



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

SİNOP AYANCIK BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7. DENETİM BULGULARI	13

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	2
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Başka İdareler Adına İzlenmesi Gereken Tahakkuk Etmiş Alacakların Muhasebeleştirilmemesi ve Raporlanmaması
2. Taşınmazlara İlişkin Kayıt, Değerleme ve Envanter İşlemlerinin Yapılmaması
3. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında Yapılan Enflasyon Düzeltmesi ile İlgili Şirketlerin Sermaye Enflasyon Düzeltmesi Kayıtlarının Tutarlı Olmaması

B. Diğer Bulgular

1. Mal ve Hizmet Alımlarının Kamu İhale Kanunu'nda Düzenlenen İhale Usullerine Uygun Olarak Yapılmaması
2. Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Hakediş Bedellerinin Tam Olarak Ödenmemesi

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.

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'da belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 12 üyeden oluşmuştur.

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

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

Ayancık Belediyesinin teşkilat yapısında, memurlar arasından atanan bir Başkan Yardımcısı ve yedi müdür ile İtfaiye ve Zabıta Amiri Başkana bağlı olarak görev yapmaktadır. Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır.

Belediyede çalışan personele ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	94	28
Sözleşmeli personel (Kısmi zamanlı avukat)	1	1
Kadrolu işçi	44	8
Geçici işçi	-	-
Toplam	139	37
696 sayılı KHK uyarınca çalıştırılan personel		110

696 sayılı KHK kapsamında çalıştırılan personel Belediyenin Personel Şirketinden temin edilmiştir.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri 27.05.2016 tarihli ve 29724 mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 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 Ayancık Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ve ek bütçe ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek TL	Eklenen Düşülen Ödenek TL	Ödenek Toplamı TL	Bütçe Gideri Toplamı TL	İptal Edilen Ödenek TL
1	Personel Giderleri	19.180.512,79	14.642.150,00	33.822.662,79	27.248.430,04	6.574.232,75
2	Sos. Güv. Kur. Devlet Primi Giderleri	3.011.006,61	1.271.850,00	4.282.856,61	3.193.761,60	1.089.095,01
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	67.437.033,07	97.263.200,00	164.700.233,07	129.226.415,57	35.473.817,50
4	Faiz Giderleri	16.800,00	0,00	16.800,00	0,00	16.800,00
5	Cari Transferler	4.992.466,38	-1.800.000,00	3.192.466,38	2.348.692,63	843.773,75
6	Sermaye Giderleri	10.200.186,53	-350.000,00	9.850.186,53	110.268,00	9.739.918,53
7	Sermaye Transferleri	2.100,00	0,00	2.100,00	0,00	2.100,00
8	Borç Verme	700,00	0,00	700,00	0,00	700,00
9	Yedek Ödenek	25.159.194,62	-13.329.200,00	11.829.994,62	0,00	11.829.994,62
	Toplam	130.000.000,00	97.698.000,00	227.698.000,00	162.127.567,84	65.570.432,16

Ayancık Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 130.000.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde kabul edilen 97.698.000 TL ek bütçe ile birlikte 2024 yılı toplam ödenek tutarı 227.698.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 162.127.567,84 TL bütçe gideri yapılmış, 65.570.432,16 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Geliri Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini TL	Tahsilat Tutarı TL	Ret ve İadeler TL	Net Tahsilat TL	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	10.269.312,24	14.983.233,64	1.566,90	14.981.666,74	145,89
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.008.239,10	18.360.999,07	1.205,00	18.359.794,07	229,26
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	49.086.438,79	10.609,59	0,00	10.609,59	0,02
05- Diğer Gelirler	111.134.777,22	101.872.177,50	0,00	101.872.177,50	91,67
06- Sermaye Gelirleri	48.791.924,42	91.650,00	0,00	91.650,00	0,19
08-Alacaklardan Tahsilat	407.308,23	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	227.698.000,00	135.318.669,80	2.771,90	135.315.897,90	59,43

2024 yılında net bütçe geliri %59,43 seviyesinde gerçekleşmiştir. Alınan bağış ve yardımların (%0,02), sermaye gelirlerinin (%0,19) ve alacaklardan tahsilatın (%0,00) olması bütçede öngörülen gelir tutarlarının tamamına yakınının tahsil edilmediğini göstermektedir. Vergi gelirleri (%145,89) ile teşebbüs ve mülkiyet gelirlerindeki (%229,26) yüksek oranlı tahsilat gerçekleştirmeleri ek bütçede bu gelir kalemleri için artış öngörülmemesinden, diğer gelirlerdeki (%91,67) artış oranı ise ek bütçenin 105.909.690,35 TL'sinin diğer gelirlerle ilgili olmasından kaynaklanmıştır.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Gideri Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği TL	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) TL	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	33.822.662,74	27.248.430,04	80,56
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.282.856,61	3.193.761,60	74,57
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	164.700.233,07	129.226.415,57	78,46
04- Faiz Gideri	16.800,00	0,00	0,00
05- Cari Transferler	3.192.466,38	2.348.692,63	73,57
06- Sermaye Giderleri	9.850.186,58	110.268,00	1,12
07- Sermaye Transferleri	2.100,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	700,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	11.829.994,62	0,00	0,00
Toplam	227.698.000,00	162.127.567,84	71,20

2024 yılında bütçe giderleri %72,80 seviyesinde gerçekleşmiştir. Ek bütçe ile verilen ödeneklerin yıl sonunda iptal edilmesi bu oranın oluşmasında etkin olmuştur.

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 Geliri Çeşidi	2022 Yılı TL (A)	2023 Yılı TL (B)	2024 Yılı TL (C)	2022-2023 Değişim Oranı (%) [(B-A)/A*100]	2023-2024 Değişim Oranı (%) [(C-B)/B*100]
Vergi Gelirleri	6.386.147,01	9.476.656,75	14.983.233,64	48,39	58,11
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	5.515.051,73	13.943.331,97	18.360.999,07	152,82	31,68
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	5.442.319,87	12.137.100,00	10.609,53	123,01	-99,91
Diğer Gelirler	32.798.751,41	54.303.320,44	101.872.177,50	65,57	87,60
Sermaye Gelirleri	3.464.948,40	33.114.415,00	91.650,00	855,70	-99,72
Toplam	53.607.218,42	122.974.824,16	135.318.669,80	129,40	10,03
Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler (-)	115.778,30	17.704,84	2.771,90	-84,71	-84,34
Net Toplam	53.491.440,12	122.957.119,32	135.315.897,90	129,86	10,05

2024 yılında gelirler önceki yıla göre %10,05 artış göstermiştir. 2024 yılında alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler (%99,91) ve sermaye gelirinde (%99,72) önceki yıla göre %100'e yakın bir azalış söz konusu iken, diğer gelirlerde (%87,60) ise bu orana yakın bir artış söz konusudur. Bu değişim ek bütçe için öngörülen gelir kalemlerinden kaynaklanmıştır. Ret ve iadelerdeki belirgin artış, büyük oranda diğer gelirlerdeki ret ve iadelerden kaynaklanmaktadır.

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

Bütçe Gideri Çeşidi	2022 Yılı TL (A)	2023 Yılı TL (B)	2024 Yılı TL (C)	2022-2023 Değişim Oranı (%) [(B-A)/A*100]	2023-2024 Değişim Oranı (%) [(C-B)/B*100]
Personel Giderleri	8.850.656,90	17.776.662,62	27.248.430,04	100,85	53,28
SGK Devlet Prim Giderleri	1.319.734,61	2.047.862,65	3.193.761,60	55,17	55,96
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	71.742.253,66	87.892.615,32	129.226.415,57	22,51	47,03
Faiz Giderleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cari Transferler	262.159,81	781.408,27	2.348.692,63	198,07	200,57
Sermaye Giderleri	432.887,44	2.667.627,80	110.268,00	516,24	-95,87
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	82.607.692,42	111.166.176,66	162.127.567,84	34,57	45,84

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre %45,84 artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinin %53,28, sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin %55,96 arttığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde %47,03, cari transferlerde %200,57 oranlarında artış gerçekleşirken, sermaye giderlerinde %96 oranında azalış olmuştur.

Faaliyet sonuçları tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı faaliyet gideri 175.960.500,13 TL, faaliyet geliri 135.253.795,76 TL olup, dönem olumsuz faaliyet sonucu 40.706.704,37 TL olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin dört adet şirkette ortaklığı bulunmaktadır. Hissenin %100'ü Belediyeye ait olan Yeşil Ayancık Turizm San. ve Tic. Ltd. Şti.'nin sermayesi 2024 yılında 10.000,00 TL'den 250.000,00 TL'ye çıkarılmıştır. Yıl içinde artırılan sermaye ile ilgili olarak ödeme yapılmadığından, 241 ve 247 No.lu hesaplara sermaye artışı olan 240.000,00 TL yerine 250.000,00 TL kayıt yapılması nedeniyle 241 No.lu hesap bakiyesi ile şirketlerdeki sermaye tutarı arasında 10.000,00 TL'lik fark bulunmaktadır.

Ayancık Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Sermaye Tutarı TL	Belediyenin Sermaye Hissesi TL	Belediyenin Sermaye Ödemesi TL	Hisse Oranı (%)
1	Ayancık Belediyesi Personel Limited Şirketi	10.000,00	10.000,00	10.000,00	100,00
2	Yeşil Ayancık Turizm Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi	250.000,00	250.000,00	10.000,00	100,00
3	Ayancık Mobilya Ders Araçları Üretim Pazarlama A.Ş.	300.000,00	600,00	600,00	0,2
4	Ayorsan Ayancık Orman Ürünleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.	600.000,00	200,00	200,00	0,03
Toplam		1.160.000,00	260.800,00	20.800,00	

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1 Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Ayancık Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri 27.05.2016 tarih ve 29724 (mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Yönetmelik’in 45’inci 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.

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:

- Mizan cetveli
- 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

17.09.2020 tarihli ve 31247 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 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 denetime sunulanlar aşağıdadır:

- 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 yansıtmamasından 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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Beşinci Kısımında, “İç Kontrol Sistemi” düzenlenmiş olup bu kısımda, iç kontrol sistemine ilişkin olarak; iç kontrolün tanımı ve amacı, kontrolün yapısı ve işleyişi, ön mali kontrol, mali hizmetler birimi, muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları, muhasebe yetkilisinin nitelikleri ve atanması, iç denetim, iç denetçinin görevleri, iç denetçilerin nitelikleri ve atanması, iç denetim koordinasyon kurulu, iç denetim koordinasyon kurulunun görevleri hususlarına yer verilmiştir.

Aynı Kanun’un, 55’inci maddesinde iç kontrol, “İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü” olarak tanımlanmış,

57’nci maddesinde ise; “(...) Yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, malî yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından ilgili idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemler alınır.” hükmüne yer verilmek suretiyle etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması sorumluluğu idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticilerine bırakılmıştır.

İç kontrolün temel amaçlarından birisi faaliyetlerin, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli şekilde yürütülmesini sağlamaktır. Bu noktada amaçların nasıl belirlendiği ve bunların faaliyetlerle nasıl ilişkilendirildiği önemlidir.

İdarelerin uluslararası standartlarda iç kontrol sistemi oluşturmalarını teminen Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği yürürlüğe girdikten sonra Maliye Bakanlığı, 04.02.2009 tarih B.07.0.BMK.0.24-150/4005-1205 sayılı Genelgeyi yayımlamış ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberini oluşturmuştur. Bu rehbere göre üst düzey sahiplenmeyi, yetkilendirmeyi ve izlemeyi sağlamanın yanında, üst yöneticinin olumlu iradesini göstermesi açısından Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlık çalışmalarının üst yönetici onayıyla başlatılması ve bu onayda bir üst yönetici yardımcısı veya harcama yetkilisinin başkanlığında, harcama yetkilileri veya görevlendirecekleri yardımcılardan oluşan İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulması da gerekmektedir.

5393 sayılı Kanun'un “Stratejik plan ve performans programı” başlıklı 41’inci maddesinde, nüfusu 50.000’in altında bulunan belediyelerin stratejik plan ve dolayısıyla performans programı hazırlama yükümlülüğü bulunmamaktadır.

İdarenin iç kontrol sistemine ilişkin olarak yapılan ilk değerlendirmelere göre yapılan tespitler aşağıda, bileşenler bazında belirtilmiştir.

Kontrol Ortamı

Yetki devirleri ve sınırları yazılı olarak belirlenmemiştir.

İdare yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini dikkate almamaktadır.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmamıştır.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiş ve kurum çalışanlarına açıklanmamıştır.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmiştir.

Kurumda ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planlaması yapılmamıştır.

Risk Değerlendirmesi

İdare kurumsal risklerini belirlememiştir

İdare iç kontrol risklerini belirlememiştir.

Kontrol Faaliyetleri

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile iş akış süreçleri açık bir şekilde belirlenmemiştir.

İdare yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini dikkate almamaktadır.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmamıştır.

Bilgi ve İletişim

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sunacak bir yönetim bilgi sistemi kurulmamıştır.

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmamıştır.

Faaliyet sonuçları ile değerlendirmeleri idare faaliyet raporunda gösterilmemektedir.

İdare faaliyet raporu kurumun web sitesinde yayınlanmamaktadır.

Kurumda veri kayıt ve dosyalama sistemi mevcut değildir.

Mevcut bilgi yönetim sistemleri bilgi güvenliğini ve yedekleme gerekliliklerini sağlayacak şekilde dizayn edilmemiştir.

İzleme ve Takip

Kamu İç kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmamıştır.

İdarenin hiçbir birimi iç kontrol sistemine ilişkin değerlendirme yapmamaktadır.

Üst yönetici ve harcama birimleri iç kontrol güvence beyanını imzalamamıştır.

Sonuç olarak iyi işleyen bir iç kontrol sisteminin varlığı noktasında etkin bir kontrol ortamı son derece önemlidir. Kurum üst yönetimi başta olmak üzere tüm personelin sistemin

yapılandırılması ve işlerliğinin sağlanmasındaki olumlu ve yapıcı yaklaşımları iyi bir kontrol ortamının en temel özelliğidir.

Bu itibarla, Belediyede henüz iç kontrol sistemin kurulmasının tamamlanmaması nedeniyle etkin bir iç kontrol sisteminden söz etmek mümkün olmadığından öncelikle söz konusu standartlar çerçevesinde iç kontrol sisteminin üst yöneticinin sorumluluğunda kurulmasına yönelik olarak Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi doğrultusunda bir eylem planının oluşturulması, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulması, iç kontrole ilişkin düzenlemelerin ve iç kontrol sisteminin işleyişinin yılda iki defa değerlendirmeye tabi tutularak raporlanması, alınması gereken önlemlerin belirlenmesi, bu işlemlerin bir eylem planı çerçevesinde uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Sinop Ayancık 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: Başka İdareler Adına İzlenmesi Gereken Tahakkuk Etmis Alacakların Muhasebeleştirilmemesi ve Raporlanmaması

Mevzuatı uyarınca sorumlu sıfatıyla, diğer idareler adına tahakkuk ettirilen alacakların, Belediye tarafından muhasebeleştirilmediği ve raporlanmadığı görülmüştür.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’nun “Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı” başlıklı 12’nci maddesinin altıncı

fıkrasında; “Belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 8 inci ve 18 inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin %10’u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirilir ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edilir.” düzenlemesine yer verilmiştir.

Söz konusu Kanun’un ilgili maddesi uyarınca, emlak vergisi üzerinden hesaplanacak katkı payının tahakkuk ettirilerek, emlak vergisi ile birlikte tahsil edilmesi ve tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödenmesi gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “94 Değerli kâğıt ve özel tahakkuk hesapları” başlıklı 469’uncu maddesinde; bu hesap grubunun, bütçe geliri olmayan ve özel kanunları uyarınca, muhasebe birimleri tarafından 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’a göre takip ve tahsili gereken alacaklar ve başka birimler adına tahsili istenilen alacakların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde, emlak vergilerinin tahakkuk ettirildiği tarihte, Belediyece kendi payının, alacak olarak muhasebeleştirildiği ancak, Kültür Varlıklarının Korunması Katkı Payının muhasebeleştirilmediği ve muhasebe sisteminde izlenmediği görülmüştür. Söz konusu katkı paylarına ilişkin tahakkuk kayıtları muhasebe sisteminde izlenmemekle beraber, emlak vergileri ile birlikte tahsil edilmekte ve ilgili idareler adına emanet hesaplara alınarak, ilgili idarelere ödenmektedir.

Belediyece başka idareler adına sorumlu sıfatıyla ödenmesi gereken tahakkuk etmiş ancak tahsil edilmemiş alacakların da muhasebe sisteminde izlenmesi ve raporlanmasını sağlamak üzere, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Tek Düzen Muhasebe Hesap Planı uyarınca “948 Başka Birimler Adına İzlenen Alacaklar Hesabı”nda izlenmesi ve raporlanması gerekmektedir.

Sonuç olarak, Belediyece diğer kamu idareleri adına tahakkuk ettirilmiş alacakların muhasebeleştirilmemesi ve raporlanmaması sebebiyle, dönem sonunda diğer idareler adına tahakkuk etmiş ancak tahsil edilmemiş alacaklar, bilançoda tam, doğru ve gerçek tutarları üzerinden raporlanamamaktadır.

BULGU 2: Taşınmazlara İlişkin Kayıt, Değerleme ve Envanter İşlemlerinin Yapılmaması

Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kayıt, değerlendirme ve kayıtların güncel durumunu gösteren envanter çalışmalarının yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idarelerinin taşınır ve taşınmazlarının yönetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 44-48'inci maddeleri ile 60'ıncı maddesinde düzenlenmiştir. Kanun'un vermiş olduğu yetkiye istinaden, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 1'inci maddesinde, Yönetmeliğin amacının; 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 düzenlemek olduğu belirtilerek, diğer maddelerinde de kamu idarelerinin tasarrufunda bulunan taşınmazların kaydına ve buna ilişkin cetvellerin tutulmasına ilişkin usul ve esaslar ile bu işlerle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir.

Söz konusu Yönetmelik uyarınca; taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri ile görevli birim ve personelin belirlenerek, taşınmazların kaydedilmesi, yönetmelikte belirtilen değerlendirme yöntemleri ile değer tespitinin yapılması, taşınmazların numaralandırılması ve dosya sisteminin oluşturulması, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda da cins tashihiinin yapılması gerekmektedir.

Diğer taraftan 5018 sayılı Kanun'un "Muhasebe sistemi" başlıklı 49'uncu ve "Kayıt zamanı" başlıklı 50'nci maddeleri uyarınca; bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması gerekmektedir. Bu işlemlerin belgeye dayalı olarak zamanında muhasebeleştirilmesi, bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna sunulması gerekmektedir.

Bu kapsamda, kamu idarelerince uygulanacak çerçeve hesap planı ile düzenlenecek raporların şekil, süre ve türlerine ilişkin hususlar; muhasebe ve raporlama standartları çerçevesinde belirlenmiş, belediyelerle ilgili hususlar Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe

Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir.

Yapılan incelemelerde, Belediyenin yönetimi altındaki taşınmazların kayıt, değerlendirme, numaralandırma ve dosyalama ile cins tahsis işlemlerinin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak yapılmadığı ve/veya güncellenmediği tespit edilmiştir. Bunun doğal sonucu olarak, taşınmazların kayıtlı değerleri, amortisman ve enflasyon düzeltmesi tutarları doğru tam ve zamanında gerçeğe uygun olarak raporlanamamaktadır. Ayrıca dönem içerisinde elden çıkarılan taşınmazların, kayıtlı değeri ile satış değeri arasındaki olumlu ve olumsuz farklar da, faaliyet hesapları ile ilişkilendirilememektedir.

Sonuç olarak, taşınmazlara ilişkin olarak bilançonun duran varlıklar grubu, amortisman ve enflasyon düzeltmesi işlemleri ve faaliyet sonuçları hesapları, raporlama tarihi itibarıyla tam, doğru ve gerçeğe uygun tutarları göstermemektedir.

BULGU 3: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında Yapılan Enflasyon Düzeltmesi ile İlgili Şirketlerin Sermaye Enflasyon Düzeltmesi Kayıtlarının Tutarlı Olmaması

Belediyenin 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında kayıtlı enflasyon düzeltmesi tutarı ile ilgili şirketin öz kaynakları içinde kayıtlı sermaye enflasyon düzeltmesi tutarı arasında farklılık bulunmaktadır.

Belediyenin Personel Şirketinin 10.000,00 TL tutarındaki ödenmiş sermayesinin 2023 yıl sonu itibarıyla enflasyon düzeltmesine tabi tutulması sonucu 241 No.lu hesaba kaydedilen tutar 27.514,11 TL iken, söz konusu Şirketin 31.12.2023 tarihli bilançosunda yer alan sermaye enflasyon düzeltme tutarı 52.195,10 TL'dir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde enflasyon düzeltmesi, Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından 16.12.2023 tarih ve 32401 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 85 No.lu Genel Tebliğ çerçevesinde 31.12.2023 tarihli mali tablolarına uygulanmıştır.

Tebliğ'in "Enflasyon düzeltmesi işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinin 5'inci fıkrasında "(5) Mali kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabı ile mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabının enflasyon düzeltmesi işlemleri, ilgili kuruluşların enflasyon düzeltmesi işlemleri esas alınarak yapılır. Bu kuruluşlarca yapılan enflasyon düzeltmesi işlemlerine ilişkin belgeler, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Bakanlığa; kapsama dahil diğer kamu idareleri için ilgili kamu idaresine gönderilir. İlgili kamu idaresinin muhasebe birimi sermaye

hareketlerine ilişkin bu belgeleri esas alarak muhasebeleştirme işlemlerini yapar. Enflasyon düzeltilmesi ve sermaye hareketlerine ilişkin kuruluştan alınan belgelerin bir nüshası muhasebeleştirme belgesine eklenir.” düzenlemesine yer verilmiştir.

Tebliğ gereğince, Belediye şirketlerine yatırılan sermayelerin enflasyon düzeltilmesi işlemlerinde; ilgili şirketlerin enflasyon düzeltilmesi işlemleri esas alınacak, muhasebeleştirme işlemleri bu şirketlerce yapılan enflasyon düzeltilmesine ilişkin belgeler esas alarak yapılacak, enflasyon düzeltilmesi ve sermaye hareketlerine ilişkin şirketlerden alınan belgelerin bir nüshası muhasebeleştirme belgesine eklenecektir.

Kamu İdaresi cevabında; bulguda tespit edilen enflasyon düzeltilmesi farkları 2024 yıl sonu itibarıyla giderilmediğinden enflasyon düzeltilmesinin, 2025 sonu itibari ile ilgili şirketlere ait yapılan enflasyon düzeltilmeleri esas alınmak sureti ile eşgüdümlü olarak yapılacağı ifade edilmiştir.

Belediyenin 2023 yılından devreden ve 31.12.2024 tarihli bilançosunda da yer alan 241 No.lu hesapta kayıtlı enflasyon düzeltilmesi farklarının ilgili şirketlerin enflasyon düzeltilmesi kayıtları dikkate alınarak düzeltilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Mal ve Hizmet Alımlarının Kamu İhale Kanunu’nda Düzenlenen İhale Usullerine Uygun Olarak Yapılmaması

İdarece, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda düzenlenen ihale usulleri kullanılmak suretiyle temin edilmesi gereken mal ve hizmet alımlarının tamamına yakınının Kanun’da bir ihale usulü olarak düzenlenmeyen doğrudan temin usulü ile yapıldığı görülmüştür.

Kamu idareleri, borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait kaynakları, kanunlara veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri ile diğer giderlerinde kullanmakla yetkili ve mükelleftir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kanunu’na göre kamu kaynağının kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için

gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Bütçeden harcama yapılabilmesi, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkündür. Harcama talimatında hizmetin gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgilerin yer alması gerekir.

Kamu hizmetleri, bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilir. Bütçeden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alınması gerekmektedir.

Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun ve diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur.

Kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin gerçekleştirme usul ve esasları 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belirlenmiştir.

Belediyeler kullanımlarında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımı ile yapım işlerinin ihalelerini 4734 sayılı Kanun hükümlerine göre yürütmek zorundadırlar.

Kanun'un 18'inci maddesine göre; idarelerin mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usullerinden birinin uygulanması gerekmektedir. Kanun kapsamında yapılacak ihalelerde uygulanabilecek ihale usulleri arasında sayılan pazarlık usulü, sadece Kanun'da belirtilen hallerde kullanılabilecek olup, açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usuller olarak kabul edilmiştir.

İdareler, kanunlarla öngörülen mal ve hizmet alımlarını 4734 sayılı Kamu İhale Kanunda öngörülen ihale esas ve usulleri çerçevesinde temin etmek zorundadırlar.

Esas itibarıyla bir ihale usulü olmayan doğrudan temine ilişkin esas ve usuller Kanun'un 22'nci maddesinde düzenlenmiştir. Doğrudan temin usulü, idarelerin küçük çaplı ihtiyaçlarının işin doğası gereği ilan yapılmaksızın ihale usullerine tabi olmadan basit biçimde karşılanması için getirilen ve sadece ilgili maddede sayılı ihtiyaçların temini ile yine maddede sayılan

hallerin gerçekleşmesi durumunda kullanılması gereken bir usuldür. Maddede sayılan ihtiyaç ve hallerin bu usul kullanılarak temin edilmesinde kötüye kullanımın önlenmesi için Kanun'un 5 ve 62'nci maddelerinde bu konu ile ilgili özel düzenleme yapılmıştır. Buna göre "Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez." ve "Bu Kanunun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz."

Kamu idareleri, ihtiyaçlarının uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ile kaynakların verimli ve etkin kullanılmasını sağlamak için gerçekleştirdikleri mal ve hizmet alımlarını 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda öngörülen ihale esas ve usulleri çerçevesinde temin etmek zorundadırlar. Harcama talimatında yer alan gerçekleştirme usulü kanunla düzenlenen bir usul olmalıdır. Bu usullerin uygulanmaması sonucunu doğuracak gerekçelerle Kanun'da yer alan özel hallerin genelleştirilip yaygınlaştırılmaması gerekir.

Yapılan incelemelerde kamu kaynağı kullanılarak yapılan mal ve hizmet alımlarının tamamına yakının 4734 sayılı Kanun'da düzenlenen ihale usulleri yerine doğrudan temin usulü ile yapıldığı ve bunun sonucu olarak da Kanun'un 5 ve 62'nci maddelerinde yer alan düzenlemelere uyulmadığı tespit edilmiştir.

İdarenin mal ve hizmet alımlarını 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda düzenlenen esas ve usullere uygun olarak gerçekleştirmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Hakediş Bedellerinin Tam Olarak Ödenmemesi

Belediye personel şirketi ile imzalanan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmesi uyarınca yapılan hakediş ödemelerinde hakediş tutarının tamamının ödenmediği tespit edilmiştir.

2017 yılında yürürlüğe giren 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek Madde 20'de; belediyelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarını, 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 veya bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirketten yapabilecekleri düzenlenmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci maddesine istinaden 09.04.2018 tarih ve 11608 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla kabul edilen 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 dördüncü fıkrasında;

"(4) İdare tarafından şirkete personel gideri için yapılacak aylık ödemelerin toplamı, hizmet alımı sözleşmesinde öngörülen işçi ücretleri esas alınarak hesaplanan;

a) Asgari İşçilik maliyeti,

b) Asgari işçilik maliyeti üzerinden hesaplanan %4 sözleşme giderleri ve genel giderler,

c) İşçilikle bağlantılı ayni giderler,

ç) Asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı ayni giderler toplamı üzerinden %7'ye kadar belirlenecek kâr,

dâhil işçilik giderleri toplamını aşamaz. İşçi ücretlerinin tespitinde asgari ücrette meydana gelen artışlar dikkate alınır. Asgari işçilik maliyeti, sözleşme giderleri ve genel giderler ile işçilikle bağlantılı ayni giderler ve kâr oranı, kamu ihale mevzuatı esas alınarak belirlenir." hükümleri yer almaktadır.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de yapılan bu düzenleme kapsamında belediyeler tarafından belediye şirketlerinden 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın personel alımı yapılmakta ve şirketlerle yapılan sözleşme koşullarına göre tespit edilen hakedişler ödenmektedir.

Hakediş ödemelerinin kapsamında asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı ayni giderlerle birlikte genel gider ve şirket kârı da yer almaktadır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.30'ncu maddesine göre; işveren sigorta primi de asgari işçilik maliyeti içinde yer aldığından belediyeler tarafından yapılan hakediş

ödemelerinde sigorta primi dahil işçilik maliyeti ile işçilikle bağlantılı aynı giderlerin tamamının ödenmesi gerekmektedir.

Hakediş tutarlarının vergi, SGK primi vb. tutarlar düşülerek eksik ödenmesi durumunda; şirketler bu tutarları alacaklı kurumlara zamanında ödeyememekte, belediyelerin yükümlülüklerini zamanında tam olarak yerine getirmemesi şirketlerin de mevzuat uyarınca yapması zorunlu olan ödemelerini yapamaması nedeniyle şirketlerin gecikme zammı ve cezai yaptırımlar ile karşı karşıya kalması sonucunu doğurmaktadır.

Belediye personel şirketlerinin sermayesinin tamamı belediyeye ait olduğundan ve bu şirketlerin belediyeye personel temini dışında başka bir faaliyeti bulunmadığından, şirketler tarafından ödenecek cezalar nedeniyle ortaya çıkan kaynak ihtiyacının, sermaye artırımı veya şirkete yapılacak diğer ödemelere yansıtılmak suretiyle belediye tarafından ödenmesi sonucunu doğuracaktır.

Belediyenin 2024 yılında Şirkete toplam 41.734.131,06 TL eksik hakediş bedeli ödemesi sonucu Şirket; 58.136.489,65 TL'si SGK prim borcu ve gecikme zammı ve 15.429.440,59 TL'si vergi borcu ve gecikme zammı olmak üzere toplam 73.565.930,24 TL tutarındaki yükümlülüğünü yerine getirememiştir.

Belediye personel şirketleri münhasıran belediyelerin personel çalışmasına dayalı hizmet alımlarının temini için kurulduklarından ve bu çerçevede faaliyette bulunduklarından belediye tarafından yapılan hakediş ödemeleri dışında bir geliri bulunmamaktadır. Sözleşmesi uyarınca yapılan hakediş ödemeleri bu kapsamda çalıştırılan işçilere yapılacak ücret ödemeleri ile birlikte bu ücretten kaynaklanan ve işverence ödenmesi zorunlu olan yükümlülükleri de kapsadığından, hakediş tutarının ödenmemesi veya eksik ödenmesi şirketin işçilere ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına olan yükümlülüklerini yerine getirmesini engellemektedir. Şirketin yükümlülüklerini yerine getirebilmesi için hakediş bedellerinin zamanında ve eksiksiz olarak ödenmesi gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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