel karşılığı satılmış olması gerektiği, bir bedel karşılığı olmaksızın yerine getirmeleri halinde diğer unsurlar var olsa dahi bir iktisadi işletmenin varlığından söz edilemeyeceği,

düzenlenmiştir.

Anılan Tebliğ’de yukarıdaki açıklamalara bağlı olarak; dernek veya vakıfların eğitim ve sağlık gibi bir takım hizmetleri bir bedel karşılığı olmaksızın yerine getirmeleri halinde, bu faaliyetlerin dernek veya vakfa bağlı iktisadi işletme olarak nitelendirilmeyeceği, ancak, sözü edilen hizmetlerin yerine getirilmesi için yapılan masrafların hizmet verilenlerden tahsil edilmesi veya bu kişilerden veya ailelerinden bağış adı altında bir bedel alınması durumunda, bu faaliyetlerin, dernek veya vakfa ait iktisadi işletme olarak kabul edileceği ve kurumlar vergisine tabi olacağı ifade edilmiştir.

01.02.2022 tarihli Belediye Meclis Kararı ile “Vatandaşlara sağlıklı ve uygun şekilde mal ve malzeme temin etmek üzere fırın işletmek, her türlü un ile undan mamul ekmek, tost ekmeği, hamburger ekmeği, sandviç, pasta ve pasta çeşitleri, galeta, simit, poğaç, börek, tatlı tuzlu ve tuzsuz unlu gıda maddeleri yufka, kadayıf, makarna, peksimet, francala yöresel ekmek çeşitleri ve benzeri un ve unlu mamullerin üretimi, toptan ve perakende alımı satımı, dağıtımı, ambalajlanması, depolanması, pazarlamasını yapmak, un ve undan mamul gıda maddelerinin üretiminde kullanılacak her çeşit çörek otu, maya, susam, şeker, tuz, yağ, razmol, ekmek katkı maddesi, nişasta gıda boyaları ile bu ürünlerin toptan ve perakende alımı satımı, yapmak, her çeşit tahıl ürünlerinin ( Buğday, arpa, çavdar, mısır, kepek, vs. ) toptan ve perakende alım satımını yapmak” amacıyla Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından alınan izin çerçevesinde “Düzce Belediyesi Bütçe İçi İşletmesi” kurulmuş,

Kurumlar Vergisi mükellefiyeti oluşturulmak suretiyle İşletme 13.04.2022 tarihinde faaliyete geçirilmiş,

03.08.2022 tarihli Bakanlık izni ile “Reklam panosu, billboard, mega light, clp/raket, eurobord, led ekran ve otobüs durağı reklam panolarına reklam ve ilan asma işleri”,

17.04.2023 tarihli Bakanlık izni ile “Şehir içi yolcu faaliyeti, taşımacılığı ve elektronik kartlı sistem kullanılması, site yönetimi ve temizlik hizmeti ile bahçe kültürleri faaliyeti yapmak işleri”,

18.10.2024 tarihli Bakanlık izni ile de “enerji yatırımı ve işletmesi”,

İşletmenin faaliyet alanına eklenmiştir.

İşletmenin faaliyete geçtiği 2022 yılında itibaren unlu mamullere ilişkin faaliyeti, Belediyenin çeşitli fırınlardan bir bedel ödmeden aldığı ekmekleri, kurduğu Halk Ekmek büfelerinde, fırıncılar ile anlaşılan bir bedel üzerinden halka ulaştırması ve günlük hasılatın ilgili fırınlara aktarılması şeklinde gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla yapılan faaliyet halkın piyasa şartlarına göre daha uygun fiyatlı ekmek almasını sağlayan herhangi bir ticari boyutu olmayan sosyal amaçlı bir faaliyet olarak yürütülmektedir. Burada bir iktisadi işletmeden bahsedilebilmesi için gerek 5393 sayılı Kanun’da gerekse 5520 sayılı Kanun’da ve 1 Seri No’lu Tebliğ’de belirtildiği üzere ticari bir faaliyetin söz konusu olması, kar/kazanç amacı güdülmese bile maliyetlerin karşılanması gerekmektedir. Belediye söz konusu faaliyeti yürütebilmek için Halk ekmek büfeleri kurmakta, ekmeklerin dağıtım saatlerinde personelini göndermekte, ekmeklerin dağıtımı için poşet alımı gerçekleştirmektedir.

Diğer taraftan, reklam panosu, billboard, mega light, clp/raket, eurobord, led ekran ve otobüs durağı reklam panolarına reklam ve ilan asma işlerine ilişkin olarak; her ne kadar Bakanlıktan alınan izin çerçevesinde reklam panosu, billboard, mega light, clp/raket, eurobord, led ekran ve otobüs durağı reklam panolarına reklam ve ilan asma işleri bütçe içi işletmenin faaliyet alanına dahil edilmişse de, Bakanlığa gönderilen talep yazısından Belediye Başkanlığı tarafından yürütülen faaliyetlerin, yapılan projelerin tanıtılması, duyurulması, sahiplenilmesi, düzenlenen etkinliklerden vatandaşların en hızlı şekilde haberdar olmalarının sağlanmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır.

Nitekim farklı iki yükleniciden sağlanan çeşitli boyutlarda afiş alımının büyük bir kısmı 4734 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yapılan ihale ile bir kısmı da doğrudan temin ile

İşletmenin altında oluşturulduğu Sosyal Hizmetler Müdürlüğü ödeneğinden gerçekleştirilmiş ve söz konusu afiş alım bedellerinin Belediyenin cari nitelikteki bir banka hesabından Bütçe İçi İşletmenin özel hesabına aktarmak suretiyle yüklenicilere ödenmiştir. Ödenmeyen kısım ise bütçe içi işletmenin 320 Satıcılar Hesabı bakiyesinde yer almaktadır. Bütçe içi işletme içerisinde yer alan bu afiş alımları Belediyenin faaliyetlerinin duyurulması ve tanıtılması için kullanılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin giderleri” başlıklı 60’ıncı maddesinde belediye bütçesinden yapılacak giderler sayılmış ve (k) “*bendinde temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri*”ne yer verilmiştir.

Cumhurbaşkanlığınca çıkarılan 30.06.2021 tarihli ve 31527 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Tasarruf Tedbirleri” konulu 2021/14 sayılı Genelge ile 17.05.2024 tarihli ve 32549 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan aynı konulu 2024/7 sayılı Genelge’de, reklam mahiyetinde olmamak üzere mevzuattan kaynaklanan zorunluluklar gereği yapılan veya idarenin faaliyetleri ile doğrudan ilgili olan tanıtım giderlerinin ödenebileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere bütçe içi işletmeler belediyelerce piyasa ekonomisi içinde ücret karşılığında mal ve hizmet sunmak üzere kurulan ve kendisine özel gelir ve giderleri bulunan iktisadi ve yasal kuruluşlar olup bir iktisadi işletmeden bahsedilebilmesi için gerek 5393 sayılı Kanun’da gerekse 5520 sayılı Kanun ile bu Kanun’a ilişkin 1 seri no’lu Tebliğ’de belirtildiği üzere ticari bir faaliyetin söz konusu olması, kar/kazanç amacı güdülmese bile elde edilecek gelir ile maliyetlerin karşılanması gerekmektedir.

Her ne kadar yasal çerçevede bütçe içi işletme kurulmuş ise de yürütülen faaliyetler itibarıyla bakıldığında (ulaşım ve enerji alanında faaliyete geçilmemiştir.) bir iktisadi işletmenin varlığından söz etmek mümkün olmadığı gibi kanunen Belediye giderleri arasında yer verilen ve kendi bütçesinden gerçekleştirilmesi gereken tanıtım faaliyetlerinin de bütçe içi işletmeden yapılmasının imkânı bulunmamaktadır.

Belediye cevabında, bulguya iştirak edilmiş ve bütçe içi işletmenin ticari niteliği olan faaliyetler sürdürmesi için gerekli düzenlemelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Netice itibarıyla, “Halk ekmek” faaliyetinin kar elde edilmese dahi maliyetini karşılayacak şekilde yürütülmemesi, Belediye bütçesinden karşılanması gerekirken bütçe içi işletme kapsamına alınarak Belediye faaliyetlerinin tanıtımına ilişkin giderlerde bulunulması, işletmenin faaliyete geçtiği günden itibaren mali müşavir hizmet alım bedeli, işletme

defterlerinin açılış-kapanış tasdik bedelleri ödenmesi, bir kısım vergisel yükümlülükler altına girilmesi sonrasında Bütçe içi işletmenin 2024 yılı Mizanında 580 Geçmiş Yıllar Zararı Hesabındaki tutar 1.462.548,23 TL olarak karşımıza çıkmakta ve ödenmesi gereken borçları bulunmaktadır.

### **BULGU 35: Belediye Şirketlerine Borç Verilmesi**

Belediyenin, ortak olduğu şirketlere borç para verdiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye giderleri" başlıklı 60'ıncı maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde yer alan "*Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri*" hükmü uyarınca belediyeler kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklere, sadece ortaklık payı ve üyelik aidatı niteliğinde ödeme yapabilmekte, söz konusu kurumlara borç adı altında herhangi bir ödeme yapmaları mümkün görülmemektedir.

Aynı Kanun'un "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (i) bendinde ise belediyenin borç alabileceği açıkça belirtilmesine karşın borç verebileceğine ilişkin herhangi bir düzenlemeye gidilmemiştir.

Yapılan incelemede, Belediyenin 4 farklı şirketine borç para verildiği ve bu paraların da vade farkı ile geri alındığı ya da şirkete olan borçlarından mahsup edildiği tespit edilmiştir.

Belediye cevabında, bulgu konusu tespit kabul edilerek benzer hataların yapılmamasına dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki hükümlerden anlaşılabacağı üzere Belediyenin şirketlerine borç vermesi mümkün olmayıp verilen borcun faizi ile geri alınmış olması ya da şirkete olan borçlarından mahsup edilmesi, Kanun'a aykırılığı ortadan kaldırmamaktadır.

### **BULGU 36: Toplu Ulaşım Gelir Desteğinin Verilmesine İlişkin Belirlenmiş Ölçütün Bulunmaması**

Toplu taşıma hizmeti yürüten Belediye şirketine toplu ulaşım destek ödemesinin hangi ölçütler esas alınarak yapılacağına Belediye Meclisince belirlenmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesine 22.12.2021 tarihli ve 7349 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesi ile eklenen fıkra

*“Belediyeler, kendisinden izin veya ruhsat almak ya da hat kiralamak suretiyle çalışan ve toplu taşıma hizmeti yürüten gerçek ve tüzel kişilere; nüfus, hattının uzunluğu ve hattı kullanan sayısı kriterlerini esas alarak tespit edeceği hatlardaki toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlananlara ilişkin gelir desteği ödemesi yapabilir.”* hükmüne yer verilmiştir.

5393 sayılı Kanun’a getirilen bu düzenleme üzerine Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün 25.12.2021 tarihinde internet sayfasında yaptığı bildirimde, 7349 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 9 uncu ve 10 uncu maddeleri ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda değişiklik yapıldığı, yapılan düzenleme ile tüm belediyelerin, kendisinden izin veya ruhsat almak ya da hat kiralamak suretiyle çalışan ve toplu taşıma hizmeti yürüten gerçek ve tüzel kişilere; nüfus, hattının uzunluğu ve hattı kullanan sayısı kriterlerini esas alarak tespit edeceği hatlardaki toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlananlara ilişkin gelir desteği ödemesi yapabilmesine imkân tanındığı ve uygulamanın, buna ilişkin esaslarının Kanun’da gösterildiği şekilde belirlenerek belediye meclisi kararıyla tespit edilmesini müteakip tüm belediyelerce yürütülmesinin mümkün olduğu ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede; Belediye Meclisinin 04.08.2022 tarihli ve 262 sayılı Kararı ile toplu ulaşım hizmeti sunan Düzce Ulaşım AŞ’ye 25.12.2021 tarihli ve 31700 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 7349 sayılı Kanun’un 10’uncu maddesine istinaden 25.12.2021’den itibaren gelir desteği verilmesi kabul edilmiştir.

Belediye Meclis kararında sadece gelir desteğinin verilmesi kararı alınmış, Kanun’da belirtildiği üzere nüfus, hattının uzunluğu ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak hangi hatlar için ve hangi hesaplama yöntemi ile toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanılacaklar için gelir desteğinde bulunulacağına ilişkin bir değerlendirmede bulunulmamıştır.

Yapılan incelemede, Başkanlığın talimatı ile oluşturulan Gelir Desteği Belirleme Komisyonu tarafından, Düzce Ulaşım AŞ’nin tüm hatlarını kapsamak üzere serbest binişler için serbest biniş sayısının tam biniş ücreti ile çarpımının hesaplanarak %100’ünün, indirimli binişler için ise indirimli biniş tutarının tam biniş tutarı farkı ile indirimli biniş sayısının çarpımının hesaplanarak %100’ünün ödenmesi şeklinde belirlenmesine ilişkin bir karar alındığı ve buna göre biniş sayıları üzerinden ödenecek tutarın, tutanağa bağlandığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Kanun’a eklenen madde ile belediyelerin, toplu taşıma hizmeti yürüten gerçek ve tüzel kişilere, ücretsiz veya indirimli yararlanma karşılığında belirli kriterler gözetilerek gelir desteği yapabilmesi amaçlandığından ve bu kapsamdaki uygulamanın da Belediyenin karar verme organı olan Belediye Meclisi tarafından belirlenen hususlar çerçevesinde yürütülmesi gerektiğinden bir Komisyon marifetiyle üstelik yasal düzenlemenin amacına uymayan tüm hatları kapsayacak şekilde yürütülmesi 5393 sayılı Kanun’a aykırılık teşkil etmektedir.

Belediye cevabında, bulgu konusu tespit kabul edilmiş ve toplu ulaşım gelir desteği verilmesi ve verilecek oranın belirlenmesi için Belediye Meclisine yazılacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, toplu ulaşım gelir desteği verilirken nüfus, hattının uzunluğu ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınmak suretiyle hangi hatlarda, kimlere ve hangi hesaplama yöntemi ile ne tutarda ödeme yapılacağı hususlarının yasal düzenlemenin amacına uygun şekilde belirlenmesi ve bu belirlemenin de Belediye Meclis kararı ile yapılması gerekmektedir.

### **BULGU 37: Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Üçüncü Bütçe Yılı Sonunda Gelir Kaydedilmemesi**

Belediye lehine neticelenen dava ve icra takipleri nedeniyle elde edilen vekâlet ücretlerinin dağıtımından sonra arta kalan dağıtımı yapılmayan tutarının üçüncü bütçe yılı sonunda Belediye bütçesine gelir kaydı yapılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Avukatlık ücretinin dağıtımı” başlıklı 82’nci maddesinde; belediye lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle hükme bağlanarak karşı taraftan tahsil olunan vekâlet ücretlerinin; avukatlara ve hukuk servisinde fiilen görev yapan memurlara dağıtımı hakkında 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun hükümlerinin kıyas yolu ile uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

02.11.2011 tarihli ve 28103 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname (KHK)’nin “Yürürlükten kaldırılan ve uygulanmayacak hükümleri ile atıflar” başlıklı 18’inci maddesinde; 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun’un yürürlükten kaldırıldığı ve

diğer mevzuatta 1389 sayılı Kanun'a yapılan atıfların bu KHK'ye yapılmış sayılacağı belirtilmiştir.

659 sayılı KHK'nin "Davalardaki temsilin niteliği ve vekâlet ücretine hükmedilmesi ve dağıtımı" başlıklı 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasında söz konusu ücretlerin dağıtım esasları belirlenmiş, aynı fıkranın (c) bendin de ise *"Yapılacak dağıtım sonunda arta kalan tutar, hukuk biriminde görev yapan ve (b) bendindeki tutarları dolduramayan hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara ödenir. Bu dağıtım sonunda arta kalan tutar üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedilir."* düzenlemesi yapılmıştır.

Söz konusu madde gereğince, idarenin taraf olduğu davalar sonucu lehine hükmedilen vekâlet ücretleri belirlenen esaslar çerçevesinde dağıtılacak, artan tutarlar ise üçüncü bütçe yılının sonunda bütçesine gelir kaydedilecektir.

Yapılan incelemede, 2021 yılında Belediye lehine neticelenen dava ve icra takipleri nedeniyle elde edilen vekâlet ücretlerinin dağıtımı sonucunda arta kalan kısım ile 2021 öncesi dönemlere ilişkin dağıtımlardan arta kalarak 2021 yılına devreden kısım da dahil olmak üzere 333 Emanetler Hesabında izlenen toplam 73.697,24 TL'lik tutarın üçüncü bütçe yılı sonunda (2024 yılında) Belediyenin bütçesine gelir kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Belediye cevabında, takip eden yıllarda vekalet ücretlerinin dağıtımı sonunda arta kalan tutarların gelir kaydedilmesi için gerekli özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, vekâlet ücretlerinin dağıtımı sonucunda arta kalan tutarların üçüncü bütçe yılının sonunda Emanetler Hesabında bekletilmeyip Belediye bütçesine gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 38: Bütçe İçi İşletme Hesabının Muhasebe Biriminde Tutulmaması**

Bütçe içi işletmeye ait hesap ve işlemlerin Belediyenin muhasebe birimi dışında hizmet alımı suretiyle serbest muhasebeci ve mali müşavir tarafından tutulduğu görülmüştür.

27.05.2016 tarihli ve 29724 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin

"Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde, Yönetmelik'in amacının, mahalli idareler bütçesi içinde oluşturulacak işletmelerin, kuruluş ve işleyişine dair usul ve esasları düzenlemek olduğu;

"Muhasebe yetkilisi" başlıklı 7'nci maddesinde, mahalli idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe yetkilisinin işletmenin de muhasebe yetkilisi olduğu ve işletmenin hesabının, muhasebe yetkilisi tarafından, mahalli idare kesin hesabına dahil edilerek ilgili mercilere verileceği;

"Bütçe işlemleri" başlıklı 8'inci maddesinde, işletmenin iktisadi ticari işlerine ilişkin giderler dışında kalan personel giderleri, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderleri, mal ve hizmet alımı giderleri ve sermaye giderleri ile transferlerinin mahalli idare bütçesinden yapılacağı;

"Muhasebe işlemleri" başlıklı 9'uncu maddesinde, işletme faaliyetlerinin muhasebe işlemlerinin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mahalli idarenin muhasebe biriminde tutulacağı,

hükümleri yer almaktadır.

Anılan Yönetmelik'in düzenlemesine göre bütçe içi işletmelerin muhasebe yetkilisi ilgili mahalli idarenin muhasebe yetkilisi olup bütçe içi işletmenin mahalli idare kesin hesabına dahil edilmesi; işletme faaliyetlerinin muhasebe işlemlerinin ise Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mahalli idarenin muhasebe biriminde tutulması gerekmektedir.

Belediyenin "Düzce Belediyesi Bütçe İçi İşletmesi" adıyla bütçe içi işletmesinin bulunduğu; ancak bu işletmenin muhasebesinin Yönetmelik'te belirtildiği şekliyle Belediye muhasebe biriminde tutulmadığı, dışarıdan bir serbest muhasebeci mali müşavirde hizmet alımı yapıldığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından gönderilen cevapta, Sayıştay 2. Dairesinin 18.01.2024 tarihli ve 32 sayılı İlâminın esas alındığı ve söz konusu kararda Bütçe İçi İşletmenin vergisel yükümlülüklerinin hizmet alımı kapsamında mali müşavire yaptırıldığı ve bu hizmetin yaptırılmasında da Belediye muhasebe yetkilisinin mahalli idareler muhasebesi kapsamındaki faaliyetleri yerine getirdiğine, alınan hizmetin vergisel yükümlülüklerle ilişkin danışmanlık hizmeti mahiyetinde olduğuna ve hizmet alımına ilişkin "mali müşavirlik danışmanlık hizmeti alınmasında ilişilecek bir husus bulunmadığına hükmedildiği ifade edilmiştir.

Ancak, Belediye ile mali müşavir arasında imzalanan ve 2024 yılını kapsayan Sözleşmenin 3'üncü maddesinde; mevzuatın öngördüğü yasal defterlerin tutulması, vergi beyannamelerinin verilmesi, SGK işlemlerinin yürütülmesi mali müşavir tarafından yapılacak



işler olarak tanımlanmış olup alınan hizmetin vergisel yükümlülüklerle ilişkin danışmanlık hizmeti olmadığı bütçe içi işletmenin muhasebesine ilişkin iş ve işlemleri kapsadığı açıkça görülmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin "Muhasebe işlemleri" başlıklı 9'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında *"İşletmenin ticari mal ve hizmet alım satımlarına ilişkin (Kurumlar Vergisine tabi) faaliyetleri için, 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 175 inci ve mükerrer 257 nci maddeleri hükümleri uyarınca belirlenen muhasebe standartları, tek düzen hesap planı ve mali tabloların çıkarılmasına ilişkin usul ve esaslar çerçevesinde defter tutulur. Mahalli idare bütçesi içinde yapılan personel ve diğer yönetim ve donatım giderleri kurum kazancının tespitinde ve Kurumlar Vergisi beyannamesinin düzenlenmesinde ayrıca dikkate alınır."* hükmüne yer verilerek yapılacak muhasebe iş ve işlemleri açıklanmış ve aynı Yönetmelik'in "Muhasebe yetkilisi" başlıklı 7'nci maddesinde Belediye muhasebe hizmetlerini yürüten "muhasebe yetkilisinin" aynı zamanda belediyenin bütçe içi işletmesinin de muhasebe yetkilisi olduğu belirtilerek bütçe içi işletmenin iş ve işlemlerinin muhasebe yetkilisi tarafından yürütülmesi öngörülmüştür.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Belediyenin bütçe içi işletmesinin muhasebe iş ve işlemlerinin muhasebe yetkilisince yürütülmesi Yönetmelik gereğidir.

#### **BULGU 39: Belediye Taşıt Kayıtlarının Noterler Birliği Trafik Tescil Kayıtlarıyla Uyumlu Olmaması**

Belediyenin taşıtlarına ilişkin envanter kayıtları ile Noterler Birliği trafik tescil kayıtlarının karşılaştırılması sonucu, Belediye adına tescil edilmiş taşıtlar ile fiilen kullanılan taşıtlar arasında uyumsuzluk olduğu görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un 48'inci maddesinde ise; kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemlerinin, mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı ve bu ilkeye

aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olacağı hükmü yer almaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Kişisel sorumluluk ve zarar” başlıklı 12’nci maddesinin birinci fıkrasında; Devlet memurlarının, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorunda oldukları ifade edilmektedir.

27.05.2016 tarihli ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 254 Taşıtlar Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 196’ıncı maddesinde; kurumlara ait taşıtların izlenmesi için bu hesabın kullanılacağı belirtilmiş, “Hesabın işleyişi” başlıklı 197’nci maddesinde; edinilen taşıtlar ve elden çıkarılan taşıtlara ilişkin yapılması gereken muhasebe kayıtları ayrıntılı olarak yer almıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereği; belediyenin sahip olduğu araçların trafik tescili yapılmalı ve bu taşıtlar, taşınır kayıtları yapılmak suretiyle kurum envanterinde takip edilmelidir. Muhasebe kayıtlarının gerçek durumu yansıtması için taşıtlarla ilgili alış, satış veya hurdaya ayırma işlemleri mevzuat hükümlerine uygun şekilde yapılarak kayıtlara alınmalıdır.

Belediyenin taşıt envanteri ile Noterler Birliği kayıtlarında belediye adına kayıtlı araç listesinin karşılaştırılması sonucunda, Belediye adına tescilli 10 aracın Belediye kayıtlarında bulunmadığı, taşıtların akıbeti hakkında bir bilginin bulunmadığı tespit edilmiştir.

Belediye cevabında; Belediye ile Noterler Birliği kayıtları arasında 10 adet araç farkı olduğu, bu araçların modellerinin çok eski olduğu, bazı araçların Bolu (14) plakalı olduğu, söz konusu araçların Bolu Belediyesi envanterinde olma ihtimali nedeniyle Bolu Belediye Başkanlığı ile ilgili yazışmaların yapılacağı, bazı araç plakalarının ise 81 olduğu ve kurum içi envanter çalışmalarının yapılmasının planlandığı, yazışma ve çalışmalar sonucunda elde edilen sonuçlara istinaden işlem tesis edileceği belirtilmiş ve bulguya iştirak edilmiştir.

Belediye adına tescilli bulunan ancak envanterinde bulunmayan araçların akıbeti hakkında araştırma yapılması, tespitlerin ilgili mevzuatına göre kayıtlara alınması ve böylece Belediye muhasebe kayıtları ile trafik tescillerinin gerçeği yansıtacak hale getirilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 40: Hakediş Ödemesinin Gerçek Niteliği Dışında Sermaye Taahhüdü Ödemesi Olarak Bankadan Şirkete Gönderilmesi**

Düzce Belediyesinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı amacıyla kurmuş olduğu şirketi Düzce Belka AŞ'ye yapmış olduğu toplam 84 milyon TL hakediş ödemesinin bankadan sermaye taahhüdü ödemesi açıklamasıyla gönderildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun;

“Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu,

“Giderin gerçekleştirilmesi” başlıklı 33'üncü maddesinde; bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerektiği, giderlerin harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanarak gerçekleştirileceği, gerçekleştirme görevlilerinin, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürüteceği ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumlu oldukları,

“Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34'üncü maddesinde, ödeme emri belgesine bağlandığı halde ödenemeyen tutarların, bütçeye gider yazılarak emanet hesaplarına alınacağı ve buradan ödeneceği, kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği,

“Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları” başlıklı 61'inci maddesinde muhasebe yetkilisinin, muhasebe hizmetlerinin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu, ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde yetkililerin imzasını, ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını, maddi hata bulunup

bulunmadığını kontrol etmekle yükümlü olduğu, hata veya eksiklik bulunması halinde ödeme yapamayacağı,

açıkça hüküm altına alınmıştır.

27.05.2016 tarihli ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde Yönetmelik’in amacının; il özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin; gelir ve gider bütçelerinin hazırlanması, kesin hesabın çıkarılması, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul, esas, ilke ve standartların belirlenmesi olduğu ifade edilmiştir.

15.08.2007 tarihli ve 26614 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği’nin “Ödeme belgeleri ve bağlanacak kanıtlayıcı belgeler” başlıklı 4’üncü maddesinin ikinci fıkrasında; kanıtlayıcı belgelerin, kamu harcamalarının belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak yapıldığına ve gerçekleştirildiğine ilişkin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca düzenlenip onaylanan belgeler olduğu belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; İdarelerin kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi, kullanılması ve muhasebeleştirilmesine dikkat edeceği ve bundan kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların sorumlu oldukları; faaliyetlerini yürütürken mevzuatın öngördüğü usul ve esaslara uygun hareket ederek mal veya hizmetlerin alınması veya gerçekleştirilmesini sağlayacağı, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerine uyulacağı, faaliyetlerin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirileceği, muhasebe yetkilisinin muhasebe hizmetlerinin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu, ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde yetkililerin imzasını, ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını,

maddi hata bulunup bulunmadığını kontrol etmekle yükümlü olduğu, hata veya eksiklik bulunması halinde ödeme yapamayacağı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemelerde;

-Düzce Belediyesinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı amacıyla kurmuş olduğu şirketi Düzce Belka AŞ'den 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) kapsamında çalıştırdığı personele ilişkin hazırlanan Mayıs ayına ait 5 no.lu Hakediş, Haziran ayına ait 6 no.lu hakediş, Temmuz ayına ait 7 no.lu hakediş ile 50 kişilik geçici personel çalıştırılmasına ilişkin hazırlanan Haziran ayına ait 5 no.lu hakediş ve 40 kişilik geçici personel çalıştırılmasına ilişkin hazırlanan Haziran ayına ait 2 no.lu hakediş ödemelerinin muhasebe kayıtlarına alınarak 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedildiği,

-13.11.2024 tarihinde 696 sayılı KHK kapsamında çalıştırılan personele ilişkin hazırlanan 5 ve 6 nolu hakedişlerin bakiyeleri ile geçici personele ilişkin hazırlanan ve yukarıda belirtilen hakedişler toplamı 41.500.000 TL için "bütçe emanetinden yapılan ödeme" açıklamasıyla ödeme emri düzenlendiği, ancak muhasebe yetkilisinin imzasıyla bankadan "sermaye taahhüdü ödemesi" kaydıyla gönderildiği,

-13.12.2024 tarihinde 696 sayılı KHK kapsamında çalıştırılan personele ilişkin hazırlanan 6 ve 7 no.lu hakedişlerin kalan bakiyelerinden toplam 42.500.000 TL için de aynı şekilde "bütçe emanetinden yapılan ödeme" açıklamasıyla ödeme emri düzenlendiği, ancak muhasebe yetkilisinin imzasıyla gönderme emri ve banka makbuzuna "sermaye taahhüdü ödemesi" ifadesinin açıklama olarak yazılması suretiyle söz konusu tutarın Şirkete sermaye taahhüdü ödemesi olarak gönderildiği,

-Söz konusu ödemeler toplamı 84 milyon TL'nin niteliğinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olduğu, ancak, 320 Bütçe Emanetlerinden ödeme yapılırken Muhasebe Yetkilisinin ödemenin gerçek niteliğini bozarak ödemeyi sermaye taahhüdü ödemesine çevirdiği,

-Şirket genel kurulunun sermaye artırım kararı almadığı, ticaret siciline tescil edilmediği ve ticaret sicil gazetesinde yayımlanmadığı dolayısıyla geçerli bir sermaye artırım kararı bulunmadığı

tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca geçerli bir sermaye artırım kararı bulunmadan Muhasebe Yetkilisinin ödeme yapamayacağı, gerçekleştirilen tüm harcamaların gerçek niteliği itibarıyla usulüne uygun ve saydam şekilde muhasebeleştirilmesi gerektiği açıktır.

Belediye cevabında, bulgu gereği yapılan işlemlerin incelendiği, gerekli düzeltme ve çalışmaların yapılacağı belirtilerek bulguya iştirak edilmiştir. Ancak, konu ile ilgili her hangi bir işlem tesis edilmemiş ve kanıtlayıcı belge sunulmamıştır.

Sonuç olarak, mevzuata uygun olarak gerçekleştirilen harcamanın gerçek niteliğine uygun şekilde muhasebeleştirilerek ödenmesinin sağlanması amacıyla 13.11.2024 ve 13.12.2024 tarihlerinde gerçekleştirilen toplam 84 milyon TL ödemenin gerçek niteliğine uygun olarak hakediş ödemesi olduğunun yazılı şekilde Düzce Belka AŞ'ye bildirilmesi ya da geçerli bir sermaye artırım kararı bulunmaması nedeniyle sermaye taahhüdü ödemesi olarak bankadan gönderilen tutarın Şirketten iade alınması gerekmektedir.

#### **BULGU 41: Döküm Sahasının Kullanılması Karşılığında Alınan Hafriyat Döküm Bedelinin Tahmini Olarak Belirlenmesi**

Belediye tarafından belirlenen hafriyat döküm sahasına boşaltılan hafriyat miktarı ölçümünün yapılmaması ve hafriyat döküm bedelinin tahmini olarak hesaplanması suretiyle tahsil edilmesi nedenleriyle Belediye hafriyat döküm bedeli gelirinin net tutarının belirlenememesine sebebiyet verildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; "... Gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliği oluşmaması için gereken tedbirleri almak" denilmiştir.

18.03.2004 tarihli ve 25406 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği"nin "Belediyelerin görev ve yetkileri" başlıklı 8'nci maddesinde, il belediye mücavir alanı içerisinde il ve ilçe belediyelerinin; hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları geri kazanım tesisleri sahaları ile depolama sahalarını belirlemek, kurmak/kurdurtmak ve işletmek/işlettirmekle, depolama sahası yerinin seçimi, inşaatı veya işletilmesi sırasında çevre ve insan sağlığını olumsuz etkilemeyecek şekilde gerekli

tedbirleri almak veya aldurtmakla, hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, taşınması ve bertaraf bedelini belirlemekle ve hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması ve bertaraf faaliyetlerini denetlemekle yükümlü oldukları belirtilmiştir.

Anılan Yönetmelik ile il belediyelerinin mücavir alanları içinde görevleri belirlenmiş olup döküm sahalarını belirlemek, hafriyatın geçici biriktirilmesi, taşınması, geri kazanılması ve bertarafı ile tüm denetimleri yapmak gibi görevleri mevcuttur.

Yapılan incelemelerde; Belediye tarafından döküm sahasının belirlendiğı ve Gelir Tarifesinde döküm sahasına boşaltılacak hafriyatın ve molozun m<sup>3</sup>'ü başına bir tutar tayin edildiğı, döküm sahasına atık bırakacak kişi/kurumlardan alınacak bedelin “m<sup>3</sup> x gelir tarifesi” sonucunda elde edilecek tutar şeklinde belirlenmesi gerekirken Belediyenin yapı ruhsatı almak için başvuran kişilerden, tahmini olarak hesaplanan atık miktarının tarifeyle çarpılması sonucu ortaya çıkan tutarı ruhsat başvuru aşamasında tahsil ettiğı, diğer bir ifadeyle döküm sahasında tartma, ölçme suretiyle hafriyat miktarının belirlenmediğı tespit edilmiştir.

Hafriyat ve moloz atıkları oluşmasına sebep olan tek durum bina yapımı olmayıp ruhsatsız yapılarda ve yapı ruhsatının alınmasının gerekli olmadığı durumlarda da atık meydana gelmektedir. Yapı ruhsatı alan kişilerden yapılan hafriyat harcı tutarlarının tahmini bedel üzerinden hesaplanmasının yanı sıra yapı ruhsatı alınmasının gerekli olmadığı durumlarda hafriyat harcı alınamaması da Belediyenin gelir kaybına sebebiyet verebilmektedir.

Belediye tarafından verilen cevapta, Belediye sınırları içinde bulunan Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Dökümü, Dökümün Kontrolü, Takibi ve Döküm Alanının Rehabilite edilmesi işinin 10 yıl süreyle Düzce Ulaşım Hizmetleri AŞ'ye kiraya verildiğı ve Belediyenin ihaleden %6 pay aldığı belirtilmiştir.

Ancak bulgu konusu, belirlenen hafriyat döküm sahasına boşaltılan hafriyat miktarı ölçümünün yapılmaması ve hafriyat döküm bedelinin tahmini olarak hesaplanması suretiyle tahsil edilmesi nedenleriyle Belediye hafriyat döküm bedeli gelirinin net tutarının belirlenmemesine sebebiyet verilmesidir. Diğer bir ifadeyle döküm sahasında tartma, ölçme suretiyle hafriyat miktarının belirlenmemesidir. Dolayısıyla Belediye cevabı bulgu konusuna ilişkin bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, Belediyenin belirlemiş olduğu döküm sahasında atık miktarının net ve doğru bir şekilde hesaplanarak yararlanıcılardan gerçek tutarın tahsil edilmesini sağlayacak tedbirlerin alınması gerekmektedir.

#### **BULGU 42: İşçi Alımında Arşiv Araştırması ve Güvenlik Soruşturması Yapılmaması**

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'nin ek 20'nci maddesi kapsamında Belediyede çalıştırılmak üzere alınan işçilerin arşiv araştırması ve güvenlik soruşturmasının yapılmadığı görülmüştür.

30.06.1989 tarihli ve 20211 (mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 375 sayılı KHK'nin ek 20'nci maddesinin üçüncü fıkrasına dayanılarak çıkarılan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Şirket personeline aranacak şartlar" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında;

*"3)Affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlardan, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlardan mahkûm olmamak,*

*6) Güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmış olmak,*

*şartları aranır."*

ve üçüncü fıkrasında,

*"Birinci fıkranın altıncı bendine ilişkin soruşturma ve/veya araştırma talepleri ilgili valilik aracılığıyla yetkili mercilerden istenir. İntikal eden güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması sonuçları 14/2/2000 tarihli ve 2000/284 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Yönetmeliğine göre illerde valilikler bünyesinde teşkil edilen değerlendirme komisyonunca değerlendirilir. Ancak vali tarafından uygun görülmesi halinde sonuçların değerlendirilmesi ilgili idare bünyesinde anılan Yönetmeliğe göre teşkil edilen değerlendirme komisyonuna bırakılabilir. Şirketin ortakları arasında birden fazla idare bulunması durumunda değerlendirme yetkisinin bırakılacağı idare vali tarafından belirlenir."*

hükümleri yer almıştır.



7315 sayılı Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Kanunu 17.04.2021 tarih ve 31457 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur. Kanun güvenlik soruşturması ve arşiv araştırmasının yapılmasına ve elde edilecek verilerin kullanılmasına ilişkin temel ilkeleri, kimler hakkında yapılacağı, araştırma konusu edilecek bilgi ve belgelerin neler olduğu, bu bilgilerin ne şekilde kullanılacağı, hangi mercilerin soruşturma ve araştırma yapacağı gibi hususları düzenlemiştir.

7315 sayılı Kanun’un “Hakkında güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması yapılacak olanlar” başlıklı 3’üncü maddesinin birinci fıkrasında “*Arşiv araştırması, statüsü veya çalışma şekline bağlı olmaksızın ilk defa veya yeniden memuriyete yahut kamu görevine atanacaklar hakkında yapılır.*” hükmü yer almıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; 375 sayılı KHK’nin ek 20’nci maddesi kapsamında Belediyede çalıştırılmak üzere alınan işçiler hakkında da 7315 sayılı Kanun’da öngörülen temel ilkelere, usul ve esaslara uygun olarak arşiv araştırması ve güvenlik soruşturması yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde; 375 sayılı KHK’nin ek 20’nci maddesi kapsamında Belediyede çalıştırılmak üzere alınan işçilerin arşiv araştırması ve güvenlik soruşturması yapılmadığı tespit edilmiştir.

Belediye cevabında, 2025 yılında Belediyede çalıştırılmak üzere alınan işçilerin 04.03.2025 tarihli ve 168562 sayılı yazı ile güvenlik soruşturmasının ve arşiv araştırmasının yapılmaya başlandığı belirtilmiş, ancak 2024 yılında işe alınan işçilerle ilgili güvenlik soruşturmasının ve arşiv araştırmasının yapılması hususunda her hangi bir işlem başlatılmamıştır.

Belediyede çalıştırılmak üzere alınan işçiler hakkında güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması yapılması gerekmektedir.

#### **BULGU 43: Gecekondu Fonu Hesabı Oluşturulmaması ve Aktarılan Payların Amacı Dışında Kullanılması**

775 sayılı Gecekondu Kanunu gereğince Belediyeye aktarılan paylar için ayrı bir fon hesabı oluşturulmadığı ve bu kapsamda aktarılan kaynakların cari harcamalarda kullanıldığı görülmüştür.

775 sayılı Kanun'un "Fonların teşkili ve kullanılması" başlıklı 12'nci maddesinde belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin, yine aynı maddede işaret edilen bankada, ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanacağı, 13'üncü maddesinde ise bu fonlarda toplanan paraların nerelerde kullanılması gerektiği ortaya konmuştur.

Anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde gecekondü fonunda toplanan paraların, belediyelerce, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartıyla 775 sayılı Kanun'da belirlenen amaçlarda kullanılmak üzere arsa sağlanmasında, Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan plan ve projelere göre halk konutu, nüve konut veya geçici misafir konutu yapılmasında, ıslah olunacak gecekondü bölgeleri ile yeniden tesis edilecek önleme bölgelerinin yol, meydan, kanalizasyon, su, elektrik ve benzerleri gibi kamu hizmet ve tesislerinin yapılmasında veya onarılmasında, kendi bütçe olanaklarıyla karşılanamayan ve fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tespit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Düzce Belediyesi tarafından 775 sayılı Gecekondü Kanunu kapsamında gelen tutarlar için belediye adına ilgili bankada özel hesabının açılmadığı, bu tutarların 127 Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına kaydedilerek cari harcamalarda kullanıldığı tespit edilmiştir.

Öte yandan tespit edilen bu husus, Düzce Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda yer almasına rağmen gereken işlemlerin Belediye tarafından yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Belediye tarafından gönderilen cevapta bulguda yer alan tespitler doğrultusunda işlem tesis edilerek gerekli özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 775 sayılı Gecekondü Kanunu gereğince Belediyeye aktarılan paylar için ilgili bankada ayrı bir fon hesabı oluşturulması ve bu tutarların 775 sayılı Kanun'da belirlenen amaçlara yönelik kullanılması gerekmektedir.

#### **BULGU 44: Vakfa Ait Elektrik ve Doğalgaz Faturaları ile Kira Giderlerinin Belediye Bütçesinden Karşılanması**

Düzce Belediyesi, Düzce İl Milli Eğitim Müdürlüğü ve .....Vakfı İl Temsilciliği arasında "Ortaöğretim Okulları ve Ortaokullarda Öğrenci Kulüplerinin Desteklenmesine Dair

İş Birliği” Protokolü yapıldığı ve bu kapsamda Vakfın İl Temsilciliğinin aylık giderleri için Vakfın banka hesabına kaynak aktarıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75’inci maddesinin (a) bendinde, belediyelerin mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirmesine, (b) bendinde, mahalli idareler ile merkezi idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabilmesine, geçici olarak araç ve personel temin edebilmesine, (c) bendinde de Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ile ortak hizmet projeleri yürütülmesine imkan tanınmıştır.

5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun’un 2’nci maddesinin (g) bendinde, kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerinden bu Kanun kapsamındaki dernek ve vakıflara ödenek, yardım veya herhangi bir kaynak aktarılamayacağı açık bir şekilde ifade edilmiştir.

08.01.2018 tarihli ve 2 sayılı Belediye Meclis Kararında, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 75’inci maddesinin (a) bendinin “*Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır.*” hükmü kapsamında Belediye ile .... Vakfı arasında Düzce İl Milli Eğitim Müdürlüğünün gözetim ve denetiminde, ildeki öğrencilere yönelik Ortaöğretim (ortaokul ve lise) okullarında düzenlenecek eğitim faaliyetleri ve sosyal etkinlikler ile ilgili konularda iş birliği ve protokol yapmak üzere Belediye Başkanına yetki verilmiştir.

12.08.20218 tarihinde taraflar arasında imzalan Protokol kapsamında Belediyenin yükümlülükleri:

1-İş birliği protokolünü .....Vakfı Düzce İl Temsilciliği ile birlikte yürütmek,

2-Protokol kapsamında belirlenecek okulların etkileşim ve erişim alanında oluşturulacak mekanları .....Vakfı Düzce İl Temsilciliği iş birliğinde belirlemek,

3-Belirlenen kulüp mekanlarının eğitim verilecek hale getirilmesi için onarım/tadilat, tefrişat, bina kirası, abonelik masrafları, aidatlar, elektrik, su, doğalgaz, telefon, internet vb. giderler ile protokol kapsamındaki faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için gerekli giderleri Belediye imkanları ölçüsünde karşılamak,

4- .....Vakfı Düzce İl Temsilciliğince protokol kapsamında yapılacak organizasyonlara Düzce Belediyesi İlgili Birim Müdürlüklerince baskı, afiş vb. destekleri sağlamak, gerekli durumlarda otobüs tahsis etmek. Bu işlemleri Belediye imkanları ölçüsünde yapmak veya karşılamak.

şeklinde belirlenmiştir.

Söz konusu Protokol üç kurum arasında imzalanmışsa da Milli Eğitim İl Müdürlüğünün gözetim ve denetiminin .....Vakfının faaliyetleri açısından önem arz ettiği, Belediyenin yükümlülükleri itibarıyla bakıldığında ise Protokolün Vakıf ve Belediye arasında olduğu ve bu kapsamda Belediyenin, kulüp mekanlarının eğitim verilecek hale getirilmesi için onarım/tadilat, tefrişat, bina kirası, abonelik masrafları, aidatlar, elektrik, su, doğalgaz, telefon, internet vb. giderleri ile protokol kapsamındaki faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için gerekli giderlerini karşılamak, organizasyonlara baskı, afiş vb. destekleri sağlamak ve gerekli durumlarda otobüs tahsis etmek suretiyle Belediye bütçesinden katkıda bulunacağı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Protokol kapsamındaki kulüp mekanlarının giderlerinin Belediye bütçesinden karşılanması gerekirken Vakıf İl Temsilciliğinin elektrik ve doğalgaz faturaları ile kira giderlerinin karşılanması amacıyla Vakfın banka hesabına Belediye bütçesinden kaynak aktarıldığı tespit edilmiştir.

Belediye Meclis kararında Protokol yapma yetkisi 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin (a) bendi hükmüne dayandırılmışsa da madde içeriği Vakfın giderlerinin karşılanmasını içermemektedir.

Ayrıca, 5072 sayılı Kanunu'nun 2'nci maddesinin (g) bendinde, kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerinden bu Kanun kapsamındaki dernek ve vakıflara ödenek, yardım veya herhangi bir kaynak aktarılamayacağı açık bir şekilde ifade edilmiştir.

Belediye cevabında, taraflar arasındaki protokolün yenileneceği ifade edilerek bulguya iştirak edilmiştir.

Yukarıda yer verilen açıklamalar çerçevesinde.....Vakfı İl Temsilciliğinin giderlerini karşılamak üzere Vakfın banka hesabına Belediye bütçesinden kaynak aktarılması Protokol hükümlerinin yanı sıra anılan mevzuat hükümlerine de aykırılık teşkil etmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

## 8. EKLER

## EK 1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

| Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu                                                        |      |                                |                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bulgu Adı                                                                                                                 | Yıl  | İdare Tarafından Yapılan İşlem | Açıklama                                                                                                                                                               |
| Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahakkuk ve Tahsilâtının Yapılmaması | 2019 | Yerine Getirilmedi             | Raporun Diğer Bulgular bölümünde aynı başlık ile yer verilmiştir.                                                                                                      |
| Gecekondu Kanunu Hükümlerine Göre Oluşturulması Gereken Fon Hesabının Amacı Doğrultusunda Kullanılmaması                  | 2019 | Yerine Getirilmedi             | Raporun Diğer Bulgular bölümünde "Gecekondu Fonu Hesabı Oluşturulmaması ve Aktarılan Payların Amacı Dışında Kullanılması" başlığı ile yer verilmiştir.                 |
| Bilançoda Maddi Duran Varlıklarda Kayıtlı Tutarların Gerçek Durumu Yansıtılmaması                                         | 2019 | Yerine Getirilmedi             | Raporun Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde "Taşınmaz Kayıtlarının Mevzuata Uygun Olarak Yapılmaması" başlığı ile yer verilmiştir.                                 |
| Taşıt Kiralama İşinde İhale Mevzuatına ve Bakanlar Kurulu Kararına Aykırı Davranılması                                    | 2019 | Yerine Getirilmedi             | Raporun Diğer Bulgular bölümünde "Kamu Taşıt Mevzuatına ve Tasarruf Genelgelerine Aykırı Olarak Taşıt Kiralanması ve Tahsis Edilmesi" başlığı ile yer verilmiştir.     |
| Satış Yapılan Bazı Taşınmazların Kayıtlı Değeri Yerine Satış Bedelleri Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması                  | 2019 | Yerine Getirilmedi             | Raporun Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde "Taşınmaz Satış İşlemlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi" başlığı ile yer verilmiştir.                                 |
| Ambalaj Atıklarının Toplanması İşinin Devlet İhale Kanunu'na Göre İhale Edilmemesi                                        | 2019 | Yerine Getirilmedi             | Raporun Diğer Bulgular bölümünde "Ambalaj Atıklarının Toplanması İşinden Belediyenin Gelir Elde Etmemesi" başlığı ile yer verilmiştir.                                 |
| İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatları Olmadan Faaliyet Gösteren İşyerlerinin Bulunması                                        | 2019 | Yerine Getirilmedi             | Raporun Diğer Bulgular bölümünde aynı başlık ile yer verilmiştir.                                                                                                      |
| Tahakkuk Eden Vergi Gelirleri, Su Gelirleri ve Encümen Cezalarının Tahsil Oranlarının Düşük Olması                        | 2019 | Yerine Getirilmedi             | Raporun Diğer Bulgular bölümünde "Bazı Gelir Kalemlerinde Tahsilat Oranının Düşük Olması" başlığı ile yer verilmiştir.                                                 |
| İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanunun Öngördüğü Şekilde Kullanılmaması                                                     | 2019 | Yerine Getirilmedi             | Raporun Diğer Bulgular bölümünde "İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması" başlığı ile yer verilmiştir. |

|                                                                                                                                                         |      |                    |                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Otopark Gelirlerinin Amacı Dışında Kullanılması                                                                                                         | 2019 | Yerine Getirilmedi | Raporun Diğer Bulgular bölümünde aynı başlık ile yer verilmiştir.                                                                                                                                    |
| Kamu İdaresinin Mülkiyetinde Olup Tahsisli Kullandığı Taşınmazlar ile Kendisine Tahsis Edilen Taşınmazları Yardımcı Hesap Kodlarında İzlenmesi          | 2019 | Yerine Getirilmedi | Raporun Raporun Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde "Belediyeye Tahsis Edilen ve Belediye Tarafından Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi" başlığı ile yer verilmiştir. |
| Kredi Kartı Tahsilatlarının Bekleme-Çözülme Tarihinden Önce Kullanılması                                                                                | 2019 | Yerine Getirilmedi | Raporun Diğer Bulgular bölümünde "Kredi Kartı ile Yapılan Tahsilatların Vadesinden Önce Nakde Çevrilmesi" başlığı ile yer verilmiştir.                                                               |
| Hafriyat Döküm Bedelinin ve Çevre Kirliliğine Yol Açacak Şekilde Hafriyat Boşaltanlara Kesilen Cezaların Belirlenmesinde Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması | 2019 | Yerine Getirilmedi | Raporun Diğer Bulgular bölümünde "Yasal Döküm Sahasının Kullanılması Karşılığında Alınan Hafriyat Döküm Bedelinin Tahmini Olarak Belirlenmesi" başlığı ile yer verilmiştir.                          |