



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İZMİR TORBALI 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	10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7. DENETİM BULGULARI	14
8. EKLER	51

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Tablo SEQ Tablo * ARABIC 1: Personel Gider Oranı	33
Tablo 9: Gelir tahakkuk ve tahsilatlar	38
Tablo 10: Doğrudan Temin Hesaplama Tablosu	47

KISALTMALAR

DSİ	Devlet Su İşleri
İZSU	İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
EKAP	Elektronik Kamu Alım Platformu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması
2. Tapuda Kayıtlı Olan Bazı Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

B. Diğer Bulgular

1. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
2. Belediye Taşınmazlarının İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması
3. İlçe Sınırları İçindeki Elektrik Trafoları İçin Dağıtım Şirketinden Ecrimisil Alınmaması
4. Taksi Duraklarının İhalesiz Kullandırılması
5. Yangın Afetine Uğraması Muhtemel Olan Sahaların Belirlenmemesi
6. Yapı Ruhsatı ve Yapı Kullanma İzin Belgesi Olmayan Binalardan Emlak Vergisi Alınmaması
7. Kamu Hizmetine Ayrılan veya Kamunun Yararlanmasına Açık Yol Park Meydan Gibi Taşınmazlar İçin Yapı Kayıt Belgesi Düzenlenmiş Olması
8. Yetki Alanına Girmeyen Konuda Belediye Meclisi Tarafından Karar Alınması
9. Bazı İş Yerleri İçin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk Ettirilmemesi
10. İmar Planında Kamu Ortak Kullanımı İçin Ayrılmış Olan Alanların Kişiler Tarafından Özel Mülkiyeti Gibi Kullanılması
11. Ruhsatsız veya Ruhsat Eklerine Aykırı Yapılar ile Mücadelede İmar Mevzuatında Yer Alan Yaptırımların Etkin Bir Şekilde Uygulanmaması
12. Genel Aydınlatma Kapsamındaki Yerlerin İşletme Yükümlülüğünün Elektrik Dağıtım Şirketine Devredilmemesi
13. İdare Aleyhine Sonuçlanan Davalara İlişkin İlamların Gereklerinin Zamanında Yerine Getirilmemesi Nedeniyle İcra Masrafları ve Faiz Giderleri Ödenmesi

14. Faaliyeti Olmayan M¼d¼rl¼k Kadrosu İhdas Edilmesi
15. İdare Tarafından Kiraya Verilen Bazı İşyerlerinin İş Yeri Açma ve alışma Ruhsatının Bulunmaması
16. Belediyenin şirket Personeli Dahil Toplam Personel Giderlerinin Yasal Sınırın Üzerinde Olması
17. İşçilerin Yıllık Fazla alışma Saati Sınırının Aşılması
18. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
19. Personelin Adli Sicil Kayıtlarına İlişkin Kontrol¼n Yapılmaması
20. Belediyenin Bazı Gelir Kalemlerine Ait Tahsilat Oranlarının D¼ř¼k Olması
21. Belediye Tarafından Personel şirketine Ödenmesi Gereken Hakedişlerin Eksik Yatırılması Sebebiyle şirketin Prim Borcunun S¼rd¼r¼lemez Hale Gelmesi
22. B¼te Emanetlerinin Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması
23. Su Abonesi Olmayan İşyerleri İçin Katı Atık Bertaraf Bedelinin Hesaplanmaması
24. Kazı Bedellerine İlişkin B¼y¼řehir Belediyesi Tarafından İdareye Aktarılması Gereken Tutarların Takip Edilmemesi
25. Belediyenin Kredi Kartı ile Tahsil Ettiği Tutarları Vadesinden Önce Nakde evirmesi Nedeniyle Bankalara Komisyon Gideri Ödenmesi
26. Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal Alımlarında, B¼teye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Gör¼ř¼ Alınmadan Aşılması
27. Bazı Alımların Parasal Limitler Altında Kalmak Amacıyla Kısımlara Böl¼nerek Doğrudan Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi

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.

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Torbalı Belediyesinin karar organı olan Torbalı Belediye Meclisi belediye başkanı ve 31 meclis üyesinden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, 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.

Torbalı Belediyesinin teşkilat yapısında, özel kalem, hukuk, imar ve şehircilik, zabıta, yazı işleri, emlak ve istimlak, ruhsat ve denetim, yapı kontrol ve teftiş kurulu müdürlükleri doğrudan Başkana bağlanmıştır. Başkana bağlı 5 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin toplam 30 adet hizmet birimi bulunmaktadır. 21 adet hizmet birimi alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılarına bağlıdır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçi çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan belediye personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	534	162
Sözleşmeli Personel	-	11
Kadrolu İşçi	264	14
Geçici İşçi	-	-
Toplam	798	187
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1163

Belediyenin doğrudan ve dolaylı hissedarı olduğu toplam 2 adet şirketi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

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

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	148.598.000,00		28.560.000,00	177.158.000,00	154.944.031,10	24.776.069,80	24.774.069,82
02	SGK Devlet Primi Gid.	0,00	18.762.000,00		940.000,00	19.702.000,00	15.024.420,20	4.800.716,70	4.800.716,70
03	Mal ve Hiz. Alım Gid.	0,00	822.409.000,00		60.000.000,00	882.409.000,00	866.833.058,42	110.790.027,00	110.790.027,44
04	Faiz Giderleri	0,00	17.550.000,00		20.000.000,00	37.550.000,00	54.829.012,04	6.655.684,60	6.655.684,60
05	Cari Transferler	0,00	14.771.000,00		0,00	14.771.000,00	25.842.487,13	311.136,06	311.136,06
06	Sermaye Giderleri	0,00	361.105.000,00		0,00	361.105.000,00	122.722.601,97	15.191.550,80	253.774.218,96
07	Sermaye Transferleri	0,00	10.802.000,00		0,00	10.802.000,00	16.553.251,49	32.000,00	32.000,00
08	Borç Verme	0,00	1.003.000,00		0,00	1.003.000,00	0,00	1.003.000,00	1.003.000,00
09	Yedek Ödenek	0,00	155.000.000,00		0,00	155.000.000,00	0,00	18.000,00	608.284,07
Toplam		0,00	1.550.000.000,00	0,00	109.500.000,00	1.659.500.000,00	1.256.748.862,35	163.578.184,96	402.749.137,65

Torbalı Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 1.550.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde eklenen 109.500.000,00 TL ödenekle birlikte 2024 yılı ödenek miktarı 1.659.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 1.256.748.862,35 TL Bütçe Gideri yapılmış, 163.578.184,96 TL ödenek iptal edilmiştir. Personel gideri niteliğindeki ödemelere uygulanan maaş düzenlemeleri ile mal ve hizmet alımlarındaki fiyat artışları daha önceden oluşturulan bütçeyi büyük ölçüde etkilemiştir. Bu nedenle yıl içinde ek ödenek verilmiştir. İdare tarafından borç verme koduna ödenek konulsa da bu ödenek yıl içinde kullanılmamıştır.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Oranı %
01- Vergi Gelirleri	293.446.000,00	150.799.491,83	4.213.995,74	146.585.496,09	50%
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	164.481.000,00	140.935.204,14	80.554,00	140.854.650,14	86%
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	128.509.000,00	24.084.781,54	0,00	24.084.781,54	19%
05- Diğer Gelirler	803.771.000,00	638.007.898,71	496.276,60	637.511.622,11	79%
06- Sermaye Gelirleri	264.630.000,00	17.587.750,00	110.000,00	17.477.750,00	7%

08-Alacaklardan Tahsilat	5.000.000,00	00,0	0,00	0,00	0,00%
09- Red ve İadeler	-337.000,00	00,0	0,00	0,00	0,00%
Toplam	1.659.500.000,00	971.415.126,22	4.900.826,34	966.514.299,88	58%

2024 yılında net bütçe geliri %58 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi Gelirleri %50, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri %86, Diğer Gelirler %79, Sermaye Gelirleri %7, Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler %19 oranında beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Oranı %
01- Personel Giderleri	148.598.000,00	154.944.031,10	104%
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	18.762.000,00	15.024.420,20	80%
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	822.409.000,00	866.833.058,42	105%
04- Faiz Gideri	17.550.000,00	54.829.012,04	312%
05- Cari Transferler	14.771.000,00	25.842.487,13	174%
06- Sermaye Giderleri	361.105.000,00	122.722.071,47	33%
07- Sermaye Transferleri	10.802.000,00	16.553.251,49	153%
08- Borç Verme	1.003.000,00	0,00	0%
09- Yedek Ödenekler	155.000.000,00	154.944.031,10	99%
Toplam	1.550.000.000,00	1.256.748.862,35	81%

2024 yılında Bütçe Giderleri %81 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel Harcamalarına ilişkin gider kalemleri %104, Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri %80 ile gerçekleşmiştir. Bütçe başlangıç ödenğinde verilen personel giderleri ile gerçekleşen personel giderleri arasındaki fark, Bütçe hazırlanırken işçi personelin emekli olması nedeni ile ödenen kıdem tazminatı ödemelerinden ve personel giderlerindeki öngörülme yen artışlardan kaynaklanmaktadır. Mal ve Hizmet Alımları gider kalemleri %105 oranında gerçekleşmiştir. Cari Transferler tahminin üstünde %174 oranında gerçekleşmiştir. Cari Transferler'deki artışlar memur personellerin emekli olması nedeni ile Sosyal Güvenlik Kurumuna ödenen emeklilik tazminatlarından kaynaklanmaktadır. Faiz Giderlerine ilişkin gider kalemleri %312 oranında gerçekleşmiştir. Sermaye Giderleri %33 oranında gerçekleşmiştir, Sermaye Transferleri'nde

ise başlangıç ödeneğinde öngörülen tutar %153 oranında beklenenin üzerinde gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2022-2023 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	80.528.897,38	112.995.056,91	146.585.496,09	40%	30%
Teşebbüs ve Mülk. Gel.	40.555.582,82	58.052.105,15	140.854.650,14	43%	142%
Alınan Bağış ve Yardım	757.896,54	2.395.427,70	24.084.781,54	216%	905%
Diğer Gelirler	181.962.216,68	331.620.486,97	637.511.622,11	82%	92%
Sermaye Gelirleri	10.977.162,08	174.200.002,50	17.477.750,00	1486%	-89%
Alacaklardan Tahsilat	0,00	2.000.000,00	0,00	0%	0%
Toplam	314.791.755,50	681.263.079,23	966.514.299,88	116%	41%
Red ve İadeler (-)	0,00	0,00	0,00	0%	0%
Net Toplam	314.791.755,50	681.263.079,23	966.514.299,88	116%	41%

Belediyenin 2024 yılındaki Gelirleri bir önceki yıla göre 285.251.220 TL farkla %41 artış göstermiştir. Bu kapsamda; Vergi Gelirleri'nde 33.590.439,18 TL farkla %30, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri'nde 82.802.544,99 TL farkla %142, Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler'de 21.689.353,84 TL farkla %905, Diğer Gelirler'de 305.891.135,14 TL farkla %92 tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	34.364.621,52	75.192.497,60	154.944.031,10	118%	106%
SGK Devlet Prim Giderleri	4.976.550,62	8.692.300,57	15.024.420,20	74%	72%
Mal ve Hizmet Alım Gid.	222.929.326,46	490.081.662,20	866.833.058,42	119%	76%
Faiz Giderleri	3.929.865,41	10.644.189,72	54.829.012,04	170%	415%
Cari Transferler	5.733.953,83	11.174.617,68	25.842.487,13	94%	130%
Sermaye Giderleri	67.774.339,44	431.109.631,27	122.722.071,47	536%	-71%
Sermaye Transferleri	10.606.974,95	5.955.324,44	16.553.251,49	-43350%	177%
Borç Verme	300.000,00	1.700.000,00	0,00	46%	-100%
Toplam	350.615.632,23	1.034.550.223,48	1.256.748.331,85	%195	%21

Belediyenin 2024 yılındaki Bütçe Giderleri toplamı bir önceki yıla göre 222.198.108,36 TL farkla %21 artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında Personel Giderleri'nin 79.751.533,50 TL farkla %106, Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Prim Giderleri'nin 6.332.119,63 TL farkla %72 arttığı görülmektedir. Mal ve Hizmet Alım Giderleri'nde 376.751.396,22 TL farkla %76, Cari Transferler'de 14.667.869,45 TL farkla %130, Sermaye Transferlerinde 10.597.927,05 TL farkla %177, Faiz Giderleri'nde 44.184.822,32 TL farkla %415 artış olmuştur. Buna karşın Sermaye Giderlerinde -308.387.559,80 TL farkla %71 azalma olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 1.235.759.518,70 TL, Faaliyet Geliri 1.049.112.416,58 TL olup 499.900.488,85 TL'lik Enflasyon Düzeltmesi ile Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu 313.253.386,73 TL olarak gerçekleşmiştir.

Torbalı Belediyesinin doğrudan ve dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	TORBEL TORBALI PERSONEL ÖZEL GÜV. GIDA İNŞ. TEM. PEY. TUR. SAN. VE TİC. A.Ş.	141.310.725,00	141.310.725,00	100%
2	TORKENT İNŞAAT TAAHHÜT MÜŞAVİRLİK SANAYİ VE TİCARET ANONİM ŞİRKETİ	651.838.250,00	651.838.250,00	100%

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Torbalı 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 yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmışından 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 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 prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "İç Kontrol Sistemi" başlıklı beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde

yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların “İç kontrol standartları” başlıklı 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.

Anılan hükme istinaden Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği yayımlanmış ve kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

İdarenin iç kontrol sistemine ilişkin yürüttüğü faaliyetler iç kontrol bileşenleri bazında değerlendirildiğinde ise aşağıda yer verilen sonuçlara ulaşılmıştır:

Kontrol Ortamı

Kontrol ortamı, iç kontrolün en kapsamlı ve temel unsurudur. İç kontrol sisteminin etkinliği kontrol ortamının etkinliğine bağlıdır.

Söz konusu bileşene ait Etik Değerler ve Dürüstlük, Misyon, Organizasyon Yapısı ve Görevler, Personelin Yeterliliği ve Performansı ile Yetki Devri standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

Kamu iç kontrol standartlarına uyum eylem planı hazırlanmamıştır.

Kurumda Etik davranış ilkeleri ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmaktadır.

İş akış süreçleri yazılı olarak belirlenmiş ve personele duyurulmuştur.

Yetki devirlerine yönelik yönetmelik, genelge ve yönerge bulunmamaktadır.

Risk Değerlendirme

Risk değerlendirmesi kurumun amaç ve hedeflerine ulaşmasını engelleyebilecek iç ve dış nedenlerden kaynaklanan faktörlerin analiz edilerek risklerin belirlenmesi ve bu risklerin etki ve olasılık açısından öneminin değerlendirilmesi faaliyetidir.

Risk Değerlendirmesi bileşeni kapsamında Planlama ve Programlama, Risklerin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

Stratejik plan; stratejik plan hazırlık süreci, amaç ve hedefler, misyon, vizyon, performans göstergeleri, durum analizi, kuruluş içi analiz ve diğer analizleri de içerecek şekilde mevzuata uygun olarak kurum tarafından hazırlanıp web sitesinde yayımlanmıştır.

Performans programı; kurum teşkilat yapısı, fiziksel kaynaklar, insan kaynakları, performans bilgileri, amaç ve hedefler, performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetler ile idarenin toplam kaynak ihtiyacını içerecek şekilde hazırlanıp kurum web sitesinde yayımlanmıştır.

İdarede kurumsal ve iç kontrol riskleri belirlenmemiştir.

Kontrol Faaliyetleri

Kontrol faaliyetleri, kurumsal hedeflerin gerçekleştirilmesinde karşılaşılan risklerin yönetilmesi ve kabul edilebilir düzeye indirilmesi amacıyla kurum yönetimi tarafından tesis edilen politika, prosedür, teknik ve mekanizmalardır.

Kontrol Faaliyetleri bileşeni kapsamında, Kontrol Stratejileri ve Yöntemleri, Prosedürlerin Belirlenmesi ve Belgelendirilmesi, Görevler Ayrılığı, Hiyerarşik Kontroller, Faaliyetlerin Sürekliliği ve Bilgi Sistemleri Kontrolleri standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

İdarede ön mali kontrol sistemi İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmuştur.

Kurumda organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. Birimlere ait görev yetki ve çalışma yönetmelikleri düzenlenmiştir.

Bilgi ve iletişim

Kurum yönetiminin zamanında ve doğru karar alması, uygun, doğru, zamanlı, geçerli ve ulaşılabilir bilginin varlığına bağlıdır.

Bilgi ve iletişim bileşeni kapsamında, Bilgi ve İletişim, Raporlama, Kayıt ve Dosyalama Sistemi ile Hata, Usulsüzlük ve Yolsuzlukların Bildirilmesi standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

İdare 2020-2024 Stratejik Planını, 2024 yılı Performans programını, 2023 yılı Faaliyet Raporunu web sayfasında yayınlamıştır. Ancak iç kontrol standartlarına uyum eylem planı hazırlanmamıştır.

Kurumda veri kayıt sistemi mevcuttur. Gelen-giden evraklar ve kurum içi üretilen tüm dosyalar veri kayıt sisteminde tutulmaktadır.

İzleme

İzleme, iç kontrol sisteminin kalitesini artırmak ve sürdürmek üzere yürütülen gözetim ve değerlendirme faaliyetleridir.

İzleme Bileşeni kapsamında İç Kontrolün Değerlendirilmesi ve İç Denetim standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

İdare bünyesinde iç denetim birimi kurulmamış ve iç denetçi ataması yapılmamıştır.

Yapılan açıklamalar çerçevesinde; iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde mevzuatın gerektirdiği hususların bir kısmının yerine getirilmediği görülmüştür.

İç Kontrol Uyum Eylem Planının hazırlanmadığı, iç denetim biriminin kurulmadığı ve iç denetçi kadrolarına atama yapılmadığı görülmüştür.

İdarenin kurmuş olduğu iç kontrol sisteminin denetimi açısından eksiklikler bulunmakta olup söz konusu eksikliklerin giderilmesi halinde iç kontrol sisteminin amacına uygun bir yapıya ulaşacağı değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Torbalı 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 alanı 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: Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması

Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların değer tespitinin yapılmadığı ve ilgili muhasebe hesaplarında değerlerinin güncellenmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in “Kayıt ve Kontrol İşlemleri” başlıklı 5’inci maddesinde, “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.” hükmü yer almakta ve maddenin devamında hangi değer üzerinden taşınmazların kayda alınacağı belirlenmiştir. Maddede tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenemiyorsa rayiç değer üzerinden kayda alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Yine aynı Yönetmelik’in “Mevcut Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemler” başlıklı Geçici 1’inci maddesinde; maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınıncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden geçici olarak muhasebe kayıtlarına alınacağı, daha sonra ilgili birimince fiili envanter çalışması yapılan taşınmazların muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimine verileceği ve son olarak muhasebe biriminin, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 31.12.2017 tarihi itibarıyla çıkaracağı ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarının yapılacağı düzenlenmiştir.

Taşınmazlar üzerinde yapılan denetimde, Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların değerlerinin belirlenmesine yönelik herhangi bir çalışmanın olmadığı ve ilgili muhasebe hesaplarının da güncel değerleri yansıtmadığı tespit edilmiştir.

Belediye adına tapuda kayıtlı olan ancak değeri hakkında Belediye tarafından herhangi bir çalışma yapılmamış olan taşınmazların, Yönetmelik hükümlerine uygun olarak değerlerinin belirlenmesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği de ilgili duran varlık hesaplarının güncel değerlerinin mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir.

Belediyeye ait taşınmazların rayiç değer tespitlerinin yapılmaması ve muhasebe kayıtlarına alınmaması sonucunda, mali tablolarda 250-Arsa ve Araziler, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252-Binalar Hesaplarında hatalı bilgi oluşmasına neden olunmuştur.

BULGU 2: Tapuda Kayıtlı Olan Bazı Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların, mevzuat hükümlerine uygun şekilde kayıtlara alınmadığı ve mali tablolarda bulunmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde kamu idarelerine ait taşınmazların kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği belirtilmiş ve buna istinaden 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

İlgili Yönetmelik'in "Kayıt ve Kontrol İşlemleri" başlıklı 5'inci maddesinin 2'nci fıkrasında;

"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. Ancak;

a) Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar,

... iz bedeli üzerinden kayıtlara alınır." Denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemlerle ilgili olarak; "Yönetmeliğin 5'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlar bu değerler

üzerinden kayıtlara alınıncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden ve aşağıdaki şekilde kayıtlara alınır: a) Taşınmazların fiili envanteri emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30/9/2014 tarihine kadar tamamlanır ve bu Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedilir. b) Fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgiler muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verilir. Muhasebe birimleri, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 1/10/2014 tarihi itibarıyla çıkarır ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapar. Yönetmeliğin 5'inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır." hükmü yer almaktadır.

Yönetmelik'in 7'nci maddesinde de idarenin tapu kütüğünde adına tescilli olan taşınmazların Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formunda yer alması gerektiği ve bunlara dayanarak taşınmaz icmal cetvellerinin hazırlanacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; İdare adına tapuda kayıtlı olan bazı taşınmazların mevzuatın öngördüğü şekilde kayıtlara alınmadığı, bunun sonucunda da 250- Arazi ve Arsalar, 251- Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri, 252- Binalar, 500- Net değer/Sermaye Hesaplarının gerçeği yansıtmadığı görülmüştür.

İdare tarafından muhasebe kayıtlarının taşınmazların tamamını kapsayacak şekilde tutulması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtları birbirine uygun olmadığı halde ilgili taşınmazların cins tashihlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

“...b) Cins tashihi: Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemini,..” ifade ettiği belirtilmiştir.

“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.”

Hükmü yer almaktadır.

Ancak, İdare taşınmazları ve tapu kayıtları üzerinde yapılan inceleme neticesinde mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtları farklılık gösteren taşınmazlara ilişkin cins tashihi işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda idare tarafından taşınmazların cins tashih işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Belediye Taşınmazlarının İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

Belediyeye ait taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihale ile kiraya verilmeyip ecrimisil karşılığında kullandırılanların olduğu görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde;

“... belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanun’da yazılı hükümlere göre yürütülür.” Denilmektedir.

“Ecrimisil ve tahliye” başlıklı 75’inci maddesi ise;

“Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, füzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı

üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve füzuli şagilin kusuru aranmaz.

...

Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır.

İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir...” şeklinde düzenlenmiştir.

Söz konusu mevzuattan da anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi değil, kamuya ait taşınmaz malların işgali ve bu işgalin tespiti sonucunda önceki kullanıma dair bir tazminattır.

Maddenin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere işgal edilen taşınmaz mal için idare tarafından mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır. Aksi bir durum, 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 kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır.

Belirtilen hükümler neticesinde söz konusu taşınmazlar 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihale yolu ile kiraya verilmelidir.

BULGU 3: İlçe Sınırları İçindeki Elektrik Trafoları İçin Dağıtım Şirketinden Ecrimisil Alınmaması

İdarenin hüküm ve tasarrufu altında olan muhtelif yerlerdeki elektrik trafoları için ilgili dağıtım şirketlerinden ecrimisil alınmadığı belirlenmiştir.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik’in "Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Taşınmazların Devri" başlıklı 22'nci maddesinde:

"Önlisansa/lisansa dayalı faaliyete konu tesisler için kamu tüzel kişisi adına kayıtlı taşınmazın mülkiyetine, yüksekliğine veya derinliğine ihtiyaç duyulması halinde Kurumdan taşınmazın mülkiyetinin/irtifak hakkının devri talebinde bulunulur. Devir talebi Kurum tarafından değerlendirilir, uygun görülmesi halinde Kurul tarafından taşınmaz hakkında Kanunun 30 uncu maddesinin uygulanmasına karar verilir.

Birinci fıkra kapsamındaki taşınmazın bedeli, Kıymet Takdir Komisyonu tarafından, 17 nci madde ve devamında belirtilen hükümler esas alınarak belirlenir. Belirlenen bedel, taşınmaz maliki kamu tüzel kişisine yazılı olarak bildirilir. Kamu tüzel kişisi, taşınmazın ve/veya irtifak hakkının tapuda Hazine adına tescilini ve takdir edilen bedele ilişkin görüşünü altmış gün içinde Kuruma bildirir.

Mülkiyet ve/veya irtifak hakkının devrine muvafakat edilen taşınmazın bedeli ilgili önlisans/lisans sahibi özel hukuk tüzel kişisi tarafından kamu tüzel kişisi hesabına yatırılır..." hükmü doğrultusunda özel hukuk kişisi tarafından kullanılan taşınmaza ilişkin bedel ödenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Bu doğrultuda 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesi ek fıkrasında; "...2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır." denilmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde; "Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, füzuli şagilden, bu Kanunun 9'uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve füzuli şagilin kusuru aranmaz." hükmü bulunmaktadır.

İlçe sınırları içinde yapılan incelemeler neticesinde; muhtelif adreslerde trafo bulunduğu ve bu yapılar için bugüne kadar herhangi bir ecrimisil tespit ve tahsilatı yapılmadığı görülmüştür.

Belirtilen mevzuat hükümlerine göre ilgili trafolar için 2886 sayılı Kanun'da düzenlenen esaslar dâhilinde ecrimisil tespit ve tahsili gerekmektedir.

BULGU 4: Taksi Duraklarının İhalesiz Kullandırılması

İdarenin tasarrufu altında bulunan yerlerdeki taksi duraklarının ihalesiz olarak ve herhangi bir ecrimisil tahakkuk ve tahsilatı yapılmaksızın kullandırıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendi ile taksi durak yerlerinin tespiti, işletilmesi, işlettirilmesi ve kiraya verilmesi yetkisi belediyelere verilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde belediyelerin kira işlemlerinin 2886 sayılı Kanuna tabi olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca 5393 sayılı Kanun’un 15’inci maddesinde 2886 sayılı Kanunun 75’inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun’ un “Ecrimisil ve Tahliye” başlıklı 75’inci maddesinde; özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmazların gerçek veya tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden idarece oluşturulacak komisyonca tespit edilen ecrimisilin isteneceği, ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde on beş indirim uygulanacağı, rızaen ödenmez ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede belediyenin tasarrufu altında bulunan yerlerdeki taksi duraklarının ihalesiz olarak kullandırıldığı, karşılığında herhangi bir kira geliri veya ecrimisil geliri elde edilmediği tespit edilmiştir.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediyenin tasarrufu altında bulunan taşınmazları için 2886 sayılı Kanunda yer alan ihale yöntemleri ile ihale edilerek kira geliri elde edilmesi, kira süresi sonundaki işgal durumunda ise fuzuli şagilden ecrimisil geliri elde edilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Yangın Afetine Uğraması Muhtemel Olan Sahaların Belirlenmemesi

Belediye meclisince 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun gereği, mahalli şart ve özellikler sebebiyle yangın afetine uğraması muhtemel olan sahaların belirlenmediği görülmüştür.

7269 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde "*Mahalli şart ve özellikler dolayısıyla yangın afetine uğraması muhtemel olan sahalara, şehir ve kasabalarda belediye meclisleri, köylerde ihtiyar heyetleri tarafından tespit ve kaymakamların mütalaası alındıktan sonra valilerin tasvibi üzerine ilgili bölgelerde ilan olunur.*" denilmektedir.

Yapılan incelemelerde; ilçe belediye meclisince mahalli şart ve özellikler dolayısıyla yangın afetine uğraması muhtemel olan sahaların henüz belirlenmediği anlaşılmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükmüne istinaden, İdare sorumluluğu olan bölgede mahalli şart ve özellikler dolayısıyla yangın afetine uğraması muhtemel olan sahaların Belediye Meclisince belirlenmesi ve ilan edilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Yapı Ruhsatı ve Yapı Kullanma İzin Belgesi Olmayan Binalardan Emlak Vergisi Alınmaması

İlçe sınırları içerisinde yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi olmayan binalardan emlak vergisi alınmadığı, bu suretle de gelir kaybına sebebiyet verildiği tespit edilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'na göre yapı; karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesislerdir. Aynı Kanun'un 21'inci maddesine göre bu Kanun'un kapsamına giren bütün yapılar için 26'ncı maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınması mecburidir. Kanun'un 30'uncu maddesine göre ise, yapı tamamen bittiği takdirde tamamının, kısmen kullanılması mümkün kısımları tamamlandığı takdirde bu kısımlarının kullanılabilmesi için inşaat ruhsatını veren belediye veya valilikten; izin alınması mecburidir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Mükellef" başlıklı 3'üncü maddesinde; "*Bina Vergisini, binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenler öder.*" denilmektedir. Yapı ruhsatı ve kullanma izni belgesi olmayan binalarda tapu kayıtlarında bina maliki gözükmese bile binaya malik gibi tasarruf edenlerin mükellef olarak emlak vergisi ödemeleri gerekmektedir. Ayrıca 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 3'üncü maddesine göre, vergilendirmede vergiyi doğuran olay ve bu olaya ilişkin muamelelerin gerçek mahiyeti esastır. Bina vergisinde ise vergiyi doğuran olay binanın yapılmış olmasıdır. Bu itibarla, binanın yapı ruhsatının ve yapı kullanma izin belgesinin bulunmaması emlak vergisinin alınmasına engel teşkil etmemektedir.

Vergiyi doğuran olayın gerçek mahiyeti esas alınarak emlak vergisi tahakkuklarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Kamu Hizmetine Ayrılan veya Kamunun Yararlanmasına Açık Yol Park Meydan Gibi Taşınmazlar İçin Yapı Kayıt Belgesi Düzenlenmiş Olması

Yapılan incelemelerde belediyelerin kamu hizmetine ayrılan meydan, yol ve park gibi taşınmazları için yapı kayıt belgesinin alındığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun geçici 16'ncı maddesinde afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınması ve imar barışının sağlanması amacıyla, 31.12.2017 tarihinden önce yapılmış yapılar için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve yetkilendireceği kurum ve kuruluşlara 31.10.2018 tarihine kadar başvurulması, bu maddedeki şartların yerine getirilmesi ve 31.12.2018 tarihine kadar kayıt bedelinin ödenmesi halinde yapı kayıt belgesi verilebileceği belirtilmiş olup yapı kayıt belgesi alınan yapıların belediyelere ait taşınmazlar üzerine inşa edilmiş olması halinde, Yapı Kayıt Belgesi sahipleri ile bunların kanuni veya akdi haleflerinin talepleri üzerine bedeli ilgili belediyesine ödenmek kaydıyla taşınmazların rayiç bedel üzerinden belediyelerce doğrudan satılacağı belirtilmiştir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından çıkarılan Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Hazineye ve belediyeye ait taşınmazlar üzerindeki yapılar" başlıklı 7'nci maddesinde; "... Belediyelerin özel mülkiyetinde olan taşınmazlar üzerine inşa edilmiş olan yapılara Yapı Kayıt Belgesi verilebilir. Böyle bir durumda, Yapı Kayıt Belgesi sahipleri ile bunların kanuni veya akdi haleflerinin talepleri üzerine bedeli ilgili belediyesine ödenmek kaydıyla taşınmazlar rayiç bedel üzerinden belediyelerce doğrudan bunlara satılır." denilmekte olup yapılan incelemelerde belediyelerin özel mülkiyetinde olmayan kamu hizmetine ayrılan yol, park, meydan gibi taşınmazları için yapı kayıt belgelerinin alındığı görülmüştür. Mevzuat hükümlerinden de anlaşılabileceği üzere belediyelerin sadece özel mülkiyetinde olan taşınmazlar için yapı kayıt belgesi verilebileceği belirtilmiş olmasına rağmen Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından imar planlarında yol, park, meydan olarak belirlenen yerler için yapı kayıt belgelerinin verildiği görülmüştür.

Sonuç olarak Belediye özel mülkiyetinde bulunmayıp imar planlarında yol, park ve meydan olarak kamu hizmeti için kullanılan taşınmazlar için yapı kayıt belgelerinin Belediyenin ilgili birimlerince takip edilerek ve belirlenen taşınmazlar için yapı kayıt

belgelerinin iptal edilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Yetki Alanına Girmeyen Konuda Belediye Meclisi Tarafından Karar Alınması

Belediye tarafından yetki alanında bulunmayan elektronik denetleme sisteminin hasılat paylaşımı modelle kurulması işi için belediye encümenine yetki verilmesi kararı alındığı görülmüştür.

01.03.2024 tarih 31 no'lu meclis kararıyla belediye sınırları içinde 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun ek 16'ncı maddesi hükmüne istinaden elektronik denetleme sisteminin hasılat paylaşımı modelle kurdurulması için belediye encümenine yetki verildiği tespit edilmiştir.

Karayolları Trafik Kanunu'nun ek 16'ncı maddesinde: *“Belediyelerce veya sermayesinin tamamı belediyelere ait şirketler tarafından kendi bütçe kaynakları kullanılarak, karayollarında can ve mal güvenliğini sağlamak, düzenli ve güvenli trafik akışını temin etmek amaçlarına hizmet etmek üzere kurulmuş veya kurulacak elektronik sistemlerin Emniyet Genel Müdürlüğünce trafik ihlallerinin tespiti amacıyla kullanılması durumunda, aylık dönemler halinde yapılan tespitlere dayanılarak düzenlenen trafik idari yaptırım karar tutanaklarında yer alan trafik idari para cezasının % 30'u oranındaki tutar, izleyen ayın sonuna kadar Emniyet Genel Müdürlüğü bütçesinden ilgili belediyelere sistem kullanımı hizmet bedeli olarak ödenir. (Ek cümle: 20/8/2016-6745/30 md.) Elektronik sistemlerin belediyeler tarafından hasılat paylaşımı yoluyla kurdurulması ve işlettirilmesi hâlinde belediyelere ödenecek tutar, elektronik sistemlerin yatırım maliyetine ulaşıncaya kadar %30, sonrasında %15 olarak uygulanır.*

Bu madde kapsamında hizmetinden yararlanılacak elektronik sistemlerin taşınması gereken teknik özellikler, kurulması gereken yerler ve belediyelerle yapılacak protokollere ilişkin diğer şartlar ile maddenin uygulamasına ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığınca (Emniyet Genel Müdürlüğü) müstareken belirlenir.” Hükmü mevcuttur.

Karayolları Trafik Kanunu'nun ek 16'ncı Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esasların 6'ncı maddesinde büyükşehir belediyelerinde elektronik denetleme sisteminin kurulumu dahil tüm işlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılacağı belirtilmiş olmasına rağmen ilçe belediyesi olan İdare tarafından bu sistemin hasılat paylaşımı modelle ihale edilmesi için encümene yetki verilmesi adına meclis kararı alınmıştır.

Mevzuatta belirtildiği üzere belediye meclisleri görev ve yetki sahası içindeki konulara ilişkin karar almak zorundadır. Yetki alanında bulunmayan bir konuda karar alması İdare hukukunca yetki tecavüzü olarak tanımlanmakta olup söz konusu kararın geçerliliği yok hükmündedir.

Sonuç olarak, idarenin kanuniliği ilkesi gereği, hiçbir idari makam anayasadan veya kanundan kaynaklanmayan bir yetkiyi kullanacağı açık olup söz konusu meclis kararının geçerliliği bulunmaktadır.

BULGU 9: Bazı İş Yerleri İçin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk Ettirilmemesi

İdarenin yetki ve sorumluk alanı içindeki çevre temizlik vergisi tahakkuk ettirilmeyen işyerlerinin olduğu görülmüştür.

Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre Temizlik Vergisi" başlıklı Mükerrer 44'üncü maddesinde; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, iş yerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin maddede belirtilen tarifeye göre alınacağı ve büyükşehirlerde %25 artırımlı uygulanacağı, bu verginin belediyelerce binaların tarifiedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılacağı, tahakkuk eden bu verginin her yıl emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği, bu maddede yer alan tutarların her yıl yeniden değerlendirme oranında artırılacağı ve bu tutarların belirlenmesinde, vergi tutarlarının yüzde beşini aşmayan kesirlerin dikkate alınmayacağı hüküm altına alınmıştır.

İdarenin gelir işlemlerinin incelenmesi kapsamında, İzmir Vergi Dairesi Başkanlığından alınan mükellef veriler doğrultusunda yapılan inceleme neticesinde, belediye sınırları içerisinde faal olan iş yerlerinden çevre ve temizlik vergisi mükellefiyeti oluşturulmayanların olduğu tespit edilmiştir. Bu durum İdarenin gelir kaybına uğramasına neden olmaktadır.

Sonuç olarak, İdarenin, çevre ve temizlik vergisi mükellefi iş yerlerinin tespiti ve söz konusu verginin alınması için gerekli olan çalışmaları yapması gerekmektedir.

BULGU 10: İmar Planında Kamu Ortak Kullanımı İçin Ayrılmış Olan Alanların Kişiler Tarafından Özel Mülkiyeti Gibi Kullanılması

Uygulama imar planında yeşil alan ve yol olarak ayrılan kamuya açık olması gereken yerlerin özel kişiler tarafından işgal edildiği ve imar mevzuatına aykırı yapı yapıldığı tespit edilmiştir.

İmar Kanunu’nun “İmar planlarında umumi hizmetlere ve kamu hizmetlerine ayrılan yerler” başlıklı 13’üncü maddesinde Özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde olup uygulama imar planında düzenleme ortaklık payına konu kullanımlarda yer alan taşınmazlardan bahsedilmiş olup düzenlemeye tabi tutulan yerler ile bölgenin ihtiyacı olan yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri gibi umumi hizmet alanlarından oluşacağı ve bu hizmetlerle ilgili tesislerden başka maksatlarla kullanılamayacağı açıkça ifade edilmiştir.

Belediyelerin imar planlarında umumi hizmetlere ayrılan yerlerin sorumluluğunun belediyelerde olduğu, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla umumi hizmet alanları oluşturabileceği ve bu alanların başka maksatlarla kullanılamayacağı yukarıdaki mevzuat hükmüyle ortaya konulmuştur.

Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15’inci maddesinde 2886 sayılı Kanun’un 75’inci maddesine atıf yapılarak bu hükümlerin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun’un 75’inci maddesinde devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği, ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmeyeceği ve fuzuli şagilin kusurunun aranmayacağı belirtilmiştir.

Buna göre fuzuli işgalin tahliyesi ve kamu malını haksız olarak işgal etmesi nedeniyle işgal süresince ecrimisil alınması mevzuat gereğidir. Ancak bu durum, kamu mallarının sürekli ecrimisil alınarak idare edilebileceği, ecrimisilin kira niteliğine dönüştürülebileceği şeklinde yorumlanmamalıdır. Ecrimisil hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı ilgiliden alınan bir tazminattır.

Sonuç olarak işgal edilen yerlerle ilgili olarak belirlenen ecrimisil bedellerinin işgalcilerden tahsil edilmesi ve imar durumuna esas olacak şekilde işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Ruhsatsız veya Ruhsat Eklerine Aykırı Yapılar ile Mücadelede İmar Mevzuatında Yer Alan Yaptırımların Etkin Bir Şekilde Uygulanmaması

İmar Kanunu'na aykırılığı tespit edilen yapılarla ilgili gerekli sürecin işletilmediği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar" başlıklı 32'nci maddesinde, ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı yapıldığının ilgili idarece tespitinin yapılması, yapının mühürlenerek inşaatın derhal durdurulacağı, durdurma, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılacağı, tebligatın bir nüshasının muhtara bırakılacağı, bir nüshasının da Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğüne gönderileceği, bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibinin, yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak mührün kaldırılmasını isteyeceği, aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygunluğu, inceleme sonunda anlaşılırsa, mührün kaldırılarak inşaatın devamına izin verileceği, aksi durumda ruhsatın iptal edileceği, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan binaların, belediye encümeni kararını müteakip belediye tarafından yıktırılacağı ve masrafının yapı sahibinden tahsil edileceği, yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilmediğinin veya ruhsat alınmadığının ilgili idaresince tespit edilmesine rağmen iki ay içinde hakkında yıkım kararı alınmayan yapılar ile hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen altı ay içinde ilgili idaresince yıkılmayan yapıların, yıkım maliyetleri döner sermaye işletmesi gelirlerinden karşılanmak üzere Bakanlıkça yıkılabileceği veya yıktırılabilceği, bu durumda yıkım maliyetlerinin %100 fazlası ile ilgili idareden tahsil edileceği, ilgili idarenin ödememesi durumunda 5779 sayılı Kanun gereğince aktarılan paylarından kesilerek tahsil olunacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan hükümlerde imara aykırı yapılarla ilgili yaptırım süreci sırasıyla anlatılmış olup İdarelerin yapacağı yaptırımlar belirtilmiştir. Yapılan incelemelerde İdare tarafından bu yaptırımların etkin bir şekilde uygulanmadığı görülmüştür.

Belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde imara aykırı yapılarla ile mücadelede imar mevzuatında yer alan yaptırımların etkin bir şekilde uygulanmaması gerekmektedir.

BULGU 12: Genel Aydınlatma Kapsamındaki Yerlerin İşletme Yükümlülüğünün Elektrik Dağıtım Şirketine Devredilmemesi

İdarenin hüküm ve tasarrufunda bulunan genel aydınlatma kapsamındaki cadde, sokak, park ve yürüyüş yollarındaki elektrik aboneliklerinin enerji dağıtım şirketine devredilmediği görülmüştür.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından belirlenen Dağıtım Lisansı Sahibi Tüzel Kişiler ve Görevli Tedarik Şirketlerinin Tarife Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar'ın ikinci bölümünde abone grupları sayılmış, resmi daireler, 3 ilâ 6'ncı maddelerde sayılan gruplar içinde yer almadığından, 7'nci maddede bu Usul ve Esaslarda tanımlanan diğer ana ve alt abone grupları kapsamına girmeyen diğer tüm tüketiciler ile birlikte "Ticarethane abone grubu" dahilinde değerlendirilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar'ın 6'ncı maddesinde ise;

"(1) Bu abone grubu iki alt abone grubundan oluşur:

a) 27/07/2013 tarihli ve 28720 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Aydınlatma Yönetmeliği gereğince enerji giderleri genel aydınlatma kapsamında ödenen aydınlatmalar, bu alt abone grubu kapsamındadır. Bu alt abone grubu kapsamındaki enerji ilgili dağıtım şirketi tarafından temin edilir ve tahakkuk ile tahsilat işlemleri Genel Aydınlatma Yönetmeliği kapsamında gerçekleştirilir.

b) Otoyollar ve özelleştirilmiş erişme kontrollü karayollarının aydınlatılması, güvenlik amacıyla yapılan sınır aydınlatmaları, toplumun ibadetına açılmış ve ücretsiz girilen ibadethanelere ilişkin aydınlatmalar ve halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, tarihî ve ören yerlerinden aydınlatmaları 27/07/2013 tarihli ve 28720 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Aydınlatma Yönetmeliği kapsamında ödenmeyenlerin aydınlatmaları bu alt abone grubuna dahildir. Bu alt abone grubu kapsamındaki tüketiciler enerjiyi düzenlenen tarife üzerinden ilgili görevli tedarik şirketinden temin edebileceği gibi, serbest tüketici statüsüne sahip iseler ikili anlaşma yaparak da temin edebilirler."

denilmek suretiyle "Aydınlatma abone grubu" açıklanmıştır.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'na dayanılarak hazırlanan Genel Aydınlatma Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında; kamunun genel kullanımına yönelik bulvar, cadde, sokak, alt-üst geçit, köprü, meydan, kavşak, yürüyüş yolu ve yaya geçidi gibi yerler ile halkın ücretsiz kullanımına açık ve ticari faaliyette bulunulmayan kamuya ait park, bahçe, tarihî ve ören yerleri gibi halka açık yerlerin aydınlatmaları ile trafik sinyalizasyonunun genel aydınlatma kapsamında değerlendirileceği ve enerji giderlerinin genel aydınlatma kapsamında ödeneceği hükme bağlanmıştır. Aynı fıkranın devamında ise; ticari, reklam, ilan ve benzeri amaçlı panoların aydınlatmaları ile süs aydınlatmalar için harcanan enerjinin genel aydınlatma kapsamında değerlendirilmeyeceği ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in 5'inci maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında ise;

“(3) Toplu Konut İdaresinin, küçük sanayi sitelerinin, dağıtım lisansı bulunmayan OSB'lerin anahtar teslimi yaptırdığı genel aydınlatma tesisleri ile Karayollarının ve Belediyelerin anahtar teslimi yaptırdığı alt-üst geçit ve köprülül kavşak işlerine ilişkin aydınlatma tesisleri bağlantı anlaşması yapıldıktan sonra mülkiyeti TEDAŞ'a ait olmak üzere ilgili dağıtım şirketine protokol ile iz bedel üzerinden devredilir.

(4) Halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, yürüyüş yolu, tarihî ve ören yerlerinin aydınlatılması ile alt-üst geçit, yaya alt-üst geçidi ve trafik sinyalizasyonu için gerekli sistemlerin tesisi ve işletilmesi ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına aittir. İlgili kurum ve kuruluşlar tesis edip bakım-onarımını yaptıkları bu tür tesislerin işletme yükümlülüğünü dağıtım şirketine devredebilirler.”

denilmek suretiyle genel aydınlatma kapsamında bulunan yerlerin dağıtım şirketlerine devri hususu açıklanmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden; cadde, sokak, park, köprü ve yürüyüş yollarındaki aydınlatma direklerinin genel aydınlatma grubundan tarifelendirilmesi ve söz konusu yerlerin elektrik işletme yükümlülüklerinin dağıtım şirketlerine devredilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; Belediyenin sorumluluğunda bulunan ve genel aydınlatma kapsamında olan muhtelif yerlerin aydınlatma sistem ve tesislerinin Yönetmelikle öngörülen şekilde kurulumu ile bakım ve onarımlarının yapılarak dağıtım şirketine devrinin sağlanmadığı tespit edilmiştir.

Belediyenin ilgili birimleri tarafından gerekli teknik ve altyapı çalışmaları ile projelendirme işlemleri yapılarak genel aydınlatma kapsamında bulunan yerlerin elektrik dağıtım şirketlerine devrinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 13: İdare Aleyhine Sonuçlanan Davalara İlişkin İlamların Gereklerinin Zamanında Yerine Getirilmemesi Nedeniyle İcra Masrafları ve Faiz Giderleri Ödenmesi

İdare aleyhine sonuçlanan davalara ait ilamlara bağlı borçların yasal süresi içinde ödenmemesine bağlı olarak hem gecikme faizi hem de icra takibi başlamasından dolayı icra vekâlet ücreti ödendiği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Devlet Memurlarının Görev ve Sorumlulukları” başlıklı 11’inci maddesinin birinci fıkrasına göre; Devlet memurları kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslara uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumludurlar.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun “Kararların sonuçları” başlıklı 28’inci maddesinin birinci fıkrasında;

“Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarının, kararın idareye tebliğinden başlayarak en geç otuz gün içinde yerine getirilmesi gerektiği”,

İkinci fıkrasında;

“Konusu belli bir miktar paranın ödenmesini gerektiren davalarda hükmedilen miktar ile her türlü davalarda hükmedilen vekâlet ücreti ve yargılama giderlerinin, davacının veya vekilinin davalı idareye yazılı şekilde bildireceği banka hesap numarasına, bu bildirim tarihinden itibaren, birinci fıkrada belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yatırılması gerektiği”,

Üçüncü fıkrasında ise;

“Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde idare aleyhine Danıştay ve ilgili idari mahkemede maddi ve manevi tazminat davası açılabileceği” belirtilmiştir.

Diğer yandan, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesine göre; her türlü kamu kaynağının kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olup yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Aynı Kanun’un “Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34’üncü maddesinin ikinci fıkrasında ise,

“Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir.” hükümlerine yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, idari davalarda otuz günlük yasal süre içerisinde, hukuk davalarında ise kendi özel kanunlarında belirtilen yasal süreler içerisindeki ilama bağlı idare borçlarının ödenmemesinden dolayı gecikme faizi ödemesi ve idari davalarda yasal süre bitiminden itibaren icra takibi başlatılmış ise icra vekâlet ücreti ödemesi yapıldığı tespit edilmiştir.

Hâlbuki İdare tarafından ilama bağlı borçların yasal süreleri içerisinde ödenmesi halinde yasal faizin dışında gecikme faizi ödenmesi söz konusu olmayacaktır. Ayrıca, idari davalardan kaynaklanan borçların 2577 sayılı Kanun’da düzenlenen ödeme süresine uygun ödenmesi halinde davalı ya da vekillerince icra takibi başlatılamayacağı için, ilamdan kaynaklanan vekâlet ücreti dışında ayrıca icra vekâlet ücreti de ödenmeyecektir.

Sonuç itibarıyla, mahkeme ilamlarına dayanılarak ödenmesi gereken tazminat, faiz, yargılama gideri ve/veya avukat vekâlet ücretlerinin ve ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçların hak sahibi tarafından talep edilmesini takiben herhangi bir gecikmeye neden olunmaksızın zamanında ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Faaliyeti Olmayan Müdürlük Kadrosu İhdas Edilmesi

Belediyede Strateji Geliştirme Müdürlüğü kadrosunun ihdas edildiği ve bu kadroya atama yapıldığı ancak söz konusu müdürlüğün faaliyetinin bulunmadığı tespit edilmiştir.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in 9'uncu maddesinde; Yönetmelik ekinde belirtilen birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanlarının kullanılarak idari birim oluşturulacağı, idari birimler ile bu birimlere ait kadro unvanları arasında yetki ve görev mükerrerliğine yer verilemeyeceği, bu kadro unvanlarından aynı mahiyetteki hizmet ve görevleri ifa edebilecek birden fazla yönetici kadro unvanı ihdas edilemeyeceği, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanlarının hizmet gereklerine uygun olarak belirleneceği ve fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro unvanlarının kullanılamayacağı belirtilmiştir.

Ayrıca İdarenin teşkilat şemasında söz konusu müdürlüğün görevleri: *“Belediye görevlerinin daha verimli ve etkin yapılmasını sağlayacak yaratıcı yenilikçi ve sürdürülebilir politikalar geliştirmek. Bu politikaları ortaya koymak için bilgi / veri toplamak, fizibilite, kaynak ve yatırım planlaması çalışmalarını yönetmek. Stratejik planı hazırlayarak performansını takip etmek. Sayılan görevlerin dışında, başta 5393 ve 5216 sayılı yasalar olmak üzere ilgili tüm mevzuat hükümleri gereği görev alanına giren iş ve işlemleri, mevzuata uygun olarak yürütmektir.”* Şeklinde tanımlanmıştır.

Belediyenin teşkilat şeması ve personel yapısı incelendiğinde İdarenin yukarıdaki Yönetmelik hükümlerince norm kadro cetvellerini oluşturduğu fakat faaliyeti olan müdürlükler yanında faaliyeti olmayan müdürlüğün de olduğu görülmüştür. Bir birim müdürlüğünün ihdas edilmesi durumunda bu birimin belirli bir görev, yetki ve faaliyetinin olması gerektiği açıktır. Ayrıca strateji müdürlüğünün stratejik planın ve yıllık performans programının hazırlanması, uygulama sonuçlarının izlenmesi ve faaliyet raporlarının hazırlanmasıyla sorumlu olduğu düşünüldüğünde bu müdürlüğün işlevsiz kalmaması gerekmektedir.

Belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde söz konusu müdürlüğün faaliyete geçirilmesi gerekmektedir.

BULGU 15: İdare Tarafından Kiraya Verilen Bazı İşyerlerinin İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Bulunmaması

İdare tarafından kiraya verilen ve ruhsata tabi işyerlerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatının bulunmayanların olduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinde; sıhhî işyerlerini, ikinci ve üçüncü sınıf gayrisıhhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’in “İşyeri açılması” başlıklı 6’ncı maddesinin birinci fıkrasında ise;

“Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır...” düzenlemesi yapılmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre; sıhhî işyerlerini, ikinci ve üçüncü sınıf gayrisıhhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri arasındadır. Söz konusu işletmeler için ilçe belediyelerinden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz. İş yeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde Belediye tarafından kiraya verilen ve ruhsata tabi iş yerlerinin bilgileri Ruhsat Denetim Müdürlüğü verileri ile karşılaştırılmıştır. Bunun sonucunda ruhsata tabi olan ancak işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet gösteren işyerlerinin varlığı tespit edilmiştir.

Kiraya verilen bütün işyerleri için yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin uygulanması gerekir.

BULGU 16: Belediyenin Şirket Personeli Dahil Toplam Personel Giderlerinin Yasal Sınırın Üzerinde Olması

Belediyenin Şirket personeli dahil toplam personel giderlerinin mevzuatta belirlenen sınırı aştığı tespit edilmiştir.

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 maddesinde; İdarelerin, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderlerinin, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında arttırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamayacağı belirtilerek, idarelerin toplam personel giderlerine ilişkin sınır getirilmiştir. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idare şirketlerine yeni personel alımı yapamayacak ancak belirlenen oranları aşan idareler İçişleri Bakanlığından izin almak suretiyle şirketlerine işçi alımı yapabileceklerdir.

Yapılan incelemede Belediyenin belediye şirket personeli de dâhil yıllık toplam personel giderleri, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 298'inci maddesi uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında arttırılması sonucu bulunacak miktarın %40'ını aştığı tespit edilmiştir. Aşağıdaki tabloda Belediyenin personel gider oranının hesabına ilişkin bilgiler yer almaktadır.

Tablo 8: Tablo SEQ Tablo * ARABIC 1: Personel Gider Oranı

A= En Son Yıl Gerçekleşen Bütçe Gelirleri Toplamı	B= Yeniden Değerleme Oranı	C= Yeniden Değerleme Sonucu Oluşan Gelir $C=A+(A \times B/100)$	D= Cari Yıl Bütçe Personel Giderleri Toplamı (01-Personel Harcama Kalemi	E= Cari Yılda Şirket Personeline Ödenecek Net Ücret	F= Personel Gider Oranı $(D+E)/C \times 100$
681.263.079,23	%58,46	1.079.529.475,35	154.944.031,10	285.417.537,72	%40,79

Sonuç olarak, Belediyenin toplam personel giderlerinin anılan mevzuat hükümleri uyarınca belirlenen sınıra getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 17: İşçilerin Yıllık Fazla Çalışma Saati Sınırının Aşılması

İdarede görevli bazı işçilere 4857 sayılı İş Kanunu'na aykırı olarak bir yıl içerisinde iki yüz yetmiş saati aşacak şekilde fazla çalışma yaptırıldığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 41'inci maddesinin 8'inci fıkrasında;

“Fazla çalışma süresinin toplamı bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamaz” denilmektedir.

İş Kanunu'na İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği'nin “Fazla Çalışmada Sınır” başlıklı 5'inci maddesinin 1'inci fıkrasında ise;

“Fazla çalışma süresinin toplamı bir yılda iki yüzyetmişsaatten fazla olamaz. Bu süre sınırı, işyerlerine veya yürütülen işlere değil, işçilerin şahıslarına ilişkindir...” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşıldığı üzere; yıllık 270 saatin üzerinde fazla çalışmada bulunulması kanun hükmüne ve yönetmeliğe aykırı bir durumdur.

Yapılan incelemede, 2024 yılında bazı işçilerin 270 saatin üzerinde fazla çalışma yaptıkları görülmüştür.

Sonuç olarak, işçilerin fazla çalışmalarının kanunda yer alan 270 saati aşmayacak şekilde yaptırılması gerekmektedir.

BULGU 18: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

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

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

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

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin

kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyede görev alan kadrolu ve sürekli işçilerin yıllık izinlerini kullanmadığı tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

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

BULGU 19: Personelin Adli Sicil Kayıtlarına İlişkin Kontrolün Yapılmaması

İdarenin memur personelinin adli sicil kayıtlarına ilişkin kontrollerin yapılamadığı ve memuriyete engel herhangi bir kayıt bulunup bulunmadığına ilişkin iç kontrol riskinin bulunduğu tespit edilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun devlet memurluğuna alınma şartlarının düzenlendiği “Genel ve Özel Şartlar” başlıklı 48'inci maddesinde;

“Devlet memurluğuna alınacaklarda aşağıdaki genel ve özel şartlar aranır.

A) Genel şartlar:

...

Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, (...) (1) zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak...”

“Memurluğun sona ermesi” başlıklı 98'inci maddesinde:

“...b) Memurluğa alınma şartlarından her hangi birini taşımadığının sonradan anlaşılması veya memurlukları sırasında,

hallerinde memurluğu sona erer.” Denilmektedir.

Görüleceği üzere belirli suçlarda hüküm giyme ile kasıtlı suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreli suç işleyen kişinin memur olma şartlarını sağlamadığı durumda memuriyetin son bulacağı belirtilmiştir.

5237 Türk Ceza Kanunu'nun 51'inci maddesinde “*Hapis Ceza Ertelemesi*” düzenlenmiş olup cezanın ertelenmesi, hükümlünün belli bir süre denetim altında tutularak cezanın cezaevi dışında infaz edilmesi anlamına gelmektedir. Başka bir ifadeyle mahkeme tarafından mahkumiyet kararıyla belirlenen hapis cezasının cezaevinde infaz edilmesinden şartlı olarak vazgeçilmesidir. Erteleme, bir cezanın infazı yöntemidir. Yani memur tarafından memur olma şartlarını bozacak bir suç işlemesi halinde bu suçun ceza ertelemesine konu olsa da memuriyetin sonlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde İdare tarafından kendi personeline ilişkin olarak böyle bir veri akışı ve kontrolünün bulunmadığı görülmüştür. Bu durum memuriyeti son bulması gereken kişilerin kurumda çalışabileceği gibi riskleri ortaya çıkarmaktadır.

Sonuç olarak İdare tarafından bu risklerin ortadan kaldırılması için ilgili Bakanlık veya kuruluşlarla gerekli yazışmaların yapılması ve yaşanılacak risklerin ortadan kaldırılması gerekmektedir.

BULGU 20: Belediyenin Bazı Gelir Kalemlerine Ait Tahsilat Oranlarının Düşük Olması

Belediyenin gelirlerine ilişkin yapılan denetim ve incelemelerde bazı gelir kalemlerine ait tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediye başkanının görev ve yetkileri” başlıklı 38'inci maddesinde;

“Belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

- a. *Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak*

...

- f) *Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.*

...”

Denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun; “Mali hizmetler birimi” başlıklı 60’ıncı maddesi ile, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek görevinin Mali Hizmetler Birimine verildiği;

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

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

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’un, 37’nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Hazine ve Maliye Bakanlığınca (Kanun’da: Maliye Vekâleti) belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği, 55’inci maddesinin birinci fıkrasında, amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, yedi gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunacağı düzenlenmiştir.

Bu şekildeki uygulamalar sonucunda belediye gelirlerinden bazı kalemlerin tahsilat oranlarının düşük seviyelerde kaldığı görülmüştür. Tahsilat oranı düşük kalarak gelecek yıla devreden bu gelir kalemlerine aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 9: Gelir tahakkuk ve tahsilatlar

Açıklama	2023 Yılından Devreden Gelir	2024 Yılı Tahakkuku	Toplam Tahakkuk	2024 Yılı Tahsilatı	Tahsilattan Red ve İadeler	2024 Yılı Net Tahsilatı	Tahsil Oran
	TL	TL	TL	TL	TL	TL	%
VERGİ GELİRLERİ	29.723.725,72	163.238.232,36	192.961.958,08	150.799.491,83	4.213.995,74	146.585.496,09	75,97
MÜLKİYET ÜZERİNDEN ALINAN VERGİLER	21.745.425,38	93.780.696,84	115.526.122,22	87.078.456,27	569.495,30	86.508.960,97	74,88

MÜLKİYET ÜZERİNDEN ALINAN DİĞER VERGİLER	21.745.425,38	93.780.696,84	115.526.122,22	87.078.456,27	569.495,30	86.508.960,97	74,88
BİNA VERGİSİ	18.586.108,23	81.117.887,28	99.703.995,51	74.834.239,54	305.127,00	74.529.112,54	74,75
ARSA VERGİSİ	2.916.849,80	12.148.108,62	15.064.958,42	11.777.567,69	263.121,40	11.514.446,29	76,43
ARAZİ VERGİSİ	242.467,35	514.700,94	757.168,29	466.649,04	1.246,90	465.402,14	61,47
MÜLKİYET ÜZERİNDEN ALINAN VERGİLER	6.754.469,38	63.804.641,88	70.559.111,26	58.104.445,67	3.644.194,36	54.460.251,31	77,18
DAHİLDE ALINAN DİĞER MAL VE HİZMET VERGİLERİ	5.350.498,84	8.698.573,11	14.049.071,95	6.035.345,37	45.632,78	5.989.712,59	42,63
İLAN VE REKLAM VERGİSİ	585.304,09	1.274.360,22	1.859.664,31	1.096.854,90	7.087,50	1.089.767,40	58,60
BİLETTLE GİRİLMİYEN YERLERE AİT EĞLENCE VERGİSİ	248.224,61	47.820,00	296.044,61	40.427,89	0,00	40.427,89	13,66
İŞYERİ VE DİĞER ŞEKİLLERDE KULLANILAN BİNALARA AİT ÇEVRE TEMİZLİK VERGİSİ	4.438.276,01	7.376.392,89	11.814.668,90	4.898.062,58	38.545,28	4.859.517,30	41,13
İŞGAL HARCİ	1.206.610,32	2.028.120,00	3.234.730,32	1.992.482,63	96,00	1.992.386,63	61,59
KURUMLAR HASILATI	254.655,35	-7.314,94	247.340,41	54.057,17	0,00	54.057,17	21,86
MAHALLİ İDARELER KURUMLAR HASILATI	248.104,89	-7.314,94	240.789,95	54.057,17	0,00	54.057,17	22,45
KİRA GELİRLERİ	6.105.028,99	21.120.088,94	27.225.117,93	18.874.149,64	3.500,00	18.870.649,64	69,31
TAŞINMAZ KİRALARI	6.104.795,94	19.756.017,74	25.860.813,68	17.510.078,44	3.500,00	17.506.578,44	67,70
DİĞER TAŞINMAZ KİRA GELİRLERİ	5.138.981,07	6.374.278,80	11.513.259,87	6.060.704,64	0,00	6.060.704,64	52,64
KAMU HARCAMALARINA KATILMA PAYLARI	7.529,84	0,00	7.529,84	438,93	0,00	438,93	5,83
YOL HARCAMALARINA KATILMA PAYI	7.529,84	0,00	7.529,84	438,93	0,00	438,93	5,83
PARA CEZALARI	14.588.677,96	121.069.083,24	135.657.761,20	54.373.059,96	496.270,48	53.876.789,48	39,72
İDARİ PARA CEZALARI	12.291.348,08	100.931.111,58	113.222.459,66	36.633.166,65	110.359,36	36.522.807,29	32,26
DİĞER İDARİ PARA CEZALARI	12.291.348,08	100.931.111,58	113.222.459,66	36.633.166,65	110.359,36	36.522.807,29	32,26
VERGİ CEZALARI	2.294.212,86	20.133.795,58	22.428.008,44	17.739.794,35	385.911,12	17.353.883,23	77,38

İdarenin tahakkukunu gerçekleştirdiği gelir kalemlerine ilişkin mevzuatta belirtilen hukuki süreçleri yerine getirmesi gerekmektedir.

BULGU 21: Belediye Tarafından Personel Şirketine Ödenmesi Gereken Hakedişlerin Eksik Yatırılması Sebebiyle Şirketin Prim Borcunun Sürdürülemez Hale Gelmesi

İdarenin personel temin ettiği sermayesinin tamamı İdareye ait olan şirketinin belediye hakedişlerinin eksik yatırılması sebebiyle prim borçlarının sürdürülemez hale geldiği, gecikme faizlerin bile ödenmesinde güçlükler yaşandığı tespit edilmiştir.

İdarenin personel temin ettiği şirketin prim borcu toplamı 468.268.295,45 TL olup bu tutara gecikme faizi işlemektedir. Belediyenin ise şirkete borcu 140.238.155,80 TL dir. Şirketin borcu ödeme yapılmasına rağmen sürekli artmaktadır. Bu durum İdarenin şirketine personel maaşları için ödenmesi gereken hakedişlerin eksik yatırılmasından kaynaklanmakta olup asıl borcun kaynağı İdarenin bütçe yetersizliğidir. Bu durum İdarenin şirketinin prim

borçlarının artmasına sebebiyet vermekte, şirketin mali gücüyle bu borçların faizlerinin bile ödenmesi mümkün gözükmemektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun “Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34’üncü maddesi uyarınca; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerekmektedir.

Madde hükmünde vergi, sosyal güvenlik primi gibi ödenmemesi halinde bütçeye ek yük getirecek borçlara öncelik verilmesi gerektiği belirtilmiş olmasına rağmen İdare tarafından personel şirketine yapılan hakediş ödemelerinin eksik yapılmasıyla sosyal güvenlik primlerinin ödenemediği tespit edilmiştir. 5018 sayılı Kanun’un 8’inci maddesinde; *Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır*”. Denilmektedir. Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere İdarelerin bütçelerini kullanırken kamu kaynaklarını koruyacak şekilde mali yönetimlerini planlamaları gerekmekte olup bütçeye gecikme faizi veya cezası gibi ek yük getirecek işlemlerden de kaçınılmalıdır.

Sonuç olarak İdare tarafından prim borçlarının ana paralarının yapılandırılmaları yapılarak bütçeye ek yük getirmesi engellenmeli ve İdarenin şirketine olan hakedişlerin ve geçmiş borçlarının ödenerek şirketin sürdürülemez prim borçlarından arındırılması sağlanmalıdır.

BULGU 22: Bütçe Emanetlerinin Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması

Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun “Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34’üncü maddesi uyarınca; kamu idarelerinin nakit

mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerekmektedir.

Mezkûr Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinin altıncı fıkrasında da:

"Muhasebe yetkilileri, 34 üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur." hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248 ve 249'uncu maddelerinde Bütçe Emanetleri Hesabının niteliği ve hesaba ilişkin işlemler düzenlenmiştir. Yönetmelik'te, 320-Bütçe Emanetleri Hesabının mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı, yapılacak ödemelerde söz konusu tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasının gözetileceği belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılabacağı üzere, İdarenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle Bütçe Emanetleri Hesabına alınan tutarların mevzuatında belirtilen ödemelere öncelik vermek şartıyla muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir. Ayrıca Bütçe Emanetleri Hesabında izlenen söz konusu tutarların kayda alınma sırasına göre ödenmesinden muhasebe yetkilisinin sorumlu olacağı açıktır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin denetimi kapsamında 320- Bütçe Emanetleri Hesabının ayrıntısının incelenmesi neticesinde, bütçe emanetleri hesabında kayıtlı borçların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmediği tespit edilmiştir.

Netice itibarıyla, yukarıda yer verilen hükümlerden anlaşılabacağı üzere, öncelik sırası tanınmamış ödemeler dışındaki diğer ödemelerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 23: Su Abonesi Olmayan İşyerleri İçin Katı Atık Bertaraf Bedelinin Hesaplanmaması

Yapılan incelemelerde su aboneliği bulunmayan işyerleri için katı atık bertaraf bedelinin hesaplanmadığı tespit edilmiştir.

Katı atık bertaraf ücretleri, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2872 sayılı Çevre Kanunu çerçevesinde düzenlenmekte ve ilgili kanunlar gereğince yerel yönetimler tarafından belirlenmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyelerin Yetkileri ve İmtiyazları” başlıklı 15’inci Maddesinin (g) bendinde “*Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.*” denilmek suretiyle katı atıkların bertaraf edilmesine ilişkin hizmetlerin belediyeler tarafından yerine getirileceği hüküm altına alınmıştır.

2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 11’inci maddesi; “*Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettırmekle yükümlüdürler. Bu hizmetten yararlanan ve/veya yararlanacaklar, sorumlu yönetimlerin yapacağı yatırım, işletme, bakım, onarım ve ıslah harcamalarına katılmakla yükümlüdür. Bu hizmetten yararlananlardan, belediye meclisince belirlenecek tarifeye göre katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti alınır. Bu fıkra uyarınca tahsil edilen ücretler, katı atıkla ilgili hizmetler dışında kullanılamaz.*” şeklinde ortaya konmuştur.

Madde hükümlerinden de anlaşılacağı üzere katı atık bertaraf bedelinin ilgili belediye meclisince belirlenecek tarifeye göre alınacağı belirtilmiş olup bu hususa ilişkin herhangi bir istisna hükmü getirilmemiştir.

Bununla birlikte katı atık bertaraf bedelinin Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik’in 22’nci maddesinde su faturaları üzerinden yapılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde su abonesi olmayan yerlere ilişkin katı atık bedelinin hesaplanmadığı tespit edilmiştir. İzmir Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlüğüne katı atık bedeli sadece su faturaları üzerinden tahakkuk ettirilmesi sebebiyle su abonesi olmayan iş yerlerinin katı atık bedelleri hesaplanamamaktadır.

Sonuç olarak katı atık hizmetleri için tahsil edilen bu ücretlerin su aboneli olmayan işyerleri içinde uygulanması gerekmektedir.

BULGU 24: Kazı Bedellerine İlişkin Büyükşehir Belediyesi Tarafından İdareye Aktarılması Gereken Tutarların Takip Edilmemesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından 2020 yılı ve öncesinde toplanan kazı bedellerinden İdareye gönderilmesi gereken tutarların tahsil edilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 79'uncu maddesine göre altyapı kazı alanı ile kazı sırasında diğer altyapı tesislerine zarar verilmesi halinde bu tesisler kazıyı yapan tarafından eski haline getirilir. Altyapı kazı alanı, alan tahrip tutarının peşin yatırılması veya alan tahrip tutarı kadar teminat verilmesi halinde belediyece de kapatılabilir. İzinsiz altyapı kazısı yapanlara veya altyapı kazı alanını usulüne uygun kapatmayanlara belediye encümenince alan tahrip tutarının beş katına kadar idari para cezası verilir. İdari para cezası, ilgisine tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenir. Bu yerlerin alan tahrip tutarı, varsa teminatı düşülerek ayrıca tahsil edilir.

Diğer yandan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Altyapı hizmetleri" başlıklı 8'inci maddesi ve "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesine dayanarak hazırlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin "Hesabının oluşumu ve geliri" başlıklı 14'üncü maddesine göre;

"(1) Alt yapı yatırım hesabı, ortak programa alınan altyapı hizmetlerinin amaca uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödeneklerden bu hesaba yapılacak aktarım ile kazılardan elde edilen gelirlerden oluşur.

(2) Alt yapı koordinasyon merkezinin bütçesi büyükşehir belediye bütçesi içinde yer alır. Ayrıca, belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödeneklerden, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturularak alt yapı yatırım hesabına aktarılacak tutarlar da gelir bütçesinin ilgili bölümünde gösterilir ve bu gelirler amacının dışında harcanamaz.

(3) (Değişik:RG-24/12/2020-31344) Büyükşehir belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan cadde, bulvar, meydan ve sokaklarda yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler

büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak alt yapı yatırım hesabında toplanır. Bu gelirler amacı dışında kullanılamaz.” düzenlemesi söz konusudur.

Ayrıca “İlçelerde tahsil edilen kazı gelirlerinin kullanımı” başlıklı 14/A maddesinde ise;

“(Ek:RG-24/12/2020-31344) (1) İlçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan cadde, bulvar, meydan ve sokaklarda yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler bu yerlere izin veya ruhsat veren ilçe belediyesince gelir olarak kaydedilir. Bu gelirler sadece cadde, bulvar, meydan ve sokaklardaki asfalt ve kaldırımların yapım, onarım ve bakımında kullanılır.” düzenlemesi yer almaktadır.

Mezkûr Yönetmelik’te 24.12.2020 tarihinde değişiklik yapılmıştır. 24.12.2020 tarihinde yapılan değişiklik öncesinde; büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluğundaki cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak alt yapı yatırım hesabında toplanmakta ve sokakların kazısından elde edilen gelirler ilgili belediyeye aktarılmakta iken yeni düzenleme ile söz konusu tarih sonrasında bu kapsamda elde edilecek gelirler doğrudan ilçe belediyesine gelir kaydedilmektedir. Ancak İdarenin düzenleme öncesi tarihlere ilişkin büyükşehir belediyesinden alınması gereken tutarlar tam olarak gönderilmemiştir.

Bu bağlamda, 24.12.2020 tarihinden önceki Torbalı ilçesi sınırları içerisinde yer alan sokak kazılarından elde edilen gelirlerin büyükşehir belediyesi tarafından İdareye aktarılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, söz konusu tutarların büyükşehir belediyesinden tahsilatının sağlanması için gerekli iş ve işlemlerin yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 25: Belediyenin Kredi Kartı ile Tahsil Ettiği Tutarları Vadesinden Önce Nakde Çevirmesi Nedeniyle Bankalara Komisyon Gideri Ödenmesi

Belediyenin kredi kartı ile tahsil etmiş olduğu tutarları ve banka hesabında takip ettiği varlıklarını, vadesinden önce nakde çevirmesi dolayısıyla bankalara komisyon giderleri ödediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Amaç” başlıklı 1'inci maddesinde;

“Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler

doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.”,

“Kapsam” başlıklı 2'nci maddesinde;

“Bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsar...”

“Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8'inci maddesinde;

“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”

“Üst yöneticiler” başlıklı 11'inci maddesinin ikinci fıkrasında;

“Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.”

“Bütçelerin uygulama esasları” üst başlıklı üçüncü bölümün “Ödeneklerin kullanılması” başlıklı 20'nci maddesinin “d” fıkrasında;

“Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır. Ancak, ait olduğu malî yılda ödenemeyen ve emanet hesabına alınamayan zamanaşımına uğramamış geçen yıllar borçları ile ilama bağlı borçlar, ilgili kamu idaresinin cari yıl bütçesinden ödenir.”

“Ödenmeyen giderler ve bütçeleştirilmemiş borçlar” başlıklı 34'üncü maddesinin ikinci fıkrasında,

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

Hükümlerine amirdir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; mahalli idareler mali saydamlık ilkeleri çerçevesinde, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde etmek ve kullanmak ve hesap verebilirliği sağlamak durumundadırlar. Bütçeyle verilen ödeneklerin, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılması esastır. Söz konusu kullanım sırasında gecikme cezası, faiz, komisyon vb. ek yük getirici işlemlerden kaçınılması gerekmektedir. Bu anlamda belediyenin nakit ve borç yönetimi ve planlaması önemlidir.

Yapılan incelemede Belediyenin nakit ihtiyacı ve ödemeleri dolayısıyla kredi kartı ile tahsil ettiği ve banka hesabında takip ettiği varlıklarını, vadesinden önce nakde çevirmesi nedeniyle bankalara komisyon giderleri ödemek zorunda kaldığı görülmüştür.

Belediyenin başlangıç bütçesinde belirlediği gelir ve giderleri etkin işletmesi ve yılı içerisinde etkili bir nakit ve borç yönetimi yapmak suretiyle tutarı 2024 yılı içerisinde 266.000,00 TL'ye ulaşan komisyon giderlerinden kurtulabileceği değerlendirilmektedir.

BULGU 26: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dahilinde yapılan mal alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmamış olmasına rağmen 2024 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerin %10' unu aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendinde;

“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.” denilmektedir.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanan “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 62’nci maddesinin (1) bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ”in “Genel Esaslar” başlıklı 4’üncü maddesinin ikinci fıkrasında; Kanun’un 62’nci maddesinin (1) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanun’un gerek 21’inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlar hariç 22’nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10’unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği,

3’üncü fıkrasında ise Kanun’un 21’inci maddesinin (f) bendi ve 22’nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı, ifade edilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca 4734 sayılı Kanun’un temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlar hariç 22’nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapılacak harcamalarda Kurum bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10’ unun Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2024 yılı içerisinde bu amaç için ayrılan toplam ödenek tutarının %10’u Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan kanunda belirtilen limiti aşan bir harcama yapıldığı tespit edilmiştir. Aşağıdaki tabloda Belediyenin doğrudan temin limit aşımına ilişkin bilgiler yer almaktadır.

Tablo 10: Doğrudan Temin Hesaplama Tablosu

	2024 Yılı Toplam Ödenek	Toplam Ödenegin %10u	22/d Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı	Limiti Aşan Tutar	Doğrudan Temin Oranı %
Mal Alımı	192.083.714,84	19.208.371,48	71.888.344,67	52.679.973,19	37,43%

Kamu İdaresi tarafından 2024 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında gerçekleştirilen mal alımlarında, bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'u tutarındaki sınırının aşılmaması, aşımın söz konusu olacağı durumlar için Kamu İhale Kurulundan önceden uygun görüş alınması gerekmektedir.

BULGU 27: Bazı Alımların Parasal Limitler Altında Kalmak Amacıyla Kısımlara Bölünerek Doğrudan Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi

İhale usulleri ile yapılması gereken bazı mal ve hizmet alımlarının, parasal limitin altında kalacak şekilde kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde idarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanmasını sağlamakla sorumlu olduğu, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemeyeceği, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise 01.02.2024-31.01.2025 tarihleri arasında büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 622.756,00 TL'yi, diğer idarelerin 207.453,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçlarını doğrudan temin usulü ile karşılayabilecekleri belirtilmiştir.

Ayrıca ihale uygulama yönetmeliklerinin (mal, hizmet, yapım) "Temel İlkeler" başlıklı ve benzer düzenlemeleri içeren maddelerinde; eşik değerlerin veya parasal limitlerin altında kalmak amacıyla alımların kısımlara bölünemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.5.1.2'inci maddesinde 4734 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendine göre temin edilmesinin, Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil edeceğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna da dikkat edilmesi gerektiğinden bahsedilmiştir.

Yukarıda yazılı mevzuat hükümlerinden idarelerin; salt parasal limitin altında kalmak ve ihale yoluyla karşılanması gereken bir ihtiyacını doğrudan teminle karşılamak amacıyla mal veya hizmet alımlarını kısımlara bölemeyecekleri anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; Kamu İdaresinin aynı nitelikteki, yakın tarihlerde ortaya çıkan, aynı yükleniciden yapılmış bazı mal ve hizmet alımlarını kısımlara bölerek 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendine göre doğrudan teminle yaptığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresinin aynı nitelikteki mal ve hizmet ihtiyaçlarını kısımlara bölerek doğrudan temin yöntemi ile aynı yükleniciden karşılaması; rekabet ortamının sağlıklı şekilde oluşmamasına ve temel ihale usullerinin uygulanmasından sağlanacak faydadan mahrum kalınmasına neden olacağından, ihtiyaçların parasal limitlerin altında kalacak şekilde parçalara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle karşılanması yerine, temel ihale usulleri ile temin edilmesi gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
İşçi İzinlerinin Kanuna Uygun Şekilde Kullanılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde "İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması" başlığıyla 18'inci bulgu olarak düzenlenmiştir.
İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alınmadan Faaliyette Bulunan İşyerleri ile İlgili Olarak İşlem Yapılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu husus Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde "İdare Tarafından Kiraya Verilen Bazı İşyerlerinin İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Bulunmaması" başlığıyla 15'inci bulgu olarak düzenlenmiştir.
İşyeri Olarak Kullanılan Dairelerin Emlak ve Çevre Temizlik Vergisinin Hatalı Tahakkuk Ettirilmesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu husus Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde "Bazı İş Yerleri İçin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk Ettirilmemesi" başlığıyla 9'uncu bulgu olarak düzenlenmiştir.