



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BURSA KARACABEY BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7. DENETİM BULGULARI.....	11
8. EKLER.....	38

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	2
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	5
Tablo 7: Belediyenin Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8: Doğrudan Temin İle Alım Yapılan Örnekler.....	22
Tablo 9: Vergi, Resim, Harç ve Para Cezalarının Ödenme Durumu ve Hukuksal Süreçler....	24

KISALTMALAR

DSİ	: Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
GYMY	: Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğı
KDV	: Katma Değer Vergisi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
MİBMY	: Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğı
ÜFE	: Üretici Fiyatları Endeksi
TÜFE	: Tüketici Fiyat Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Tahsise Konu Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması
2. Cins Tashihi İşlemlerinin Yapılmamış Olması Nedeniyle Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Gerçek Rakamları Yansıtılmaması
3. Kullanım Olanaklarını Yitiren Maddi Duran Varlıklar İçin Eksik Amortisman Ayrılması
4. Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Uyulmaması

B. Diğer Bulgular

1. Belediyenin Sosyal Yardım Süreçlerini Detaylandıran Bir Düzenlemenin Bulunmaması
2. Taşınmazların Kiraya Verilmesine İlişkin Sözleşmelerin Sürelerinin Sonunda Yeniden İhale Yapılmaması
3. Kurumun Tasarrufunda Bulunan Taşınmazların Herhangi Bir İhale Olmaksızın Ecrimisil Karşılığında Üçüncü Kişilere Kullanılması
4. Performans Kriteri Belirlemeksizin Belediye Personeline İkramiye Ödenmesi
5. Mal Alımlarının 4734 Sayılı Kanun'da Öngörülen İhale Usulleri Yerine Parçalara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilmesi
6. Tahsil Edilemeyen Vergi, Resim, Harç ve Para Cezaları Hakkında Hukuksal Süreçlerin Tamamının İşletilmemesi
7. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması
8. Mülkiyeti Diğer Kurumlara Ait Olan Taşınmazlar Üzerinde Halı Saha Yapıtırılması İşlerinde Mevzuata Uyulmaması
9. Parkada Sosyal Tesislerinin Piyasa Rayiçlerine Göre Düşük Kalan Kirasının Güncellenmemesi ve Kapalı Kullanım Alanını İzinsiz Olarak Genişleten Kiracıdan Ecrimisil Bedeli Alınmaması

10. Taşınmaz Kiralamaları ile İlgili Geçici ve Kesin Teminat Uygulamalarında Mevzuata Aykırı İşlemler Yapılması

11. Borçlarını Zamanında Ödemeyen Taşınmaz Kiracıları Hakkında Sözleşme ve Mevzuatta Yer Alan Süreçlerin İşletilmemesi

12. Meclis Kararı ve Süre Sınırlaması Olmadan Taşınmaz Tahsisi Yapılması

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. Karacabey Belediyesi, 5018 sayılı Kamu Malî 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 görev, yetki, imtiyaz ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

Belediyenin temel mevzuatı, 5393 sayılı Belediye Kanunu olup, bu Kanun'da kurumun görev, yetki, imtiyaz ve 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 ise; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, temiz su atık su tesisleri kurup işletmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Karacabey Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, 26 üyeden oluşmaktadır. Belediye teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır.

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

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

Karacabey Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı Özel Kalem Müdürlüğü bulunmaktadır. Başkana bağlı iki adet başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 20 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan belediye personeline ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda detaylandırılmıştır. Buna göre; Belediyede 696 sayılı KHK ile çalışılanlar da dahil olmak üzere toplam 609 personel bulunmaktadır. Bunlardan memur, sözleşmeli personel, kadrolu işçi ve geçici işçiler için ihdas edilen kadroların %63'ü doludur.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı	Boş Kadro Sayısı
Memur	312	83	229
Sözleşmeli Personel	-	1	-
Kadrolu İşçi	154	18	136
Geçici İşçi	-	192	-
Toplam	466	294	365
696 sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	315	-
Genel Toplam		609	

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Karacabey Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Karacabey Belediyesinin 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. Buna göre, 2023 yılında verilen toplam ödeneğin %71,5'i harcanmıştır. Bu oranın düşük seviyede kalmasının en büyük sebebi, mal ve hizmet alım giderleri ile sermaye giderlerinde iptal edilen ödenek oranının yüksek olmasıdır.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01- Personel Giderleri	28.943.126,00	10.652.625,51	39.595.751,51	35.520.690,97	4.075.060,54	0,00
02-Sos. Güv. Kur. Dev. Pr. G.	4.359.001,48	1.480.488,24	5.839.489,72	4.133.407,75	1.706.081,97	0,00
03- Mal ve Hizmet Alım G.	263.016.500,00	92.325.820,49	355.342.320,49	296.423.922,28	50.876.296,84	8.042.101,37
04-Faiz Giderleri	2.500.000,00	-621.728,34	1.878.271,66	1.878.271,66	0,00	0,00
05-Cari Transferler	9.690.000,00	2.142.698,34	11.832.698,34	10.576.853,15	1.255.845,19	0,00
06-Sermaye Giderleri	110.670.000,00	58.546.246,49	169.216.246,49	80.350.836,06	61.521.051,19	27.344.359,24
07-Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08-Borç Verme	12.000.000,00	1.008.439,01	13.008.439,01	13.008.439,01	0,00	0,00
09-Yedek Ödenek	30.000.000,00	-8.629.900,00	21.370.100,00	0,00	21.370.100,00	0,00
Toplam	461.178.627,48	156.904.689,74	618.083.317,22	441.892.420,88	140.804.435,73	35.386.460,61

Kurumun 2023 yılı bütçe gelir tahminleri ve gerçekleştirmeleri aşağıdaki tabloda gösterilmektedir. Buna göre; vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile diğer gelirlerde bütçe tahminlerini aşan oranlarda tahsilat gerçekleşmiştir. Sermaye gelirlerinde ise hedeflenen rakamlara göre çok düşük seviyede tahsilat yapılmış olup, bu durum toplam gelir gerçekleştirme yüzdesini de düşürmüştür. Alacaklardan tahsilatlar için bütçede tahmine yer verilmemiş olmasına rağmen, önemli bir tahsilat yapılmıştır.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL) (a)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL) (b)	Gerçekleşme Yüzdesi (%) (b)/(a)
01- Vergi Gelirleri	37.498.500,00	56.584.986,48	77.509,35	56.507.477,13	150,69
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	67.879.672,00	89.919.290,24	61.039,40	89.858.250,84	132,37
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	8.700.000,00	8.682.924,80	0,00	8.682.924,80	99,80
05- Diğer Gelirler	155.784.171,00	160.149.764,50	56.021,97	160.093.742,53	102,76
06-Sermaye Gelirleri	191.316.284,48	2.847.815,39	0,00	2.847.815,39	1,48
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	22.697.435,31	0,00	22.697.435,31	-
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	461.178.627,48	340.882.216,72	194.570,72	340.687.646,00	73,87

Kurumun 2023 yılı bütçe gider tahminleri ve gerçekleştirmeleri aşağıdaki tabloda gösterilmektedir. Buna göre, toplam ödeneklerin %95,81'i harcanmıştır. Bu oran, sermaye giderleri ile faiz giderlerinde daha düşük seviyelerde gerçekleşmiş olup; personel giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, cari transferler ile borç verme kaleminde %100'ü aşmıştır.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL) (a)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL) (b)	Gerçekleşme Yüzdesi (%) (b)/(a)
01- Personel Giderleri	28.943.126,00	35.520.690,97	122,72
02-Sosyal Güvenlik Kur. Devlet Primi Giderleri	4.359.001,48	4.133.407,75	94,82
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	263.016.500,00	296.423.922,28	112,70
04- Faiz Gideri	2.500.000,00	1.878.271,66	75,13
05- Cari Transferler	9.690.000,00	10.576.853,15	109,15
06- Sermaye Giderleri	110.670.000,00	80.350.836,06	72,60
08- Borç Verme	12.000.000,00	13.008.439,01	108,40
09- Yedek Ödenekler	30.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	461.178.627,48	441.892.420,88	95,81

Belediyenin bütçe gelirleri ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2022 yılının 2021 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Çeşidi	Gelirinin	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri		19.623.570,10	35.003.090,25	56.584.986,48	78,37	61,65
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri		30.050.070,10	53.124.759,72	89.919.290,24	76,78	69,26
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler		2.465.940,64	6.216.037,55	8.682.924,80	152,07	39,68
Diğer Gelirler		50.795.736,22	103.159.580,70	160.149.764,50	103,08	55,24
Sermaye Gelirleri		56.177.849,99	75.311.996,84	2.847.815,39	34,05	-96,21
Alacaklardan Tahsilat		0,00	17.836.230,61	22.697.435,31	100,00	27,25
Toplam		159.113.167,05	290.651.695,67	340.882.216,72	82,66	17,28
Bütçe Gelir. Red ve İadeler Toplamı (-)		75.034,16	36.062,03	194.570,72	-51,93	439,54
Net Toplam		159.038.132,89	290.615.633,64	340.687.646,00	82,73	17,22

Buna göre, sermaye gelirleri hariç diğer gelir kalemleri 2022 yılına göre 2023 yılında artış göstermiştir. Ancak artış oranları, 2022-2021 yılları değişim sütunundaki oranların gerisinde kalmıştır.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	9.612.232,76	17.549.217,64	35.520.690,97	82,57	102,40
SGK Devlet Prim Giderleri	1.375.729,51	2.475.627,07	4.133.407,75	79,95	66,98
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	70.153.186,80	168.876.336,75	296.423.922,28	240,72	75,52
Faiz Giderleri	2.808.249,60	2.298.091,18	1.878.271,66	-18,16	-18,26
Cari Transferler	2.471.214,40	6.107.599,96	10.576.853,15	147,14	73,17
Sermaye Giderleri	24.492.779,89	51.846.523,98	80.350.836,06	111,68	54,97
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Borç Verme	0,00	14.892.369,41	13.008.439,01	100,00	-12,65
Toplam	110.913.392,96	264.045.765,99	441.892.420,88	138,06	67,35

Bütçe giderlerinde ise faiz giderleri hariç diğer kalemler 2022 yılına göre 2023 yılında artış göstermiştir. Ancak bu oranlar, 2022-2021 yılları değişim sütunundaki oranların altında kalmıştır. Bir başka ifade ile, bütçe giderleri 2023 yılında artmış olmakla birlikte, bu artışlar önceki yıllara göre daha sınırlı düzeydedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 305.005.679,13 TL, Faaliyet Geliri 389.730.894,77 TL olup, Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 84.725.215,64 TL olarak gerçekleşmiştir.

Karacabey Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 7: Belediyenin Hissedarı Olduğu Şirketler

Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Kurumun Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Kurumun Hisse Oranı (%)
Belkar Temizlik Turizm Akaryakıt Nak. Tar. İnş	290.000	290.000	100
Aksa M.Kemalpaşa Susurluk Karacabey Doğalgaz	2.000.000	73.600	3,68
Karacabey Spor A.Ş.	100.000	50	0,0005

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Karacabey 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

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

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

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

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiş, iş akış süreçleri belirlenmiştir. Yetki devirleri ve sınırlarının yazılı olarak belirlenmesi ile ilgili çalışmalar mevcuttur ancak tamamlanmamıştır. İdare yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesine uygun düşmeyen durumlar bulunmaktadır. Kamu İç kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanması yönünde çalışmalar bulunmakla birlikte henüz tamamlanmamıştır. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmakta olup; personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Ancak hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir. Kurumda ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planlamasının yapıldığı görülmüştür.

Risk Değerlendirme Standartları

İdarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla hazırlanmış stratejik planı bulunmaktadır. Buna uygun olarak performans programı hazırlanmış olmakla birlikte Kurumun bütçesinin performans hedefleri ve faaliyetlerle ilişkilendirilmesi konusundaki çalışmalar yetersizdir. İdare, kurumsal risklerin belirlenmesi konusundaki çalışmalar yetersiz olup, belirleme yapılan riskler için kurum personelinin katılımı sağlanmamıştır. Ve risklerin değerlendirilmesi yönünde çalışma yapılmamaktadır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetlerinin belirlenmesi yönündeki çalışmalar yetersizdir. Kontrol faaliyetinin uygulanması için sorumlular belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sisteminin İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulması yönünde çalışmalar yapılıyor olmakla birlikte henüz tamamlanmamıştır.

Bilgi ve İletişim Standartları

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sunacak yönetim bilgi sistemleri bulunmaktadır. İçerik olarak mevzuata uygun hazırlanmış İdare faaliyet raporu hazırlanmış ve Kurum web sitesinde yayınlanmıştır. Faaliyet sonuçları ile değerlendirmelerinin idare faaliyet raporunda gösterilmesi yönünde çalışmalar

mevcuttur ancak tamamlanmamıştır. Kurumda veri kayıt ve dosyalama sistemi mevcut olup, mevcut bilgi yönetim sistemleri bilgi güvenliğini ve yedekleme gerekliliklerini sağlayacak şekilde dizayn edilmiştir.

İzleme Standartları

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmesi konusunda çalışmalar yapıyor olmakla birlikte henüz tamamlanmamıştır. İdarenin tüm birimlerinin iç kontrol sistemlerini yılda en az bir kez değerlendirmesi ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlaması yönündeki çalışmalar son derece yetersizdir. Dolayısıyla İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun bu raporları değerlendirerek üst yöneticinin onayına sunması yönünde de çalışma yapılamamaktadır. Kurumda iç denetçi ve dolayısıyla iç denetim raporu bulunmamaktadır. Üst yönetici ve mali hizmetler birimi yöneticisi dışındaki harcama yetkilileri iç kontrol güvence beyanını imzalamamışlardır.

İç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetimi bütün yönleriyle değerlendirildiğinde, bu alanda Kurumda önemli eksiklikler bulunduğu, üst yönetim ve kurum personelinin sahiplenme düzeyinin düşük olduğu değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Karacabey Belediyesi 2023 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: Tahsise Konu Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Belediye tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlara yapılan taşınmaz tahsis işlemlerinin muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 252 Binalar Hesabına ilişkin "Hesabın İşleyişi" 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; ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500 Net Değer Hesabına borç, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak,
- Tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden bu hesaba alacak, 500 Net Değer Hesabına borç; ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500 Net Değer Hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç,

Şeklinde muhasebeleştirileceği belirtilmektedir.

Konu ile ilgili yapılan incelemede, Belediyenin diğer kamu idarelerine tahsis ettiği taşınmazlarla ilgili yukarıda ifade edilen muhasebe işlemlerini yapmadığı görülmüştür. Bu bakımdan; 252 Binalar Hesabı, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ile 500 Net Değer Hesabının 2023 yılı bilançosunda gerçek durumu yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta muhasebe kayıtlarının yapılması için çalışmalar yapılacağı ifade edilmiş olup, bunların ivedi bir şekilde hayata geçirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 2: Cins Tashihi İşlemlerinin Yapılmamış Olması Nedeniyle Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Gerçek Rakamları Yansıtmaması

Belediye mülkiyetinde bulunan taşınmazların envanter ve değerlendirme işlemleri ile cins tashihi işlemlerinin tamamlanmaması nedeniyle, mali tablolarda taşınmazlarla ilgili hesapların doğru bilgileri yansıtmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde, kamu kaynağı olarak sayılan taşınmazların, mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlayacak şekilde kayıtlara alınması gerekmektedir. Bu itibarla, taşınmazların fiili envanterinin yapılması ve

mevzuata uygun olarak belirlenen değerler üzerinden mali tablolara alınması önem arz etmektedir. Kamu idarelerince yapılacak envanter çalışmaları, 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’te düzenlenen kayıt işlemleri çerçevesinde yürütülmektedir.

Mezkûr Yönetmelik’in 5’inci maddesinde; taşınmazların, maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kayıtlara alınması gerektiği ifade edilmiştir. Benzer bir düzenlemeye taşınmazların muhasebeleştirilmesine ilişkin çerçevenin çizildiği Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 26’ncı maddesinde de yer verilmiştir. Ancak Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in geçici 1’inci maddesi ile kamu idarelerine, değer tespitlerini sonuçlandırıp taşınmazlarını gerçek değeri üzerinden raporlamaları için 31.12.2017 tarihine kadar süre tanınmıştır.

Yönetmelik’in “Cins Tashihlerinin Yapılması” başlıklı 10’uncu maddesine göre de Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınması ve cins tashihi işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

Envanteri tamamlanan ve gerçek değeri tespit edilen, cins tashihi işlemi yapılan taşınmazlar, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 188-193’üncü maddeleri arasında yer alan düzenlemeler uyarınca varlığın cinsine göre 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabına kaydedilerek raporlanacaktır.

Konu ile ilgili, tapuda Karacabey Belediyesi adına kayıtlı olan arsa ve tarlalar üzerinden örneklem suretiyle inceleme yapılmıştır. Buna göre, cinsi arsa veya tarla olan bazı taşınmazların fiili durumda iş yeri, kafeterya, kamyon garajı olduğu tespit edilmiştir. Bu durum, bilançoda “250 Arazi ve Arsalar Hesabı”, “251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı”, “252 Binalar Hesabı”, “257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı” ve “500 Net Değer Hesabı”nın gerçek durumu yansıtmamasına sebep olmaktadır. Karacabey Belediyesi 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetimi Raporunda da yer alan konu ile ilgili, Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta çalışmaların yapılacağı ifade edilmiş olup, eksikliklerin giderilmesi adına taşınmazların fiili kullanım şekli ile cins tashihlerinin uyumlu hale getirilerek, buna uygun muhasebe işlemlerinin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Kullanım Olanasını Yitiren Maddi Duran Varlıklar İçin Eksik Amortisman Ayrılması

Kullanım olanağını yitiren ve “294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar” hesabında izlenmesine karar verilen varlıklar için eksik amortisman ayrıldığı tespit edilmiştir.

04.11.2015 tarihli ve 29522 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 47 sıra numaralı Amortisman ve Tükenme Payları Genel Tebliği’nin “Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları” başlıklı 6’ncı maddesinin 7’nci fıkrasında; çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren amortisman tabi maddi duran varlıklardan 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortisman tabi tutulmamış kısmının tamamının amortisman tabi tutulacağı ifade edilmektedir. Bu şekilde ayrılan amortisman payı da aynı Tebliğ’in 8’inci maddesinde 630 Giderler Hesabına borç, 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri uyarınca, “294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar” hesabında izlenen varlıklar hurdaya ayrıldığı dönemin sonuna kadar elden çıkarılmadığı takdirde dönem sonunda, varlığın amortisman tabi tutulmayan kısmının da amortisman tabi tutulması gerekmektedir.

Konu ile ilgili yapılan incelemede, kullanım olanağını yitirmiş maddi duran varlık tutarı ile bunlar için ayrılmış amortisman tutarının aynı olmadığı görülmüştür.

Karacabey Belediyesi 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetimi Raporunda da yer alan konu ile ilgili sorunun giderilmesi adına, 294 Elden Çıkarılacak Stoklar Hesabında izlenen varlıkların amortisman tabi tutulmamış kısımlarının tamamına amortisman ayrılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, amortisman ayırma işlemlerinin yapılacağı ifade edilmiş olup, bu yöndeki çalışmaların en kısa sürede tamamlanması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 4: Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Uyulmaması

Belediyeye ait taşınmazların kayıt işlemlerinin yapılmasında, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uyulmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; "Bu Yönetmeliğin amacı; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları kapsayan Yönetmelik'in "Kayıt ve Kontrol İşlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde; "(1) *Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır. (2) Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınır. ... (3) Taşınmazların rayiç değeri; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanlar ise bu idarelerce tespit edilir. (4) Taşınmazların kayıtlara alınan değeri, 3/5/2005 tarihli ve 2005/8844 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre güncellenir. (5) Kayıt işlemleri; taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsar. ...*" denilmektedir.

Yönetmelik'in "Taşınmazların Numaralandırılması" başlıklı 8'inci maddesinde; "*Kamu idarelerince kaydedilen her taşınmaz için daha önce belirlenmiş taşınmaz numarası var ise bu taşınmaz numarası, yoksa kamu idarelerinin belirleyeceği taşınmaz numarası verilir.*" Hükümüne yer verilmiş olup, "Cins Tashihlerinin Yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde ise; "(1)*Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır. Kamu idareleri taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar. (2) Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır.*" Denilmiştir. Taşınmazların dosyalama işleminin nasıl yapılacağına dair bilgiler de Yönetmelik'in 9'uncu maddesinde açıklanmıştır.

Buna göre; Belediye envanterinde olan taşınmazların kayıt altına alınması, değer tespitleri ve bunların güncellenmesi, numaralandırma işlemleri, dosyalama düzeni ve cins tashihi gibi işlemlerin nasıl yapılacağı Yönetmelik'te detaylı bir şekilde açıklanmıştır. Ancak konu ile ilgili yapılan incelemede, taşınmaz yönetimine dair mevzuatta yer alan süreçlerin yerine getirilmediği, bu alanda görevlendirilen personelin kişisel çalışmaları ile işlemlerin takip edildiği görülmüştür.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, taşınmazların kayıt altına yönelik çalışmalara başlandığı ifade edilmiş olup, bundan sonraki süreçte Belediye envanterinde bulunan tüm taşınmazlar için Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre işlem yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Belediyenin Sosyal Yardım Süreçlerini Detaylandıran Bir Düzenlemenin Bulunmaması

Belediyenin sosyal yardımlarla ilgili süreçleri bütün yönleriyle ortaya koyan bir iç düzenlemesinin bulunmadığı, bu alandaki faaliyetlerin kişilerin inisiyatifinde yürütüldüğü görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde belediyelerin görev ve sorumluluklarına yer verilmiştir. Söz konusu maddenin (a) fıkrasına göre bunlardan biri sosyal hizmet ve yardımlardır. Kanun'un 60'ıncı maddesinin (i) bendinde yer alan "*Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar*" hükmüne göre belediye giderleri arasında sayılan bu tür kalemler için ayrılan ödeneği kullanma yetkisi 38'inci maddenin (n) bendine göre belediye başkanına aittir.

Bu çerçevede belediyelerin sosyal yardım çalışmaları ve bu kapsamda yapacağı/yaptıracağı iş ve işlemler ile sarf edeceği giderler sosyal belediyecilik ve kamu hizmetinin bir parçası olarak kabul edilmektedir.

Sosyal yardım ve hizmet kavramı içerisinde Belediyelerce çok çeşitli faaliyetler gerçekleştirilebilmektedir. Sosyal Yardım İşler Müdürlüğü tarafından organize edilen bu tür faaliyetlerde, aileler ile görüşmeler yapılmakta, fiziksel ortamlar yerinde incelenmekte, duruma göre kişilerden rapor istenmekte, gelir düzeyi araştırması yapılmaktadır. Müdürlük personeli tarafından yapılan bu tür değerlendirmeden sonra, yardım yapılacak kişiler belirlenmektedir.

Yardımların gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaşması konusunda yapılan bu araştırmalar yerinde olmakla birlikte; Belediyenin yardım konu, kapsam ve süreçlerini belirleyen, kriterlerini ve karar aşamasını ortaya koyan bir mevzuat düzenlemesi bulunmamaktadır. Geçmiş yıllarda bu yönde çalışma yapılmış ancak sonuçlandırılmamıştır. Bu durum, sosyal yardımların verileceği kişiler ve sayısı ile bunlara hangi miktarda yardım yapılacağı belirlenmesi gibi konulardaki çalışmaların kişilerin inisiyatifine kalmasına sebep olmaktadır.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta sosyal yardımları bütün yönleriyle ele alan bir mevzuat düzenlemesi yapılacağı ifade edilmiş olup, bu yöndeki çalışmaların en kısa sürede tamamlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Taşınmazların Kiraya Verilmesine İlişkin Sözleşmelerin Sürelerinin Sonunda Yeniden İhale Yapılmaması

Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların kiraya verilmesine ilişkin sözleşmelerin sürelerinin sonunda yeniden ihale yapılmadığı; sözleşme hükümleri çerçevesinde kira artışı yapılmak suretiyle kira sürelerinin sürekli uzatıldığı; çatılı işyerlerine ilişkin 10 yıldan fazla süresi uzatılan sözleşmelerin bulunduğu; bu suretle mevcut kiracılar lehine haksız rekabete yol açıldığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinin birinci fıkrasında ise, Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu vurgulanmıştır.

Aynı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil isteneceği; kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde de aynı şekilde ecrimisil alınacağına ilişkin hüküm yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'incimaddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75 inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un yukarıdaki hükümlerinden anlaşılacağı üzere; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların kira sözleşmeleri sona ermesine rağmen kiracıları tarafından tahliye edilmemesi, kullanılmaya devam edilmesi durumunda mevcut kiracılar işgalci durumuna düşmektedir. Böyle bir durumda fuzuli şagilden, bedeli idarece oluşturulacak komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenmesi ve mülki idare amirine başvurularak işgal edilen taşınmazın 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanması gerekmektedir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinde yer alan bu hükümler 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi gereği belediye taşınmazları hakkında da uygulanacaktır.

Öte yandan 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 339' uncu maddesinde; konut ve çatılı işyeri kiralarna ilişkin hükümlerin, kamu kurum ve kuruluşlarının yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de uygulanacağı belirtilmiştir.

Kanun'un 347' nci maddesinin birinci fıkrasında ise, "Konut ve çatılı işyeri kiralarda kiracı, belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az onbeş gün önce bildirimde bulunmadıkça, sözleşme aynı koşullarla bir yıl için uzatılmış sayılır. Kiraya veren, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremez. Ancak, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya veren, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebilir." denilmektedir.

Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların kiraya verilmesine ilişkin uzatılan sözleşmelerin sürelerinin sonunda çatılı işyerleri için 6098 sayılı Kanun'daki 10 yıllık uzama süresi dikkate alınmak suretiyle, 2886 sayılı Kanun'a uygun olarak açıklık ve rekabet ilkesi çerçevesinde yeniden ihale yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Kurumun Tasarrufunda Bulunan Taşınmazların Herhangi Bir İhale Olmaksızın Ecrimisil Karşılığında Üçüncü Kişilere Kullandırılması

Kuruma ait taşınmazların bir kısmının kişiler tarafından işgal edildiği, bunların tahliye işlemlerinin yapılmadığı, bunun yerine geçmişe dönük olarak tespit edilen ecrimisil

uygulamasının sürekli hale dönüştürülerek ecrimisilin bir idare şekli olarak benimsendiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi olağan bir taşınmaz yönetim sistemi de değildir. İşgale uğrayan kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin alınmasıdır. Maddenin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere işgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır. Aksi bir uygulama, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralamada ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır. Ayrıca bu tarz uygulamalar, idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu da doğuracaktır.

Konu ile ilgili yapılan incelemede; Karacabey Belediyesine ait 148 adet işyeri ve depo işgal edildiği halde, bunların tahliye edilmesi yönünde işlem yapılmadığı; bunun yerine ecrimisil uygulamasının kira uygulamasına dönüştürülerek aylık ecrimisiller alındığı ve işgallerin bu suretle devam ettirildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, söz konusu taşınmazların 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre kiraya verileceği ifade edilmiş olup, bu tür işgallerin önlenmesi adına tahliye işlemlerinin sonuçlandırılarak ivedi çözümler bulunması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Performans Kriteri Belirlemeksizin Belediye Personeline İkramiye Ödenmesi

Belediyede çalışan sekiz kişiye herhangi bir objektif kriter ve performans ölçütü olmadan ikramiye ödendiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin (b) fıkrasına göre, Belediye Başkanı, personelin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları da meclise sunmakla görevlidir. Yine aynı Kanun'un "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (a) fıkrasında, belediye meclisinin görevlerinden birisinin, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; belediyelerde, personelin performansını ölçmek üzere bir sistemin oluşturulması gerekmekte ve bu sistemden alınan verilere göre objektif bir şekilde başarılı olduğu tespit edilen memurlara encümen kararı ile ikramiye ödenebilmektedir.

Konu ile ilgili yapılan incelemede, Karacabey Belediyesi Encümeninin 2023/365 sayılı kararı ile Belediyede görev yapan sekiz kişiye, kişi başı net 9.133,49 TL olmak üzere, toplamda 73.067,92 TL (09.05.2023 tarih ve 1745 nolu ödeme emri belgesi) ikramiye ödemesi yapıldığı görülmüştür. Ödemenin gerekçesinde ise *"kurum kaynaklarında önemli ölçüde tasarruf sağlanmasında, kamu zararının oluşmasının önlenmesinde gelirlerin beklenenin üzerinde artırılmasında, sunulan hizmetlerin etkinlik ve kalitesinin yükseltilmesinde somut olaylara ve verilere dayanarak katkı sağladıkları"* açıklamasına yer verilmiştir.

Ödemeye esas gerekçede "somut olaylara ve verilere dayanarak" ibaresine yer verilmiş olmakla birlikte, fiiliyatta bu yönde bir hesaplama yada kanıtlayıcı belge bulunmamaktadır. Kaldı ki gerekçede belirtilen hususların tamamı, Belediye'de görev yapan tüm personelin olağan görev ve sorumlulukları arasında yer almaktadır. Bu şekildeki genel ifadeler ve subjektif değerlendirmelere dayalı olarak ikramiye ödemelerinin personel arasında çalışma barışını bozma ve kamu zararı ortaya çıkma riskleri bulunduğu dikkate alındığında, mevzuatın öngördüğü şekilde performans kriterlerinin belirlenmesi, bu performans kriterlerine dayanarak personelin başarı ölçümünün gerçekleştirildiği bir sistemin kurulması ve bulguda bahsi geçen ikramiyelerin objektif kriterlere göre başarılı bulunan personele ödenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, ikramiye ödemesi konusunda performans kriterlerinin belirleneceği ifade edilmiş olup, bu yöndeki çalışmaların en kısa sürede tamamlanması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 5: Mal Alımlarının 4734 Sayılı Kanun'da Öngörülen İhale Usulleri Yerine Parçalara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilmesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda öngörülen temel ihale usulleri ile ihale edilmesi gereken ve aynı ihale konusu iş içerisinde yer alabilecek bazı mal alımlarının mevzuatta öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde parçalara bölünmek suretiyle doğrudan teminle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 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 belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un 32'nci maddesinde ise; harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu belirtilmiş olup söz konusu maddenin devamında ise aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği ve eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinin (d) fıkrasında parasal limitlere yer verilmiş (*2023 yılı doğrudan temin sınırı, KDV hariç, büyükşehirlerde yer alan idareler için 431.810,00 TL, büyükşehir sınırlarında bulunmayan idareler için 143.845,00 TL'dir.*), idarelerin limitler dahilindeki ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işe ilişkin alımların ilân yapılmaksızın ve teminat almaksızın doğrudan temin usulü ile karşılanabileceği belirtilmiştir.

Doğrudan temin yöntemi, kanunda ihale usulleri için öngörülen kuralların uygulanma zorunluluğunun bulunmadığı istisnai bir alım yöntemidir. Bu yöntemle, ihale komisyonu kurma ve Kanun'un 10'uncu maddesinde sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu

bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilebilmektedir. Ancak yukarıda belirtilen parasal limitlerin aşılabacağına tespit edilmesi halinde ihtiyacın doğrudan temin yöntemi ile değil ihale usullerinin kullanılması yoluyla karşılanması gerekmektedir. Aksi takdirde, 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde yer alan "Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez." şeklindeki temel ilkeye aykırı hareket edilmiş olacak ve bu durumda aynı Kanun'un 60'ıncı maddesine göre görevlilerin ceza sorumluluğuna başvurulması gerekecektir.

Konu ile ilgili Karacabey Belediyesi 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetimi Raporunda parasal limitleri aşan araç kiralama hizmeti alımlarının kısımlara bölünerek 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d maddesi uyarınca doğrudan temin usulü ile yapıldığı tespitine yer verilmiştir. 2023 yılı denetiminde konu ile ilgili izleme yapılmış, aşağıdaki örneklerden görüleceği üzere önceden öngörülebilir ve planlanabilir olan aynı veya benzer niteliğe sahip bazı alımların parasal sınırın altında kalacak şekilde parçalara bölünmek suretiyle aynı firmalardan temin edildiği tespit edilmiştir.

Tablo 8: Doğrudan Temin İle Alım Yapılan Örnekler

İşin Adı	Fatura Tarihi	Alım Tutarı (TL)
Agrega Malzeme Alımı ve Nakli	07/08/2023	375.000,00
Agrega Alımı	02/10/2023	403.000,00
Alt Temel Malzeme Alımı	02/10/2023	305.250,00
0-5 Taş Tozu ve Alt Temel Malzeme Alımı ve Nakli	01/03/2023	280.000,00
Oyun Grubu Yedek Parça Alımı	13/06/2023	256.500,00
Karacabey Merkez Mahallelerinde Kullanılmak Üzere Oyun Grubu Alımı	23/06/2023	248.500,00
Metal Ayaklı Ahşap Çatılı Piknik Masası Alımı	24/07/2023	350.000,00
Bank Alımı	31/08/2023	290.000,00
Oyun Grubu ve Spor Aleti Yedek Parça Alımı	24/10/2023	430.400,00
Yol Tesfiyesi Yaptırılması	19/06/2023	408.375,00
Finisher ile Asfalt Yol Kaplama Yapılması	21/08/2023	400.000,00
Asfalt Yama İşleri Yaptırılması	28/08/2023	405.000,00
Asfalt Yama İşleri Yaptırılması	05/10/2023	412.500,00

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, bulgu içerisindeki tabloda yer alan doğrudan temin alımlarının neden ihale yolu ile karşılanmadığına dair açıklamalara yer verilmiştir. Ancak bulguda da ifade edildiği gibi tabloda yer alan doğrudan temin harcamaları, örneklem yöntemi ile seçilen alımlardan ibaret olup, bunları çoğaltmak mümkündür. Ayrıca cevabın devamında "*Mal ve malzeme alımlarında ihtiyaç planlaması yapılarak, yönetmelik kapsamında ihale yöntemiyle işlemler gerçekleştirilecektir.*" denilerek bulguya iştirak edilmiştir.

Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine aykırılık teşkil eden bu durumun önlenmesi adına, alımlarla ilgili etkin bir ihtiyaç planlamasının yapılması, tekrarlanan mal ve malzeme ihtiyaçlarının ihale yöntemleri ile karşılanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Tahsil Edilemeyen Vergi, Resim, Harç ve Para Cezaları Hakkında Hukuksal Süreçlerin Tamamının İşletilmemesi

Vadesinde ödenmeyen vergi, resim, harç ve para cezaları için Belediye tarafından haciz koyma işleminin yapıldığı ancak sonraki süreçlerin işletilmediği görülmüştür.

5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (b) fıkrasına göre, Belediyeler kanunların verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarabilmekte, yasaklar koyup uygulayabilmekte ve kanunlarda belirtilen cezaları verebilmektedir. Söz konusu Kanun'un 34'üncü maddesine göre Belediye Encümeninin kanunlarda öngörülen cezaları verme görev ve yetkisi bulunmaktadır. Bu alanda belediye zabıtasının da önemli bir fonksiyonu bulunmakta olup; esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanması görevi çerçevesinde belediye meclisi tarafından alınan ve belediye zabıtası tarafından yerine getirilmesi gereken emir ve yasaklarla bunlara uymayanlar hakkında mevzuatta öngörülen ceza ve diğer yaptırımları uygulayabilmektedir.

Her ne sebepten kaynaklanırsa kaynaklansın, cezalar belediyelerin gelir kalemleri arasında yer almaktadır. 5393 sayılı Kanun'un 38'inci maddesine göre belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görev ve yetkisi ise belediye başkanına aittir.

Belediye gelirleri kamu alacağı niteliğinde olup; bunların vadesinde ödenmemesi, kısmen ödenmesi ya da hiçbir şekilde ödenmemesi halinde, ortaya çıkan alacak için borçlular hakkında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir. Buna göre, vadesinde tahsil edilemeyen vergi, resim, harç ve para cezaları için, ilgililere ödeme emri gönderilmesi ve buna rağmen borcunu ödemeyen ve mevzuatta yer alan mal bildiriminde bulunma, teminat gösterme gibi diğer hükümlerin yerine

getirilmemesi halinde haciz işlemlerine başlanarak, belediye alacağının takip ve tahsil edilmesi yoluna gidilmesi gerekmektedir.

Konu ile ilgili Karacabey Belediyesi'ne ait vergi, resim, harçlar ile para cezalarının tahsil ve hukuksal takip süreçleri incelenmiştir. Buna göre, vadesi geçen borçlar için ilk önce ödeme emri düzenlenmekte, duruma göre 6183 Sayılı Kanun'un 48'inci maddesi gereği tecil ve taksitlendirme yapılabilmektedir. Tüm işlemlere rağmen borçlunun borcunu ödememesi durumunda ilgilinin haczedilebilir banka hesaplarına, menkul ve gayrimenkullerine haciz işlemi uygulanmaktadır. Bu kapsamda Belediye tarafından 2023 yılında tahakkuk ettirilen vergi, resim, harç ve para cezalarının ödenmeyen kısmı için işletilen süreçlere dair sayılar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 9: Vergi, Resim, Harç ve Para Cezalarının Ödenme Durumu ve Hukuksal Süreçler

Tahakkuk Sayısı	Tahakkuk Tutarı (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Ödeme Emri Sayısı	Haciz Sayısı
Vergi, Resim ve Harçlar				
1.317.234	71.519.928,80	61.053.973,80	258	90
Para Cezaları				
249	9.511.787,79	7.313.178,24	202	74

Buna göre, tahsil edilmeyen 10.465.955 TL vergi, resim ve harç için 258 adet ödeme emri gönderilmiş bunlardan da 90'ı için haciz işlemleri yapılmıştır. Para cezalarından tahsil edilemeyen 2.198.609,59 TL için ise 202 ödeme emri tebliğine karşılık 74 kişiye haciz işlemi gerçekleştirilmiştir.

Haciz konular menkul veya gayrimenkullerin borçlular tarafından satışa konu edilmesi halinde Belediye'ye olan borç ödenmektedir. Ancak herhangi bir satış işlemi gerçekleşmemesi halinde menkul veya gayrimenkullerin üzerinde haciz şerhi durmaktadır. Bu durumda Belediye tarafından hacizli malların satışı ve alacağın tahsilatı için hukuksal süreçler işletilmemektedir. Ödenmeyen para cezaları için gecikme zammı uygulaması yapılamadığından, fiyat artışlarının olduğu bir dönemde sonraki zamanlarda yapılan tahsilatlar da anlamını yitirebilmektedir.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, vadesinde ödenmeyen vergi, resim, harç ve para cezaları için 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulandığı ifade edilmektedir. Bu tür açıklamalar bulgu içerisinde de yer almakta olup, 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılan işlemler detaylandırılmıştır. Ancak bulguda üzerinde durulan husus alacakların tahsilatına yönelik süreçlerin sonuna kadar götürülmemesidir. Bir başka ifade ile, haciz şerhi konulan

malların borçlu tarafından satış benzeri bir işleme konu edilmesi haricinde satışı yapılmamaktadır. Belediye gelirlerinin tahsilatını ve cezaların caydırıcılığını olumsuz yönde etkileyen, bu gibi hususların önüne geçilmesi adına, vadesinde tahsil edilemeyen tüm alacaklarla ilgili hukuksal süreçlerin sonuçlandırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması

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

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

Aynı Kanun'un 22'inci maddesinin birinci fıkrasında "Geçiş Hakkının Kapsamı" belirlenmiş, 25'inci maddesinde de işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının anlaşma serbestisi çerçevesinde geçiş hakkına ilişkin anlaşmalar yapabileceği düzenlenmiştir.

Geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından 27.12.2012 tarih 28510 sayılı Resmi Gazete'de "Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik" yayımlanmıştır. Buna göre geçiş hakkı, "*işletmecilere elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve altyapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlarla kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden ve üzerinden geçmeleri için tanınan haklar*" olarak tanımlanmıştır. Söz konusu hak karşılığında işletmeciler, geçiş hakkına konu olan kamuya ait yada kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dahil olmak üzere taşınmazın sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahiplerine Yönetmelik ekinde yer alan tarifeye göre ücret ödemek durumundadırlar.

Belediyelerin sorumluluk sahasına göre belirlenen tarife kapsamında geçiş hakkı ücretine ait üst limitler getirilmiştir. Belediyelerin bu limitlere göre gelir tarifelerinde düzenlemeler yapması ve buna göre tahsilat yoluna gitmeleri gerekmektedir.

Konu ile ilgili yapılan incelemede, Karacabey Belediyesi 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetimi Raporunda da yer aldığı üzere, geçiş hakkı ücretlerine ait bir belirlemenin Belediye gelir tarifesinde yer almadığı ve dolayısıyla da söz konusu gelirin takip ve tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, söz konusu ücretin tahsili konusunda Bursa Büyükşehir Belediyesi ile yazışma yapıldığı ve bu konudaki yetkinin Büyükşehir Belediyesinde olduğu ifade edilmiştir. Ancak, geçiş hakkı ücretini düzenleyen Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her türlü Kablo veya Benzeri Gerecin Taşınmazlardan geçirilmesine İlişkin Yönetmelik ekinde geçiş hakkı ücreti konusunda;

- Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve büyükşehir belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler,
- Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler.

Şeklinde ayrıma gidilerek, belediyeler bazında farklı tarifeler belirlenmiştir.

Buna göre, geçiş hakkı ücreti sadece büyükşehir belediyeleri tarafından tahsil edilen bir gelir kalemi olmayıp, İlçe belediyeleri de tasarruf ve/veya sorumluluğunda olan yerlerden söz konusu geliri tahsil etmekle yükümlüdürler. Bu bakımdan Karacabey Belediyesi, tasarruf ve/veya sorumluluğunda olan yerlerden geçiş hakkı ücretini tahsil etmekle görev ve yetkilidir. Bu bakımdan Yönetmelik hükümleri doğrultusunda geçiş hakkı ücretine dair Belediye gelir tarifesinde belirleme yapılarak tahsilat işlemlerine başlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Mülkiyeti Diğer Kurumlara Ait Olan Taşınmazlar Üzerinde Halı Saha Yaptırılması İşlerinde Mevzuata Uyulmaması

Mülkiyeti diğer kurumlara ait olan taşınmazlar üzerine Belediye tarafından yaptırılan halı sahalarla ilgili; bazılarında ihale öncesinde ve hali hazırda tahsis işleminin yapılmadığı, birinin tapu kaydında tahsise engel şerhin bulunduğu ve bir başkasında da mera dışında kullanılmayacak alana yapım işi gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

4374 sayılı Kanun'un "İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar" başlıklı 62'nci maddesinde, "Bu Kanun kapsamındaki idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için ihaleye çıkılmadan önce aşağıda belirtilen hususlara uyulması zorunludur" denilmekte olup, söz konusu maddenin (c) fıkrasına göre, yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet,

kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılmaması gerekmektedir.

4374 sayılı Kanun'un "Görevlilerin Ceza Sorumluluğu" başlıklı 60'ncı maddesinde "İhale yetkilisi ile ihale komisyonlarının başkan ve üyeleri ile ihale işlemlerinden sözleşme yapılmasına kadar ihale sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin; 17'nci maddede belirtilen fiil veya davranışlarda bulduklarının, görevlerini kanuni gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının, taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulduklarının tespiti halinde, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanır. Ayrıca, fiil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturması da yapılır ve hükmolunacak ceza ile birlikte tarafların uğradıkları zarar ve ziyan genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirilir. (Değişik son cümle: 30/7/2003-4964/36 md.) Bu Kanuna aykırı fiil veya davranışlardan dolayı hüküm giyen idare görevlileri, bu Kanun kapsamına giren işlerde görevlendirilemezler. Bu Kanun kapsamına giren işlerden dolayı yargı organlarınca herhangi bir ceza verilmiş olanlar, bu Kanun kapsamına giren bütün kamu kurum ve kuruluşlarınca bu Kanunun ve ilgili diğer mevzuatın uygulanması ile görevli ve yetkili kadrolara atanamaz ve görev alamazlar. (Değişik üçüncü fıkra: 30/7/2003-4964/36 md.) 5'inci maddede belirtilen ilkelere ve 62'nci maddede belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında da yukarıda belirtilen müeyyideler uygulanır." denilmektedir.

Diğer taraftan 10.10.2006 tarih ve 26315 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in amacı; kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazların birbirlerine bedelsiz olarak tahsis ve devri ile; Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kamu idarelerine tahsis ve devir işlemlerinin usul ve esaslarının belirlenmesidir.

Yönetmelik'in "Ön ve Kesin Tahsis ile Süresi" başlıklı 6'ncı maddesinde "Kamu idareleri, üzerinde tesis yapılması plânlanan ve tahsis talebinde bulunulan taşınmazları, talepte bulunan kamu idarelerine, tahsis amacına yönelik olarak yatırım projesinin hazırlanması, yatırım programına alınması ve tesis/ bina inşaatına başlanması amacıyla iki yıla kadar ön tahsis yapabilirler. Adına ön tahsis yapılan kamu idaresi tarafından, ön tahsis süresi içerisinde bu iş/işlemlerin yapılması ve buna ilişkin belgeler ile mahallinde düzenlenen tespit tutanağının gönderilerek talepte bulunulması halinde ön tahsis, hizmetin devamı süresince olmak üzere kesin tahsise dönüştürülür. Ancak, tahsise konu taşınmazın aynen kullanılmak üzere tahsisi

durumunda ön tahsis işlemi yapılmaksızın doğrudan kesin tahsis işlemi yapılabilir. Birinci fıkrada yer alan koşulların yerine getirilerek kesin tahsis talebinde bulunulmaması, süresiz tahsis edilen taşınmazın iki yıl süre ile tahsis amacına uygun olarak kullanılmaması veya tahsis amacı dışında kullanılması halinde, tahsis işlemi herhangi bir yazıya gerek kalmaksızın kendiliğinden kalkmış sayılır.” denilmektedir.

Yönetmelik’in “İzinsiz Kullanımlarda Bedel Alınması” başlıklı 11’inci maddesinde;

“(1) Kamu idaresine ait bir taşınmazın tahsis işlemi yapılmadan bir başka kamu idaresi tarafından kullanımı hâlinde, taşınmazın maliki olan kamu idaresince, kendi taşınmaz kira ihalesi komisyonunca belirlenen tutardaki tazminat taşınmazı kullanan kamu idaresinden alınır. Bu tazminat, tebliğ tarihinden itibaren bir ay içerisinde taşınmazı kullanan kamu idaresince ödenir. Bu sürenin geçmesi ile tazminat kesinleşir. Bu tazminatlar, 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflâs Kanunu hükümlerine göre icra dairelerince tahsil olunur.

(2) Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler için ise; Maliye Bakanlığı yerel birimince ilgili mevzuatına göre tespit edilen ecrimisil alınır. Rızaen ödenmeyen ecrimisil, 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanuna göre tahsil edilir. Ancak, Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler için (Değişik ibare:RG-14/8/2014-29088) genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinden ecrimisil alınmaz.” denilmektedir.

Yönetmelik’in 14, 15, 16, 17, 18 ve 19’uncu maddelerinde tahsis veya devir talebinin yapılması, bu talebe eklenecek bilgi ve belgeler, tahsisin kaldırılması veya devredilen yerin geri alınması gibi hükümlere yer verilmiştir.

Yönetmelik’in 20’nci maddesinin (g) fıkrasına göre, “*imar planında öngörülen amaç dışındaki kullanımlar için talep edilen taşınmazların*”, (i) fıkrasına göre “*kullanımı, tahsisi, devri, tasarrufu ve benzeri işlemleri özel düzenlemelere veya ilgili kurum ve kuruluşların iznine tabi olan taşınmazların*” tahsis ve devri yapılamamaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; herhangi bir yapım işi ihale edilmeden önce, işin gerçekleştirileceği taşınmaz ile arsa temin edilmesi, mülkiyet, kamulaştırma ve imar işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir. Mülkiyetin başka bir kuruma ait olması halinde ise, tahsis veya devir işlemlerinin yapılıp yapılmayacağı sorgulandıktan sonra, bunlara engel durumun olmaması halinde işlemlerin tamamlanmasından sonra ihale süreçlerinin işletilmesi uygun olacaktır.

Konu ile ilgili Karacabey Belediyesi tarafından ihale edilen halı saha yapım işlerine dair ihaleler incelenmiştir. Buna göre;

Fen İşleri Müdürlüğü tarafından 05.10.2022 tarihinde ihale edilen 2022/942407 ihale kayıt numaralı iş kapsamında Karacabey ilçesinin Ortasarıbey, Keşlik, Sultaniye ve Harmanlı Mahallelerine birer adet halı saha yaptırılması planlanmıştır. Gençlik ve Spor Bakanlığı tarafından finanse edilen ve 5.300.000. TL'ye ihale edilen iş ile ilgili 31.10.2022 tarihinde sözleşme imzalanmış, işin 02.05.2023 tarihinde tamamlanacağı ifade edilmiştir. Halı sahaların inşa edildiği yerlerle ilgili yapılan tespitler aşağıda yer almaktadır.

- Harmanlı Mahallesinde bulunan 5820 nolu parseldeki 18.433 m2 olan ve mülkiyeti Hazineye ait olan taşınmazın 2.000 m2'lik kısmı ile ilgili Karacabey Kaymakamlığı Milli Emlak Şefliği tarafından Belediyeye 31.01.2024 tarihinde gönderilen yazıda, söz konusu taşınmaza ait kısmın sportif faaliyetlerde kullanılmak üzere Belediyeye iki yıl süre ile ön tahsisinin yapılması konusunda işlemlere başlandığı ifade edilmiştir. İhale tarihinin 05.10.2022 ve sözleşmeye göre işin bitirilme tarihinin 02.05.2023 olduğu ve söz konusu taşınmazla ilgili tahsis işlemlerine 2024 yılında başlandığı dikkate alındığında, tahsis işleminin yapılmadığı görülmektedir.
- Keşlik Mahallesi Köyiçi Mevki 1487 ada ve 1 nolu parselde bulunan 4815,27 m2 olan ve mülkiyeti Hazineye ait olan taşınmaz ile ilgili ön tahsisin alınması konusunda 07.09.2022 tarihinde Belediye tarafından Karacabey Kaymakamlığı Milli Emlak Şefliğine yazı yazılmıştır. Yazıya 28.09.2022 tarihinde verilen cevapta, "*taşınmazın 3402 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (a) fıkrası gereği uygulamaya girdiği ve bu aşamada yapılacak bir işlem olmadığı*" ifadesine yer verilmiştir. Bir başka ifade ile tahsis işlemi uygun bulunmamıştır.
- Sultaniye Mahallesi 1246 nolu parselde kayıtlı 3.000 m2 olan ve mülkiyeti Hazineye ait olan, tapu kaydından şerh bulunmayan taşınmaz ile ilgili, ön tahsisin alınması konusunda 21.04.2022 tarihinde Belediye tarafından Karacabey Kaymakamlığı Milli Emlak Şefliğine yazı yazılmıştır. Yazıya 07.06.2022 tarihinde verilen cevapta, sportif faaliyetlerde kullanılmak üzere Belediyeye iki yıl süre ile ön tahsisi uygun bulunmuştur.
- Ortasarıbey Mahallesi Köyiçi Mevki 1565 nolu parselde bulunan 8.447 m2'lik taşınmazın mülkiyeti Hazineye ait olup, tapu kaydında Milli Eğitim Bakanlığının intifa hakkına dair şerh bulunmaktadır. Halı saha yapılan taşınmazla ilgili tahsis alınması v.b. konu ile ilgili herhangi bir yazışma ve dolayısıyla izin bulunmamaktadır.

Fen İşleri Müdürlüğü tarafından 25.04.2023 tarihinde ihale edilen 2023/337593 ihale kayıt numaralı iş kapsamında Karacabey ilçesinin Dağkadı, Çavuş, Beylik ve Hürriyet Mahalleleri birer adet halı saha yaptırılması planlanmıştır. Gençlik ve Spor Bakanlığı tarafından finanse edilen ve 5.000.000 TL'ye ihale edilen iş ile ilgili 10.05.2023 tarihinde sözleşme imzalanmış, işin 10.11.2023 tarihinde tamamlanacağı ifade edilmiştir. Halı sahaların yapılacağı yerlerle ilgili yapılan tespitler aşağıda yer almaktadır.

- Dağkadı, Beylik ve Çavuş Mahallerindeki taşınmazların mülkiyeti, 2014 yılında tahsisen devir ile Karacabey Belediyesine geçmiştir. Tapu kayıtlarında herhangi bir şerh bulunmadığından, halı sahaların yapımına engel durum yoktur.
- Hürriyet Mahallesi 3402 nolu parselde bulunan 2.476 m²'lik taşınmazın mülkiyet bilgileri kısmında malik olarak kamu orta malı yazmaktadır. 4342 sayılı Mera Kanunu'na göre, *“hayvanların otlatılması ve otundan yararlanılması için tahsis edilen veya kadimden beri bu amaçla kullanılan yer”* olarak tanımlanan taşınmazın tasarrufu İl Mera Komisyonundadır. 4342 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde, *“....Mera, Yaylak ve Kışlakların Hukuki Durumu bu yerler Devletin hüküm ve tasarrufu altında olup, bunlar özel mülkiyete geçirilemez, amacı dışında kullanılamaz, zaman aşımı uygulanamaz, sınırları daraltılamaz. Amaç dışı kullanılmak suretiyle vasıfları bozulan mera, yaylak ve kışlakları tekrar eski konumuna getirmek amacı ile yapılan veya yapılacak olan masraflar sebebiyet verenlerden tahsil edilir. Yapılan masraflar karşılığı tahsil edilen tutarlar genel bütçeye, yapılacak olan masraflar karşılığı tahsil edilen tutarlar ise il müdürlüklerince hazırlanan ıslah projelerine uygun olarak o yerin ıslah çalışmalarında kullanılmak üzere köy sandığında veya belediye bütçesinde açılacak hesaba gelir kaydedilir....”* denilmektedir. Buna göre, imar planında mera olarak ayrılan taşınmaza halı saha yaptırılması mevzuata uygun düşmemektedir.

Sonuç olarak;

2022/942407 nolu ihalede yer alan dört taşınmazdan sadece biri için ihale öncesinde ön tahsis alınmış, diğerlerinde herhangi bir tahsis işleminin yapılmadığı tespit edilmiştir. Kaldı ki, Ortasarıbey Mahallesiindeki taşınmaz üzerinde Milli Eğitim Bakanlığı lehine intifa hakkı bulunmakta olup, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmeliği'nin 21'inci maddesine göre ilgili kurumdan izin alınmadan tahsis işleminin yapılması mümkün değildir.

2023/337593 nolu ihaledeki dört taşınmazın üçünün mülkiyeti Karacabey Belediyesine ait olup, Hürriyet Mahallesiindeki taşınmazın mülkiyeti kamu orta malı olarak geçmektedir. Mera olarak tanımlanan taşınmazın amacı dışında kullanılamayacağından bu alana halı saha yapılması mümkün değildir.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, Harmanlı Mahallesiinde yaptırılan halı saha için ihaleden önce alınması gereken tahsisin 2024 yılı içerisinde alındığı ifade edilmiş olup, bu durum bulguda yer alan tespiti değiştirmemektedir. Kurum cevabının devamında bulguda geçen diğer mahalleler için açıklamalar yapılmış olmakla birlikte, bunlar bulgu içeriğinde yer alan tespitleri teyit eder niteliktedir. Diğer yandan kurum cevabında halı saha yapılması talebinin İlçe Milli Eğitim Müdürlüğünden geldiği ifade edilmiş olup, söz konusu talebin hangi kurumdan geldiğinin bulgu içeriği açısından önemi bulunmamaktadır. Ayrıca halı sahalara Gençlik ve Spor Bakanlığının reklam tabelası asılması ve bunun karşılığında Belediyeye reklam bedeli ödemesi de bulgunun içeriğini değiştirmemektedir. Ayrıca, hürriyet mahallesiinde yapılan halı saha ile ilgili tespite kurum tarafından herhangi bir cevap verilmemiştir.

Hal böyle olunca; yukarıda yer alan her iki ihalede de 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinde yer alan *"yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılmaması gerekmektedir."* hükmüne aykırı hareket edilerek halı saha yapım işlerinin gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu durum, 4734 sayılı Kanun'un 60'ıncı maddesi gereği görevlilerin ceza sorumluluğunu gerektirmekte olup, aynı zamanda izinsiz kullanım dolayısıyla tazminat ve ecrimisil ödenmesi ve böylece kamu zararının ortaya çıkması gibi uygulamaları da gündeme getirebilecektir. Bu tür olumsuzluklarla karşı karşıya kalmamak için, yapım işlerinde ihaleye çıkmadan önce işin gerçekleştirileceği taşınmazların mülkiyet, imar v.b sorunları olup olmadığı, tahsis yapılmasına engel durumun varlığının sorgulanması ve bu yönde bir sorunu yoksa tahsis işlemi tamamlandıktan sonra ihale süreçlerinin yürütülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Parkada Sosyal Tesislerinin Piyasa Rayiçlerine Göre Düşük Kalan Kirasının Güncellenmemesi ve Kapalı Kullanım Alanını İzinsiz Olarak Genişleten Kiracıdan Ecrimisil Bedeli Alınmaması

Parkada Sosyal Tesislerinin piyasa rayiçlerine göre düşük kalan kirasının günün emsal ve rayiçlerine göre güncellenmediği ve kapalı kullanım alanını izinsiz olarak genişleten kiracıdan ecrimisil bedeli alınmadığı tespit edilmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun kira bedelinin belirlenmesini düzenleyen 344'üncü maddesine göre kira bedellerinin ilk beş yıl boyunca TÜFE'deki oniki aylık ortalama artış oranını geçmemek koşuluyla sözleşmede belirlenen oranda artırılması gerekir. Aynı maddeye göre beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin ise, TÜFE'deki oniki aylık ortalama artış oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hâkim tarafından belirlenmesi gerekir.

Emsal nitelikteki Yargıtay kararlarında; sözleşmenin başlangıç tarihinden itibaren kira bedeline her yıl TÜFE'deki oniki aylık ortalama artış oranı uygulanmasının yasaya aykırı olduğu, Türk Borçlar Kanununun 344'üncü maddesinin üçüncü fıkrasının açık hükmü gereğince; sözleşmenin yapıldığı tarihten itibaren 5 yıllık süre geçtiğinden, kira bedelinin, hak ve nesafet ilkeleri doğrultusunda rayice göre tespiti gerektiği belirtilmiştir.(3. Hukuk Dairesi 2017/10455 E., 2019/6443 K., 3. Hukuk Dairesi 2017/9068 E., 2019/5555 K.)

Kira bedellerinin sadece ilk beş yıl TÜFE'deki oniki aylık ortalama artış oranında artırılması, her beş yılın sonunda ise kira bedelinin, her bir kira sözleşmesi itibariyle yeni dönem başlangıcından önce bir komisyon marifetiyle TÜFE'deki oniki aylık ortalama artış oranı, taşınmazın konumu, çevresi, niteliği, kullanım şekli, gibi kira bedeline etki eden tüm etkenler karşılaştırılarak ve emsal ve rayiç kira bedelleri göz önünde tutularak belirlenmesi ve idare tarafından kiracıya yazılı olarak bildirilmesi gerekmektedir.

Öte yandan, İdari Şartnamenin (9-b) numaralı maddesinde, "*Kiracı inşaat, tesisata ilave ve tadilat yapamaz. Projesini hazırlayıp, Belediye Encümeninin rızasını alarak yapabilir.*" denilmektedir. Bu düzenlemeye rağmen, kiracı Belediyeden izin almadan kapalı alanı büyük oranda (2-3 katı) genişletmiştir.

Belediye taşınmazlarının işgalli kullanılması durumunda uygulanacak yaptırımlar, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde yapılan atıf gereği 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinde yer alan düzenlemeler çerçevesinde belirlenmektedir. Anılan madde hükmü uyarınca izinsiz yapılan kapalı alan için; geçmişe dönük olarak tazminat niteliğinde, beş yıllık ecrimisil bedeli talep edilmelidir.

Parkada Sosyal Tesislerinin yeni kira bedelinin ise, fiilen kullanılan kapalı ve açık tüm alanlar dikkate alınarak; günün emsal ve rayiç kira bedellerine göre metrekare cinsinden belirlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kurum cevabında, Parkada Sosyal Tesislerinin yeni kira bedelinin, fiilen kullanılan kapalı ve açık tüm alanlar dikkate alınarak; günün emsal ve rayiç kira bedellerine göre metrekare cinsinden belirlenmesi için gerekli inceleme ve çalışmalara başlanıldığı belirtilmekteyse de, bu konuda herhangi bir belge sunulmamıştır.

Öte yandan kiracıdan izinsiz yapılan kapalı alan için; geçmişe dönük olarak tazminat niteliğinde, beş yıllık ecrimisil bedeli alınması gerekmektedir.

BULGU 10: Taşınmaz Kiralamaları ile İlgili Geçici ve Kesin Teminat Uygulamalarında Mevzuata Aykırı İşlemler Yapılması

Taşınmaz kiralamaları kapsamındaki geçici ve kesin teminat uygulamalarında mevzuata uygun düşmeyen işlemler yapıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin satım, kira ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Meclisin görev ve yetkileri başlıklı 18'inci maddesinin (e) bendinde; taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar verilmesinin belediye meclisinin yetkisinde olduğu belirtilmiştir.

2886 sayılı Kanun'a göre yapılacak ihalelerde geçici teminat miktarı ve kesin teminata ait şartların şartnamelerde belirtilmesi zorunludur. İhale ilanlarında de geçici teminat miktarının belirtilmesi zorunlu olup, alınması gereken teminat miktarları Kanun'un 25 ve 54'üncü maddelerinde açıklanmaktadır.

2886 sayılı Kanun'un "Geçici Teminat" başlıklı 25'inci maddesinde "*İsteklilerden, ihale konusu olan işin tahmin edilen bedelinin %3'ü oranında geçici teminat alınır. 10'uncu madde uyarınca yapılacak ihalelerde geçici teminat teklif edilen bedelin, tasfiye idaresince yapılan taşınır mal satışlarında ise satışa esas bedelin %3'ünden az olamaz.*" Denilmektedir.

Aynı Kanun'un "Kesin Teminat" başlıklı 54'üncü maddesinde ise "*Taahhüdün, sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, sözleşme yapılmasından önce müteahhit veya müşteriden ihale bedeli üzerinden hesaplanmak*

suretiyle %6 oranında kesin teminat alınır. (Ek cümle:17/9/2004-5234/9 md.) Tasfiye idaresince yapılan taşınır mal satışlarında kesin teminat, ihale bedelinin %6'sından az olamaz. Müteahhit veya müşterinin bu zorunluluğa uymaması halinde, protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın ihale bozulur ve varsa geçici teminatı gelir kaydedilir. Verilen kesin teminat, teminat olarak kabul edilen diğer değerlerle değiştirilebilir. Sözleşmenin yapılmasından sonra geçici teminat iade edilir.” Denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, üzerlerine ihale yapılmayan isteklilerin geçici teminatları geri verilmektedir. İhaleyi kazananların geçici teminatları ise sözleşmenin yapılmasından sonra iade edilmekte, bunlardan kesin teminat alınmaktadır. Ancak hem geçici hem de kesin teminata dair hükümler incelendiğinde, teminat alınma husususun idarelerin takdirine bırakılmadığı, “*alınır*” ibaresine yer verilerek bunun zorunlu bir uygulama olması gerektiği görülmektedir.

Konu ile ilgili Karacabey Belediyesi tarafından yapılan taşınmaz kiralamalarındaki teminat alınma durumları incelenmiştir. Buna göre, Belediye envanterine kayıtlı çeşitli büyüklükteki 430 adet tarla ve DSİ taşkın saha alanı için her yıl sezonluk (9-10 aylık) kiralama ihalesi yapıldığı görülmüştür. Bu ihalelerde muhammen bedelin %50'si oranında nakdi geçici teminat istenmekte, ihalenin muhammen bedelin üzerinde gerçekleşmesi durumunda aradaki farkın %50'si yine ihaleyi kazanan kişilerden alınarak kiralamanın ilk taksiti tahsil edilmiş olmaktadır. Teklif veren diğer kişilerden alınan geçici teminat tutarları iade edilmekte olup, bunun haricinde ihaleyi alan şahıstan ayrıca bir kesin teminat alınması uygulaması bulunmamaktadır.

Mevzuata uygun düşmeyen bu tür uygulamalar, gelecekte oluşabilecek olumsuzluklara karşı İdareyi güvence altına alacak bir mekanizmanın ortadan kalkmasına sebep olmaktadır.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, bundan sonraki süreçte gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir. Bu yöndeki çalışmaların ivedi bir şekilde tamamlanarak mevzuatta öngörülen doğrultuda teminat alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Borçlarını Zamanında Ödemeyen Taşınmaz Kiracıları Hakkında Sözleşme ve Mevzuatta Yer Alan Süreçlerin İşletilmemesi

Belediyeye borcu olan taşınmaz kiracıları ile ilgili sözleşmede yer alan hükümlerin uygulanmadığı ve bunların büyük çoğunluğu hakkında hukuksal süreçlerin işletilmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (h) bendinde, "*Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek*" hükmüne yer verilmiştir. Bahsedilen yetki ve imtiyaz çerçevesinde taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar verme görevi Belediye Meclisine aittir. Kanun'un 34'üncü maddesine göre, süresi üç yılı geçmemek üzere taşınmaz kiralanmasına karar verme yetkisi Belediye Encümenine aittir.

Kanun'un 38'inci maddesine göre ise taşınmaz malları idare edilmesi ve bunların kiraya verilmesinden elde edilecek alacakların takip ve tahsili Belediye Başkanının görev ve sorumluluğundadır. Bu kapsamda Belediye tarafından yapılan taşınmaz kiralamaları ve kiracıların 31.12.2023 tarihi itibarıyla borç ödeme durumları incelenmiştir. Buna göre, Belediyeye borcunu ödemeyen 159 kiracıdan olan alacak tutarı 1.970.320,86 TL'dir. Bu şahıslara uygulanan gecikme zammı tutarı ise 1.768.988,69 TL'dir. 159 kişiden 32'si için herhangi bir hukuksal süreç işletilmemiş, 12'i için ödeme emri gönderilmemiş, 74'ü için icra işlemlerine başlanmış geri kalanlar için de sadece ihtar çekilmiştir.

Söz konusu alacaklarla ilgili kiralama sözleşmelerinde "*üç ay üst üste kira bedelinin ödenmemesi veya bir yıl içerisinde üç defa geç ödenmesi yahut eksik ödenmesi halinde sözleşme Belediye tarafından feshedilir ve kiracının tahliyesine başlanır.*" ifadelerine yer verilmiş olmasına rağmen, borcunu ödemeyenlerin büyük bir kısmı hakkında, sözleşmede yer alan hükümlerin işletilmediği, hukuksal süreçlerin başlatılmadığı ve dolayısıyla kesin teminatların gelir kaydedilmesi ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 84'üncü maddesine göre ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilmesi yönünde işlem yapılmadığı tespit edilmiştir. Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, borcunu ödemeyen kiracılar hakkında hukuksal süreçlerin başlatılacağı ifade edilmiştir.

Belediye taşınmaz gelirlerinin tahsilatını ve yönetimini olumsuz yönde etkileyen bu tür olumsuzların önüne geçilmesi adına, borcunu ödemeyen kiracılarla ilgili sözleşme ve mevzuatta yer alan tüm süreçler işletilerek her türlü önlemlerin alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Meclis Kararı ve Süre Sınırlaması Olmadan Taşınmaz Tahsisi Yapılması

Mülkiyeti Karacabey Belediyesine ait üç adet taşınmazın bazı bölümlerinin meclis kararı bulunmaksızın protokol ile tahsis edildiği ve bu işleme dair bir süre sınırı getirilmediği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde; "*Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; ... d) Kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür. ...*" denilmektedir. Buna göre, Belediye envanterine kayıtlı taşınmazlar, Belediye Meclis kararı ile en fazla yirmi beş yıl süre ile kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilebilmektedir.

Konu ile ilgili yapılan incelemede, mülkiyeti Karacabey Belediyesine ait olan üç adet taşınmazın bazı bölümlerinin meclis kararı olmadan Bursa Büyükşehir Belediyesine protokol imzalanarak tahsis edildiği ve bu işleme dair herhangi bir süre sınırlaması yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, tahsislerle ilgili meclis kararı alınacağı ifade edilmiş olup, bundan sonraki süreçte yapılacak taşınmaz tahsislerinde bu yönde işlemler yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

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/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular BULGU 7
Tahsise Konu Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular BULGU 1
Kullanım Olanaklarını Yitiren Maddi Duran Varlıklar İçin Eksik Amortisman Ayrılması	2021	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular BULGU 3
Taşınmaz Kayıtlarının Gerçek Durumu Yansıtılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular BULGU 2