



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İĞDIR KARAKOYUNLU 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	8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	10
7. DENETİM BULGULARI	10

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	2
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	5
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8: Belediyenin Ortağı Olduğu Şirketler	19
Tablo 9: Satışı Yapılan Taşınmazlara İlişkin Bilgi	20
Tablo 10: Tahsilat/Tahakkuk Oranı Düşük Gelir Kalemleri	32
Tablo 11: Mal ve Hizmet Alımlarında Doğrudan Teminde Yüzde On Sınırının Aşılması	38
Tablo 12: Toplam Personel Giderleri ve Personel Gideri Limiti	46

KISALTMALAR

BVAS	Birleşik Veri Aktarım Sistemi
EKAP	Elektronik Kamu Alımları Platformu
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
LTD ŞTİ	Limited Şirketi
TTSG	Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Kıdem Tazminatına İlişkin Karşılıkların Eksik Ayrılması
2. İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına Yapılan Hatalı Kayıtlar Nedeniyle Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı Tutarının Gerçeği Yansıtması
3. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarının Hatalı Hesapta Muhasebeleştirilmesi
4. Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında İzlenen Tutarların Gerçek Durumu Yansıtması
5. Belediye Tarafından Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması ve Amortisman Ayrılmaması
6. Sermaye Taahhütleri Hesabının Kullanılmaması
7. Belediyenin İller Bankası Anonim Şirketindeki Ortaklık Payının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması
8. Belediyenin Ortağı Olduğu Şirketlerdeki Sermaye Payı ile Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Tutarların Farklı Olması
9. Taşınmaz Satış İşlemlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
10. Belediyeye Tahsisi Yapılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Doğrudan Teminle Yapılan Bazı Mal ve Hizmet Alımlarında Piyasa Fiyat Araştırması Yapılmaması
2. İdareye Ait Personel Şirketine Sosyal Güvenlik Kurumu Borç Sorgulaması Yapılmadan Ödemede Bulunulması
3. İdareye Ait Personel Şirketine Vadesi Geçmiş Vergi Borcu Durumunu Gösterir Belge Aranılmadan Ödeme Yapılması
4. Belediye Zabıta Yönetmeliği'ne Aykırı Görevlendirmeler Yapılması

5. Belediyenin Su Gelirleri Üzerinden Hesaplanan Katma Değer Vergisinin Hatalı Beyan Edilmesi
6. Su ve Kanalizasyon Hizmetlerine İlişkin Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliğinin Bulunmaması
7. İçme Suyu İletim ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıpları Miktarının Azaltılmasına İlişkin Çalışmalara Başlanmaması
8. Gelirlerin Tahsilat/Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması
9. Belediye Sınırları İçindeki Minibüs Hatlarının İhalesiz Olarak Kullanılması
10. Ödeme Emri Belgelerinin Mevzuata Uygun Olarak Hazırlanmaması
11. Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
12. Taşınmaz İcmal Cetvel ve Formlarının Hazırlanmaması
13. Faaliyeti Olmayan Belediye Şirketine Sermaye Artırımı Yoluyla Sürekli Kaynak Aktarılması
14. Belediye Şirketine Sermaye Artırımı Yoluyla Kaynak Sağlanarak Şirket Üzerinden Personel İstihdam Edilmesi
15. İdare ile Personel Şirketi Arasında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Kapsamında İlgili Mevzuat Çerçevesinde Birim Fiyat Sözleşme İmzalanmaması
16. Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması
17. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
18. Sosyal Denge Ödemelerinden Sözleşme Aidatı Kesilmesi
19. İdarenin Taşınır Yönetiminin Mevzuata Uygun Şekilde Yürütülmemesi

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.

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Karakoyunlu Belediyesinin karar organı olan Karakoyunlu Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 9 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Karakoyunlu Belediyesinin teşkilat yapısı yazı işleri, fen işleri ve zabıta biriminden oluşmaktadır. Belediyede başkan yardımcılığına herhangi bir atama yapılmamıştır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	38	8
Sözleşmeli Personel	-	1
Kadrolu İşçi	18	2
Geçici İşçi	-	-
Toplam	56	11
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	18

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 2 şirket 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 Karakoyunlu Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Karakoyunlu 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	Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	7.069.680,00	0,00	7.069.680,00	7.700.634,93	0,00	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	889.140,00	0,00	889.140,00	751.803,22	0,00	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	15.548.260,00	5.128.200,00	20.676.460,00	21.528.334,00	0,00	0,00
4	Faiz Giderleri	104.000,00	0,00	104.000,00	0,00	0,00	0,00
5	Cari Transferler	360.080,00	0,00	360.080,00	487.864,68	0,00	0,00
6	Sermaye Giderleri	73.840,00	0,00	73.840,00	0,00	1.363,17	0,00
7	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
8	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Yedek Ödenek	1.296.800,00	0,00	1.296.800,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		25.341.800,00	5.128.200,00	30.470.000,00	30.468.636,83	1.363,17	0,00

Karakoyunlu Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 25.341.800,00 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içerisinde 5.128.200,00 TL ek bütçe yapılmış ve toplam bütçe 30.470.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 30.468.636,83 TL bütçe gideri gerçekleşmiş ve kullanılmayan 1.363,17 TL ödenek iptal edilmiştir. 2025 yılına devreden ödenek olmamıştır.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Ek Ödenek (TL)	Toplam Ödenek (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
1 Vergi Gelirleri	935.000,00	1.750.000,00	2.685.000,00	1.655.463,46	0,00	1.655.463,46	61,66
3 Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	420.000,00	1.500.000,00	1.920.000,00	1.227.078,77	0,00	1.227.078,77	63,91
4 Alınan Bağış ve Yardımlar	1.075.000,00	0,00	1.075.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
5 Diğer Gelirler	22.836.800,00	628.200,00	23.465.000,00	22.072.486,19	0,00	22.072.486,19	94,07
6 Sermaye Gelirleri	75.000,00	1.250.000,00	1.325.000,00	1.021.668,00	0,00	1.021.668,00	77,11
8 Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9 Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	25.341.800,00	5.128.200,00	30.470.000,00	25.976.696,42	0,00	25.976.696,42	85,25

Buna göre 2024 yılında net bütçe geliri %85,25 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %61,66, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %63,91 ve sermaye gelirleri %77,11 oranı ile beklentilerin altında, diğer gelirler ise %94,07 oranı ile beklentiye yakın gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Ek Ödenek (TL)	Toplam Ödenek (TL)	Bütçe Gideri Gerçekleşen Tutarı (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
1 Personel Giderleri	7.069.680,00	0,00	7.069.680,00	7.700.634,93	108,92
2 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	889.140,00	0,00	889.140,00	751.803,22	84,55
3 Mal ve Hizmet Alım Giderleri	15.548.260,00	5.128.200,00	20.676.460,00	21.528.334,00	104,12
4 Faiz Gideri	104.000,00	0,00	104.000,00	0,00	0,00
5 Cari Transferler	360.080,00	0,00	360.080,00	487.864,68	135,49
6 Sermaye Giderleri	73.840,00	0,00	73.840,00	0,00	0,00
7 Sermaye Transferler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
8 Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9 Yedek Ödenek	1.296.800,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	25.341.800,00	5.128.200,00	30.470.000,00	30.468.636,83	99,99

İdarenin 2024 yılı başlangıç ödeneği 25.341.800,00 TL olup yıl içerisinde yapılan 5.128.200,00 TL'lik ek bütçe ile birlikte toplam bütçe ödenekleri 30.470.000,00 TL olmuştur.

Buna göre 2024 yılında bütçe giderleri 30.468.636,83 TL ile %99,99 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri (%108,92), mal ve hizmet alım giderleri (%104,12) ve cari transferler (%135,49) oranında beklentinin üstünde gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	229.024,95	216.596,92	1.655.463,46	-5,43	664,31
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	102.166,39	185.415,62	1.227.078,77	81,48	561,80
Alınan Bağış ve Yardım İle Özel Gelirler	0,00	0,00	0,00	-	-
Diğer Gelirler	7.479.182,61	12.776.823,07	22.072.486,19	70,83	72,75
Sermaye Gelirleri	100.100,00	2.627.249,70	1.021.668,00	2.524,63	-61,11
Toplam	7.910.473,95	15.806.085,31	25.976.696,42	99,81	64,35
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler toplamı (-)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Net Toplamı	7.910.473,95	15.806.085,31	25.976.696,42	99,81	64,35

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 10.170.611,11 TL'lik (%64,35) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 1.438.866,54 TL (%664,31), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 1.041.663,15 TL (%561,80), diğer gelirlerde 9.295.663,12 TL (%72,75) artış meydana gelirken sermaye gelirlerinde 1.605.581,70 TL (-%61,11) azalış meydana gelmiştir.

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	2.189.032,92	4.070.502,94	7.700.634,93	85,95	89,18
SGK Devlet Prim Giderleri	312.566,95	485.002,03	751.803,22	55,17	55,01
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.968.258,24	12.176.834,15	21.528.334,00	206,86	76,80
Faiz Giderleri	0,00	935.958,65	0,00	-	-100
Cari Transferler	128.098,44	1.445.404,55	487.864,68	1.028,35	-66,25
Sermaye Giderleri	0,00	0,00	0,00		
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00		
Borç Verme	0,00	0,00	0,00		
Toplam	6.597.956,55	19.113.702,32	30.468.636,83	189,69	59,41

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında bir önceki yıla göre 11.354.934,51 TL (%59,41) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinin 3.630.131,99 TL (%89,18), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 266.801,19

TL (%55,01), mal alım ve hizmet giderlerinin 9.351.499,85 TL (%76,80) arttığı, cari transferlerin 957.539,87 TL (%66,25) azaldığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 31.244.137,60 TL, Faaliyet Geliri 26.616.121,30 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 4.628.016,30 TL olarak gerçekleşmiştir.

Karakoyunlu Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirket Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Karakoyunlu Belediyesi Personel Ltd. Şti	50.000,00	50.000,00	100
2	Şuşa Madencilik Tic. San. Ltd. Şti.	13.200.000,00	13.200.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Karakoyunlu 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,

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm

faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Karakoyunlu Belediyesinde iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelenmeler sonucunda, iç kontrolün; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme olmak üzere birbirleriyle bağlantılı beş ana unsuru uygulamada olan Eylem Planı dikkate alınarak aşağıda başlıklar halinde değerlendirilmiştir.

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları belirlenmemiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları eğitim planlaması yapılmaması nedeniyle yeterli değildir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiştir. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, ilgili belediyenin nüfusu 50.000 altında olduğundan dolayı hazırlanmamıştır. İdare tarafından performans programı hazırlanmamıştır.

İdare tarafından kurumsal ve iç kontrol riskleri belirlenmemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır. İdare tarafından imza yetkileri yönergesi, görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesi konusunda çalışma yapılmamıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmamıştır. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu hazırlanmamıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmaması nedeniyle değerlendirilmemektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İğdır Karakoyunlu Belediyesi'nin 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Kıdem Tazminatına İlişkin Karşılıkların Eksik Ayrılması

Belediye bünyesindeki sürekli işçiler ile belediye şirketinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında istihdam edilen işçiler için kıdem tazminatı karşılığının eksik ayrıldığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı" başlıklı 281'inci maddesinde bu hesabın belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı, "472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı" başlıklı 330'uncu maddesinde ise yine bu hesabın belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Kamu İhale Kanunu'na Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmeliğin "Ödeme Usulü" başlıklı 8'inci maddesinde ise; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işveren tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının ilgili kamu kurum veya kuruluşunca mülga 1475 sayılı Kanun'un yürürlükte olan 14'üncü maddesi kapsamında ödeneceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte ele alındığında, belediyelerin kendi şirketlerinden 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında yaptıkları personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında çalıştırdıkları işçilerin kıdem tazminatlarını ödemeleri ve bu tazminatlar için karşılık ayrımları gerekmektedir.

Yapılan incelemede, belediyede çalışan sürekli işçiler ile belediye şirketinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında istihdam edilen işçilerin kıdem tazminatları karşılıklarının eksik hesaplandığı, önceki dönemlerde 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına 120.000,00 TL tutarında karşılık ayrıldığı, ilgili tutarın Belediye bünyesinde çalışan işçi sayıları göz önüne alındığında eksik olduğu görülmüştür.

Belediyede istihdam edilen işçiler ile ve doğrudan hizmet alım sözleşmesi çerçevesinde istihdam edilen işçiler için kıdem tazminatları karşılıklarının hesaplanması ve bulunan tutarların ilgisine göre 372 ve/veya 472 Kıdem Tazminatı Karşılıkları hesaplarının alacağına

ve 630 Giderler Hesabının borcuna kaydedilerek muhasebeleştirilmesinin sağlanması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, hem Faaliyet Sonuçları Tablosunda kıdem tazminatı giderlerinin doğru tutarla yer alması, hem de Bilançoda Belediyenin yükümlülük altına girdiği kıdem tazminatı tutarının görünmesi sağlanmalıdır.

BULGU 2: İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına Yapılan Hatalı Kayıtlar Nedeniyle Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı Tutarının Gerçeği Yansıtmaması

Mal ve hizmet alımları nedeniyle üstlenilen KDV tutarlarının, katma değer vergisi tahsilatı yapılan faaliyetler ile sınırlı kalınmadan, indirilecek vergi kapsamında değerlendirilerek 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedildiği, 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı ile 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının mahsup edilmesi sonucu 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının mali tablolarında yüksek tutarlara ulaştığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "191 İndirilecek katma değer vergisi hesabı" başlıklı 153'üncü maddesinde; bu hesabın mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılacağı, mahalli idarelerin, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yapacakları, bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisinin indirim konusu yapılmayacağı ve bu tutarların ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edileceği ifade edilmiştir.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesi 3'üncü fıkrası (g) bendinde; belediyelerin ticarî, sınaî, ziraî ve meslekî nitelikteki teslim ve hizmetlerinin KDV'ye tabi olduğu hüküm altına alınmıştır. Adı geçen Kanun'un 29'uncu maddesine göre; KDV mükellefleri, vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden bu Kanun'da aksine hüküm olmadıkça faaliyetlerine ilişkin olarak kendilerine yapılan teslim ve hizmetler

dolayısıyla hesaplanarak düzenlenen fatura ve benzeri vesikalarda gösterilen katma değer vergisini indirebilirler.

30'uncu maddesi (a) bendinde ise vergiye tabi olmayan malların teslimi ve hizmet ifası ile ilgili alış vesikalarında gösterilen veya bu mal ve hizmetlerin maliyetleri içinde yer alan katma değer vergisinin, hesaplanan katma değer vergisinden indirilemeyeceği ifade edilmektedir.

Bununla birlikte, 11 seri No'lu KDV Genel Tebliği'nin "E-Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar Mesleki Kuruluşlar" başlıklı bölümünde, belediyelerin vergilendirilmesine ilişkin olarak "...kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri Katma Değer Vergisi Kanunu kapsamına girmediğinden vergiye tabi olmayacaktır..." ifadelerine yer verilmiş olup belediyelerin kuruluş amaçlarına uygun ticari niteliği bulunmayan faaliyetlerinin, verginin konusuna dâhil edilmediği de açıktır. Buna göre belediyelerin, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri ile ilgili işlemleri dolayısıyla yükledikleri KDV tutarlarını indirim konusu yapmamaları, indirim konusu yapılmayacak olan bu KDV tutarlarını hizmet alımlarında doğrudan gider yapmaları, mal alımlarında ise ilgili malın maliyetine eklemeleri, sadece vergiye tabi hizmetlerini ya da ticari niteliği bulunan faaliyetlerini ifa etmek için alınan mal ve hizmetler için ödediği KDV tutarlarını, bu hizmet ve faaliyetler karşılığı olarak tahsil ettikleri hesaplanan KDV tutarlarından, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan düzenlemeler doğrultusunda ilgili hesapları kullanılarak mahsup etmeleri gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak mal ve hizmet alımlarında indirim konusu yapılmayacak katma değer vergisi tutarlarının, hesaplanan katma değer vergisinden mahsup edilmesi nedeniyle devreden katma değer vergisi tutarlarının sürekli artmasına; dolayısıyla satın alınan hizmetlerde yılı faaliyet giderlerinin faaliyet sonuçları tablolarında, satın alınan mallarda ise ilgili mal maliyetlerinin taşınır hesapları ile bilançolarda eksik gösterilmesine, böylelikle hem geçmiş yıllarda hem de ilgili yıl ve gelecek yıllarda ödenecek vergi kapsamında olan hesaplanan KDV tutarlarının yılı merkezi yönetim gelir bütçelerine, 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı aracılığı ile yansıtılmamasına yol açılmıştır.

BULGU 3: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarının Hatalı Hesapta Muhasebeleştirilmesi

Belediye tarafından emlak vergisiyle birlikte tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı paylarının 362 Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı yerine hatalı olarak 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabında takip edildiği görülmüştür.

22.08.2015 tarihli ve 29453sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik’in “Katkı payının tarh, tahakkuku ve tahsili” başlıklı 5’inci maddesinde; katkı payının, bina, arsa ve araziler için, mükellefiyetin başlangıç yılında tespit edilen vergi değeri üzerinden; mükellefiyetin başlangıç yılını takip eden yıldan itibaren ise, her yıl, bir önceki yıla ait vergi değerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca aynı yıl için tespit edilen yeniden değerlendirme oranının yarısı nisbetinde artırılması suretiyle tespit olunacak değer üzerinden, yıllık olarak tarh, tahakkuk ve tahsil edilen emlak vergisinin yüzde on (%10)’u oranında, emlak vergisiyle birlikte tarh, tahakkuk ve tahsil edileceği,

Mezkûr Yönetmelik’in “Katkı payı hesabı” başlıklı 6’ncı maddesinde, belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde katkı payı hesabına yatırılacağı ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 362 Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 274’üncü maddesinde; bu hesabın, bütçe ile ilişkilendirilmeksizin mevzuatları gereği, diğer kamu idareleri adına yapılan tahsilatın izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, belediyelerce yıllık olarak tarh, tahakkuk ve tahsil edilen emlak vergisinin yüzde on (%10)’u oranında, kültür varlıkları katkı payının il özel idareleri veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları adına emlak vergisiyle birlikte tahsil edileceği, başka kamu idareleri adına tahsil edilen tutarların ise 362 Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabında muhasebeleştirileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Karakoyunlu Belediyesi tarafından tahsil edilen katkı paylarının 362 Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı yerine 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabında (120.03.01.02.55) muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Yönetmelik hükümleri gereği, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı paylarının 362 Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında İzlenen Tutarların Gerçek Durumu Yansıtmaması

Belediyenin dönem içi muhasebe kayıtları incelendiğinde bazı tutarların herhangi bir takibat işlemi başlatılmadan 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 89'uncu maddesinde, Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabının, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacaklarından takibe alınan tutarlar ile bunlardan yapılan tahsilat, tecil ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 90'ıncı maddesinde ise; ilgili servislerce muhasebe servisine bildirilen takibe alınmış alacakların, düzenlenecek muhasebe işlem fişi ile Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına borç, ilgisine göre Gelirlerden Alacaklar Hesabı veya Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabına alacak kaydedilerek takip kayıtlarının yapılacağı; ayrıca söz konusu takibe alma işlemlerinin ilgili servislerce gün sonuna kadar muhasebeye bildirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılabileceği üzere, tahakkuk etmiş bir alacağın 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına aktarılabilmesi için söz konusu alacağa ilişkin ilgili servislerce takip işlemlerinin başlatılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına önceki dönemlerden kalan tutarların 2024 yılına açılış kayıtları ile aktarım yapıldığı, dönem içerisinde de herhangi bir takibat işlemi yapılmadan bazı alacakların doğrudan ilgili hesaba aktarıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç itibarıyla, takip işlemi başlatılmayan alacakların 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına aktarılması faaliyet alacakları hakkında doğru ve güvenilir bilgi

sunulmasını engellediğinden 2024 yılı Bilançosunda 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ve 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı itibarıyla hataya neden olunmuştur.

BULGU 5: Belediye Tarafından Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması ve Amortisman Ayrılmaması

Belediye tarafından diğer kurum ve kuruluşlara taşınmaz tahsis edilmesine rağmen tahsis işlemine konu olan taşınmazların muhasebe kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 250 Arazi ve Arsalar Hesabının niteliğini düzenleyen 188'inci maddesine göre bu hesabın kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsaları ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan Yönetmelik'in 250 Arazi ve Arsalar Hesabının işleyişini düzenleyen 189'uncu maddesinde tahsise konu edilen arazi ve arsaların tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden bu hesaba alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 252 Binalar Hesabının niteliğini düzenleyen 192'nci maddesine göre binalar hesabının, eklenti ve bütünleyici parçaları dahil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan Yönetmelik'in 252 Binalar Hesabının işleyişini düzenleyen 193'üncü maddesinde ise; tahsise konu edilen binaların tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden bu hesaba alacak, 500 Net Değer Hesabına borç kaydedileceği; varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500 Net Değer Hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Tahsis edilen taşınmazların kamu idarelerinin mali tablolarında gösterilebilmesi için 250 Arazi ve Arsalar Hesabı ile 252 Binalar Hesabının detayında "02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar"; 500 Net Değer Hesabının detayında da "11 Tahsis Edilen Taşınmazlar" ve "13 Tahsis Edilen Taşınmazlara Ayrılan Amortismanlar" olmak üzere, 27.12.2014 tarihli ve 29218 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 41 Sıra No'lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde yardımcı hesaplar olarak belirlenmiş ve bu yardımcı hesaplar Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planına eklenmiştir.

Karakoyunlu Belediyesi tarafından muhtelif yıllarda başka kurumlara tahsis edilen 3 adet taşınmazın tahsislerine ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmaması nedeniyle 252 Binalar, 257 Birikmiş Amortismanlar ve 500 Net Değer Hesaplarının hatalı bilgi içermesine neden olunmuştur.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye tarafından başka kurum ve kuruluşlara yapılan taşınmaz tahsislerinin muhasebe kayıtlarına alınması ve neticesinde 250 Arazi ve Arsalar, 252 Binalar, 257 Birikmiş Amortismanlar ve 500 Net Değer Hesaplarının mali tablolarda doğru bilgileri yansıtacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Sermaye Taahhütleri Hesabının Kullanılmaması

Belediyenin sahibi olduğu şirkete sermaye artırımı kararı alınmasına rağmen 247 Sermaye Taahhütleri Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 247 Sermaye Taahhütleri Hesabının niteliğini düzenleyen 184'üncü maddesinde bu hesabın, mahalli idarelerin malî kuruluşlar, mal ve hizmet üreten kuruluşlar ve döner sermayeli kuruluşlarla ilgili sermaye taahhütlerinin izlenmesi için kullanılacağı, ilgili hesabın işleyişini düzenleyen 185'inci maddesinde ise sermaye taahhüt tutarlarının bu hesaba alacak, ilgili malî duran varlık hesabına borç kaydedileceği, yerine getirilen sermaye taahhüt tutarlarının bir taraftan bu hesaba borç, taahhüdün yerine getirilme şekline göre ilgili hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe giderleri hesabına borç, 835 Gider yansıtma hesabına alacak kaydedileceği düzenlenmiştir.

Dönem içerisinde 17.04.2024 tarih ve 11 sayılı Meclis Kararıyla belediyenin tamamına sahip olduğu Şuşa Madencilik Sanayi Ticaret Limited Şirketi'nin sermayesinin 10.000.000,00 TL artırılmasına karar verildiği görülmüştür. Bu karara istinaden yapılan dönem içi kayıtlar incelendiğinde bu taahhüt tutarının 247 Sermaye Taahhütleri Hesabında muhasebeleştirilmediği, sermaye artırımının 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ile ilişkilendirilmeden doğrudan 630 Giderler Hesabında muhasebeleştirildiği, sermaye taahhüdünün 925.000,00 TL'sinin ödendiği, geriye kalan bakiyenin emanet hesaplara alındığı görülmüştür. Dolayısıyla sermaye artırım işlemine ilişkin henüz ödemesi gerçekleşmemiş tutara ilişkin bakiyenin yanlış hesapta sınıflandırılmasından dolayı Belediyenin bilançosunda, ilgili sermaye artırımının bilanço hesabı ile

ilişkilendirilmeksizin doğrudan 630 Giderler hesabında muhasebeleştirilmesinden dolayı faaliyet sonuçları tablosunda hataya sebebiyet verilmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, sermaye taahhütlerinin mevzuatında belirtilen şekilde muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

BULGU 7: Belediyenin İller Bankası Anonim Şirketindeki Ortaklık Payının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

İller Bankası Kanunu uyarınca Belediye tarafından İller Bankasına ödenen ortaklık payının 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesinde Bankanın ortaklarının il özel idareleri ve belediyeler olduğu, sermaye tavanına ulaşınca kadar Bankanın ödenmiş sermayesine 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna göre her ay Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki oranında kesilecek miktarların ekleneceği ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabını düzenleyen 178'inci maddesinde bu hesabın, kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarlar ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan tutarlar ile bu kuruluşlara ikrazen verilen ve mahsup edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

İller Bankası Anonim Şirketinin resmî web sitesinden, kurumun yetkililerine tanımlanmış kullanıcı bilgileri ile ulaşılan kayıtlara göre, 2007 yılından itibaren 2024 yılı sonuna kadar İller Bankası Anonim Şirketinin sermayesine katılım payı olarak Belediyenin Genel Bütçe vergi gelirlerinden alacağı paydan İller Bankasınca toplam 1.249.538,09 TL kesinti yapılmıştır. Ancak Belediyece, 2024 yılı sonunda düzenlenen mali tablolarda, 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında, İller Bankası Anonim Şirketindeki ortaklık payı için herhangi bir muhasebe kaydı yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Dolayısı ile Belediyenin yılsonunda düzenlenen mali tablolarında, İller Bankası Anonim Şirketinin sermayesine iştirak edilmiş olan ortaklık paylarının tamamının 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında gösterilmesi ve muhasebe kayıtlarının İller Bankası ile mutabakat sağlanarak gerçeğe uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Belediyenin Ortağı Olduğu Şirketlerdeki Sermaye Payı ile Muhasebe Kayıtlarında Yer Alan Tutarların Farklı Olması

Belediyenin ortağı olduğu şirketlerin bazılarında Belediye adına kayıtlı sermaye payı tutarı ile 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında şirkete ilişkin ortaklık payı tutarının farklı olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının niteliğini açıklayan 181'inci maddesinde bu hesabın, mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir. "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 182'nci maddesinde ise; mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedileceği, sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerektiği, sermaye iştiraklerinin enflasyon düzeltmesi işlemine tabi tutulması sonucunda ortaya çıkan artış ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların kayıtlarına uygun olarak bu hesaba kaydedileceği belirtilmiştir.

Belediye'nin muhasebe kayıtları ile Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi (TTSG) ve ortak olunan şirketlerin kurumlar vergisi beyannamelerinin karşılaştırılması neticesinde Belediyeye ait sermaye payı tutarı ile Belediye kayıtlarında yer alan sermaye payı tutarlarının farklı olduğu görülmüştür. 2024 yılsonu itibarıyla ortak olunan şirketlerin kayıtlarında yer alan sermaye payı tutarları ile muhasebe kayıtlarında yer alan sermaye payı tutarları şu şekildedir:

Tablo 8: Belediyenin Ortağı Olduğu Şirketler

İştirak Edilen Şirket	TTSG'ye Göre Sermayesi (TL)	Belediye Payı	241 Kodlu Hesapta Yer Alan Kayıt Toplamı (TL)
Karakoyunlu Belediyesi Personel Ltd. Şti.	50.000,00	%100	18,00
Şuşa Madencilik San. Tic. Ltd. Şti.	13.200.000,00	%100	

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak 2024 yılsonu itibariyle Belediyenin mali tablolarında 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında ortak olunan şirketlere ait sermaye payı tutarlarının 555 sıra no.lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği'nde yer alan enflasyon düzeltmesi hükümleri de dikkate alınmak suretiyle gerçeğe uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Taşınmaz Satış İşlemlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdarenin, dönem içerisinde yaptığı taşınmaz satış işlemlerini hatalı muhasebeleştirdiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 250-Arazi ve Arsalar Hesabının işleyişini düzenleyen 189'uncu maddesinde; bu Yönetmelik'in yürürlük tarihinden önce mevcut olan arsa ve arazilerden envanteri yapılanların tespit edilen değerlerinin bu hesaba borç, 500-Net Değer/Sermaye Hesabına alacak kaydedileceği, satılan arsa ve arazilerin, bir taraftan kayıtlı değerinin bu hesaba, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu farkın 600-Gelirler Hesabına alacak, satış bedelinin 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabına ya da ilgili diğer hesaplara borç; diğer taraftan satış bedelinin 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Dönem içerisinde gerçekleştirilen 3 adet taşınmaz satışına ilişkin belgelerin incelenmesi neticesinde detayı aşağıda belirtilen taşınmazların satışının muhasebeleştirilmesinde yukarıda belirtilen hesapların kullanılmadan muhasebe kayıtlarının yapıldığı görülmüştür.

Tablo 9: Satışı Yapılan Taşınmazlara İlişkin Bilgi

İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Pafta	Yüzölçümü	Satış Bedeli (TL)	Satış Tarihi
Karakoyunlu	Ergenekon	136	16	I52-A-04-A-4-C	450,57	428.041,50	15.02.2024
Karakoyunlu	Ergenekon	136	13	I52-A-04-A-4-C	392,78	373.141,00	14.02.2024
Karakoyunlu	Ergenekon	136	14	I52-A-04-A-4-C	682,66	648.527,00	14.02.2024

Yukarıda belirtilen taşınmaz satışlarının hatalı muhasebeleştirilmesi sonucu bilançoda 250-Arazi ve Arsalar Hesabı ile faaliyet sonuçları tablosunda 600-Gelirler hesabı hatalı tutarlarla yer almıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, taşınmaz satışlarının mevzuatında belirtilen şekilde muhasebeleştirilmesi ve mali tabloda gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Belediyeye Tahsisi Yapılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi

İdareye tahsisi yapılan taşınmazların muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi Duran Varlıklar hesap grubuna ilişkin olarak düzenlenen "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinde; kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlar ile bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği belirtilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in 250 Arazi ve Arsalar Hesabının niteliğini düzenleyen 188'inci maddesinde ilgili hesabın kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsaları ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı, hesabın işleyişini düzenleyen 189'uncu maddesinde tahsise konu edilen arazi ve arsaların tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500-Net Değer Hesabına alacak kaydedileceği,

Yapılan inceleme neticesinde başka kurum ve kuruluşlar tarafından Karakoyunlu Belediyesine muhtelif yıllarda toplam 3 adet taşınmazın tahsis edildiği görülmüştür. Ancak, bahsedilen tahsislerin muhasebe kayıtlarının yapılmaması nedeniyle 250 Arazi ve Arsalar Hesabı ve 500 Net Değer Hesaplarının hatalı bilgi içermesine neden olunmuştur.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyeye yapılan tahsislerin muhasebe kayıtlarına alınması ve neticesinde 250 Arazi ve Arsalar ve 500 Net Değer Hesaplarının mali tablolarda doğru bilgileri yansıtacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Doğrudan Teminle Yapılan Bazı Mal ve Hizmet Alımlarında Piyasa Fiyat Araştırması Yapılmaması

Belediye tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında doğrudan teminle gerçekleştirilen bazı mal ve hizmet alımlarında piyasa fiyat araştırması yapılmadığı ve piyasa fiyat araştırma tutanağı düzenlenmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Doğrudan temin” başlıklı 22’nci maddesinin (d) bendinde, büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 622.756,00 TL’yi, diğer idarelerin ise 207.453,00 TL’yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımların ilan yapılmaksızın, teminat alınmaksızın ve ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçların doğrudan teminle karşılanabileceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinin beşinci fıkrasının (ı) bendinde piyasa fiyat araştırması tutanağı; doğrudan teminle ihale komisyonu kurulmadan yapılacak alımlarda, alımı yapmakla görevlendirilen kişi veya kişilerce yapılan piyasa fiyat araştırması sonucunda alınan teklifleri ve uygun görülen fiyat ile yükleniciyi gösteren, söz konusu kişi veya kişilerce imzalanan tutanak olarak tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmelik’in “4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre yapılacak alımlar” başlıklı 49’uncu maddesinde; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre doğrudan teminle yaptırılacak mal ve hizmet alımları ile yapım işi bedellerinin ödemelerinde, piyasa fiyat araştırma tutanağının ödeme emri belgesine ekleneceği belirtilmiştir.

Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliğ’in “Alımlara ilişkin uygulama esasları” başlıklı 4’üncü maddesinin ikinci fıkrasında alımlar için onay belgesi düzenlenmesi, onayı takiben harcama yetkilisince görevlendirilen kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılması ve buna ilişkin belgelerin dayanakları ile birlikte onay

belgesine eklenmesinin zorunlu olduğu, üçüncü fıkrasında alımların; ilan/duyuru yapılması, teminat alınması, ihale komisyonu kurulması ve Kanunun 10’uncu maddesinde sayılan yeterli kurallarının aranması zorunluluğu bulunmaksızın, harcama yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak gerçekleştirilebileceği, fiyat araştırmasının, kısmen veya tamamen elektronik ortamda yapılabileceği ifade edilmiştir.

Belediye tarafından doğrudan teminle (22/d) gerçekleştirilen bazı mal ve hizmet alımlarında piyasa fiyat araştırması yapılmadığı dolayısıyla piyasa fiyat araştırması tutanağı düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Doğrudan teminle (22/d) gerçekleştirilen alımlarda; ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişilerce piyasa fiyat araştırmasının yapılması, araştırma sonucunda alınan teklifleri ve uygun görülen fiyat ve yükleniciyi gösteren ve söz konusu kişilerce imzalanan piyasa fiyat araştırma tutanağının düzenlenmesi ve bu tutanağın ödeme emri belgesine eklenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: İdareye Ait Personel Şirketine Sosyal Güvenlik Kurumu Borç Sorgulaması Yapılmadan Ödemede Bulunulması

Personel temin hizmeti kapsamında İdareye ait personel şirketine yapılan hakediş ödemelerinden önce Sosyal Güvenlik Kurumuna olan borç sorgulamasının yapılmadığı görülmüştür.

Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmelik’in “Hakedişten kesinti ve mahsup” başlıklı 6’ncı maddesinde idarece işverenlerin hakedişlerinin, Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla ödeneceği, idarenin işverene yapacağı her hakediş ödemesinden önce işverenin ve varsa alt işverenlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarının olup olmadığını üniteden yazı ile soracağı hükme bağlanmıştır.

Aynı maddenin devamında ise Ünitece, işverenin ve varsa alt işverenlerinin muaccel borcunun bulunup bulunmadığı hususunun idareye bir aylık süre içinde yazıyla bildirileceği,

yazıyla bildirilmediği sürece idare tarafından işverene hakediş ödenmeyeceği hususu düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede Karakoyunlu Belediyesine ait personel şirketine yapılan hakediş ödemelerinden önce işverenin ve varsa alt işverenlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna olan idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarına ilişkin sorgulamanın yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak ilgisinin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarının olup olmadığı sorgulaması yapıldıktan sonra hakediş ödenmesi yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: İdareye Ait Personel Şirketine Vadesi Geçmiş Vergi Borcu Durumunu Gösterir Belge Aranılmadan Ödeme Yapılması

Personel temin hizmeti kapsamında İdareye ait personel şirketine yapılan hakediş ödemelerinden önce vadesi geçmiş vergi borcu sorgulamasının yapılmadığı görülmüştür.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Amme alacağı ödenmeden yapılmayacak işlemler ile işlem yapanların sorumlulukları" başlıklı 22/A maddesine göre, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına giren kurumların mal veya hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle hak sahiplerine yapacakları ödemelerde Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcun bulunmadığına ilişkin belge aranılması zorunluluğu getirmeye ve yapılacak ödemelerden istihkak sahiplerinin amme borçlarının kesilerek ilgili tahsil dairesine aktarılması zorunluluğu ile kesintilere asgari tutar ve oran getirmeye, kapsama girecek amme alacaklarını tür, tutar, ödeme ve işlemler itibarıyla topluca veya ayrı ayrı tespit etmeye, zorunluluk getirilen ödeme ve işlemlerde hangi hallerde bu zorunluluğun aranılmayacağını ve uygulamaya ilişkin usul ve esasları belirlemeye Hazine ve Maliye Bakanı'nın yetkili olacağı belirtilmiştir.

Aynı maddenin devamında takibata salahi yetli tahsil dairesince, bu madde kapsamında getirilen zorunluluğa rağmen borcun olmadığına dair belgeyi aramaksızın ödeme yapanlara ve işlem tesis eden kurum ve kuruluşlara dört bin Türk lirası idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Seri: A Sıra No:1 Tahsilat Genel Tebliği'nin "V. Amme Alacağı Ödenmeden Yapılmayacak İşlemler ile İşlem Yapanların Sorumlulukları" bölümünde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına giren kurumların, mal veya hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle 5.000 liranın üzerinde yapacakları ödemeler sırasında hak sahiplerinin, Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranılması zorunluluğu getirilmiştir.

Yapılan incelemede Karakoyunlu Belediyesine ait personel şirketine yapılan hakediş ödemeleri sırasında hak sahibinin, Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranılmadan ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak söz konusu hak sahibine yapılacak ödemeler sırasında diğer hak sahiplerine yapıldığı gibi Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranılması gerekmektedir.

BULGU 4: Belediye Zabıta Yönetmeliği'ne Aykırı Görevlendirmeler Yapılması

Zabıta hizmetlerinde Belediyeye hibe yoluyla devredilen şirkette istihdam edilen işçilerin çalıştırıldığı görülmüştür.

Anayasa'nın 128'nci maddesinde; genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerden asli ve sürekli nitelik taşıyanların, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gördürüleceği belirtilmiş olup belediyelerin sunmuş olduğu zabıta hizmetlerinin de bu nitelikte olduğu aşikârdır.

Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde; belediye zabıtasının, beldenin düzenini muhafaza eden, belde halkının esenlik, sağlık ve huzurunu koruyan, yetkili organların bu amaçla alacakları kararları uygulayan özel zabıta kuvvetini, belediye zabıta personelinin ise belediye zabıta teşkilatındaki daire başkanı, müdür, şube müdürü, amir, komiser ve memurları ifade edeceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in; "Kadro ve Unvanlar" başlıklı 6'ncı maddesinde; belediye zabıta teşkilatı personel kadro ve unvanları; Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliğe göre belirlenmiş; zabıta teşkilatının zabıta daire başkanı, zabıta müdürü, zabıta şube müdürü, zabıta amiri, zabıta komiseri ve zabıta memuru unvanlı kadrolar ile hizmet için gerekli diğer kadrolardan oluştuğu belirtilmiştir. Yönetmelik'in "Görevleri" başlıklı 10'uncu maddesinde; belediye sınırları içinde beldenin düzenini, belde halkının huzurunu ve sağlığını korumak, kanunların belediyelere görev olarak verdiği takip, kontrol, izin ve yasaklayıcı hususları yerine getirmek zabıta personelinin görevleri arasında sayılmıştır. Maddenin devamında zabıta personelinin görevleri hakkında ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in "Sınav ve Atamaya İlişkin Esaslar" başlıklı dördüncü bölümünde zabıta memurluğuna atanmada aranan başvuru ve sınav şartları ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. "Belediye Zabıta Kıyafetini Kullanma Yasağı" başlıklı 35'inci maddesinde ise; belediye zabıta personeli için bu Yönetmelik'te şekli gösterilen resmi kıyafet ile işaretler başka bir özel veya kamu kuruluşu mensubu tarafından kullanılamayacağı; "Geçici Görevlendirme" başlıklı 41'inci maddesinde de zorunlu hallerde, belediye memurlarından ihtiyacı karşılayacak sayıda personel zabıta biriminin sadece büro hizmetlerinde geçici olarak görevlendirilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre; asli ve sürekli kamu hizmetlerinin memurlar eliyle ifa edilmesi gerektiği belirtilmiş olup bu hizmetlerden biri olan zabıta hizmeti kesintisiz olarak yürütülen bir hizmettir. Zabıta daire başkanı, zabıta müdürü, zabıta şube müdürü, zabıta amiri, zabıta komiseri ve zabıta memuru unvanlı kadrolar ile hizmet için gerekli diğer kadrolardan oluşan zabıta teşkilatı, kaynakların etkili ve verimli kullanılması, zabıta hizmetlerinin kalitesinin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması gözetilerek oluşturulmalıdır. Belediye sınırları içinde beldenin düzenini, belde halkının huzurunu ve sağlığını korumak zabıta personelinin görevleri arasındadır. Kanuni düzenlemeler ile getirilen yasaklara uymayanlar hakkında gerekli yasal işlem yapma yetkisi bulunan zabıta personelinin idari kolluk görev ve yetkisi bulunmaktadır. Asli zabıta hizmetlerini yürütmekle görevlendirilen personelin mevzuatta aranan başvuru ve sınav şartlarını yerine getirmesi gerekmektedir. Zabıta personeli olma şartları kesin ve katı kurallarla belirlenmiş olup zorunlu hallerde dahi zabıta birimine yalnızca destek personeli olarak ve memur olmak şartıyla görevlendirme yapılabileceği ifade edilmiştir. Ayrıca

görevlendirebilecek memurların aktif zabıta görevinde değil, zabıtaya destek hizmeti verecek şekilde çalıştırılabileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede zabıta biriminde belediye ile herhangi bir sözleşmesi bulunmayan ve hibe yoluyla Belediyeye devredilen şirketten 4 işçinin zabıta hizmeti faaliyeti yürüttüğü görülmüştür.

Belediyeye herhangi bir sözleşme ile personel hizmeti sunmayan belediye şirketi personelinin, bir tür kolluk vazifesi olan zabıta hizmetlerini yürütmesi mümkün değildir.

Bununla birlikte, Karakoyunlu Belediyesinin Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik gereği 1 Zabıta Amiri, 1 Zabıta Komiseri ve 5 Zabıta Memuru olmak üzere toplam 7 kadrosu bulunmasına rağmen, zabıta hizmetlerinin 1 memur ve 4 işçi personeli üzerinden yürütüldüğü görülmektedir. Dolayısıyla ihtiyacın boş kadroların doldurularak karşılanması için gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, asli ve sürekli kamu hizmetleri içerisinde yer alan belediye kolluk faaliyetinin Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin öngördüğü kadrolarda istihdam edilen personel tarafından yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Belediyenin Su Gelirleri Üzerinden Hesaplanan Katma Değer Vergisinin Hatalı Beyan Edilmesi

Belediyenin su gelirleri üzerinden hesaplanan Katma Değer Vergisinin, gelirin tahakkuk aşaması yerine tahsilat aşamasında kayıtlara alındığı bu nedenle hatalı beyanname düzenlendiği görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Vergiye Doğuran Olayın Meydana Gelmesi" başlıklı 10'uncu maddesinde; su, elektrik, gaz, ısıtma, soğutma ve benzeri enerji dağıtım veya kullanımlarında, bunların bedellerinin tahakkuk ettirilmesi anının KDV'yi doğuran olay olduğu belirtilmektedir.

26.04.2014 tarihli ve 28983 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin "Vergiye Doğuran Olayın Meydana Gelmesi" başlıklı (I/Ç-1) bölümünde; su, elektrik, gaz, ısıtma, soğutma ve benzeri enerji dağıtım veya kullanımlarında

bunların ilgili müesseselerce bedellerinin tahakkuk ettirilmesi ile vergiyi doğuran olayın meydana geldiği hüküm altına alınmıştır. Diğer taraftan Tebliğ’de su, elektrik, gaz, ısıtma, soğutma ve benzeri dağıtımların mal teslimi sayıldığı, ancak bu tür malların teslimi önceden gerçekleştirildiği halde bu aşamada vergilendirilmesi mümkün olmadığından 3065 sayılı Kanun’un ilgili maddesine dayanılarak vergilendirmenin dağıtım bedellerinin hesaplandığı anda yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca vergiyi doğuran olayın bu malların bedellerinin tahakkuk ettirildiği, yani bedelin hesaplanarak tahsil edilebilir hale geldiği anda meydana gelmiş sayılacağı, mükelleflerin mal bedellerini tahsil edip etmemelerinin vergiyi doğuran olay açısından önemli olmadığı, sonradan tahakkuk tutarlarında meydana gelebilecek değişikliklerin Katma Değer Vergisi Kanunu’nun 35’inci maddesine göre düzeltileceği ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 293’üncü maddesinde; teslim edilen mal veya ifa edilen hizmetler üzerinden hesaplanan KDV tutarları ile bu tutarlardan mahsup edilen ve ödenen tutarların izlenmesi için 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabı’nın kullanılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere; su, elektrik, gaz ve benzeri enerji dağıtım ve kullanımlarında bunların bedellerinin ilgili kurumlarca tahakkuk ettirilmesi anında Katma Değer Vergisi açısından vergiyi doğuran olay meydana gelmektedir. Bu nedenle söz konusu gelirin tahsil edilip edilmediğine bakılmaksızın mal bedeli tahakkuk ettirildiğinde yani bedelin hesaplanarak tahsil edilebilir hale geldiği anda (su abonelerinin sayaçlarının belediye görevlileri tarafından okunarak su fatura bildirimi düzenlendiğinde) Katma Değer Vergisi açısından vergiyi doğuran olayın meydana gelmesi sebebiyle 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının da bu aşamada kullanılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Belediyenin su satışı işlemlerinde 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının, gelirin tahakkuku aşaması yerine tahsilatı aşamasında kullanıldığı tespit edilmiştir. Bu durumda su satışı gelirlerine ilişkin Katma Değer Vergisi, gelirin tahakkuk ettiği döneme ait KDV Beyannamesine dahil edilmesi gerekirken, gelirin tahsil edildiği döneme ait KDV beyannamesine dahil edildiği, diğer bir ifade ile su gelirleri üzerinden hesaplanan katma değer vergisinin yanlış zamanda beyan edildiği anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ilgili mevzuat hükümlerince; KDV tutarlarının, İdare tarafından abonelere fatura bildirimi düzenlendiği anda hesaplanması, hesaplanan bu tutarların 391

Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabı'na kaydedilmesi ve aynı dönem içinde beyan edilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Su ve Kanalizasyon Hizmetlerine İlişkin Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliğinin Bulunmaması

İdare tarafından içme ve kullanma suyunun tüketicilere ulaştırılması, kullanımından sonra uzaklaştırılması, kanalizasyon hizmetleri ile ücrete tabi işlerine ilişkin her türlü bedel, teminat, yasaklar ve yaptırımları düzenleyen Tarifeler Yönetmeliği'nin hazırlanmadığı ve yürürlüğe konulmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde; su ve kanalizasyon hizmetleri belediyelerin görev ve sorumlulukları arasında belirlenmiş olup Kanun'un "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; belediyelerin yetkileri çerçevesinde yönetmelik çıkarabileceği ve hizmete ilişkin yasaklar belirlemek suretiyle cezalar uygulayabileceği ifade edilmiştir.

Bu kapsamda, Kamu İdaresinin kapsamlı bir görevi olan su ve kanalizasyon hizmetlerine ilişkin usul ve esasların yönetmelikle düzenlenmesi gerekmektedir. Zira su hizmetinde tarifenin ne şekilde belirlendiği, abonelerin yer aldığı tarife gruplarının hangi esaslara göre tespit edildiği, yaptırıma tabi olan yasak fiiller ve bunlara uygulanacak ceza tutarları, hizmetten yararlanılmasına son verilmesini gerektiren durumlar ile kanalizasyon hizmetlerine ilişkin esasların yalnızca yönetmelikle düzenlenmesi mümkündür.

Ancak hizmetin usul ve esaslarına ilişkin özel bir Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği düzenlenmediği; abone grupları ve bu grupların tarife ücretlerinin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Ücrete tabi işler" başlıklı 97'nci maddesi uyarınca kararlaştırılan Belediye Meclisi Gelir Tarifesi ile belirlendiği görülmüştür. Söz konusu Meclis Kararı sadece ücretlerin belirlenmesine yönelik olup, abone gruplarının kriterleri, abone olma koşulları, güvence bedeli, kaçak su veya usulsüz kullanım gibi hallerde uygulanacak yaptırımlar gibi hususları içermemektedir.

Bu durumun, hizmetin sunumunda karşılaşılabilecek muhtemel sorunlara çözüm üretemeyeceği açıktır. Zira Gelir Tarifesi ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edilecek hizmetlerin ücretinin belirlendiği bir karardan ibaret olup söz konusu Tarife'de hizmete ilişkin yasak fiiller ile bunların cezai yaptırımlarının belirlenmesi mümkün değildir. Ayrıca Gelir Tarifesi üzerinde yapılan incelemede su ücretinin belirlenmesi ile ilgili esaslara yer verilmediği; borcu bulunan

abonelerin su tüketimine hangi koşullarda son verileceğinin belirlenmediği; abone gruplarının kapsam ve sınırlarının net bir şekilde ortaya konulmadığı; deşarj izin belgesi verilebilmesine ilişkin hükümlerin açıklık arz etmediği görülmüş olup mevcut Tarife'nin hizmete ilişkin usul ve esasları detaylı bir şekilde düzenlemediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu İdaresi tarafından su ve kanalizasyon hizmetinin sunumunda etkinliğin sağlanabilmesi ile yapılacak iş ve işlemlere ilişkin kanuni güvence elde edilebilmesi adına hizmete ilişkin usul ve esasları düzenleyen Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği'nin yürürlüğe konulması gerekmektedir.

BULGU 7: İçme Suyu İletim ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıpları Miktarının Azaltılmasına İlişkin Çalışmalara Başlanmaması

İçme suyu iletim ve dağıtım sistemindeki su kayıp kaçaklarıyla ilgili 31.12.2024 tarihi itibarıyla etkin çalışma yapılmadığı görülmüştür.

Su Yönetimi Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen çalışmalarda ülkemiz genelinde bugün itibarıyla kümülatif yağışlar ortalamasında uzun yıllar ortalamalarına göre azalma meydana geldiği, özellikle yağış azlığından dolayı içme suyu kaynaklarındaki su seviyelerinin hızlı bir şekilde düşmeye başlaması ile bazı şehirlerin kullanılabilir içme suyu kaynaklarındaki su rezervlerinin kritik seviyelere ulaştığı belirtilmektedir. Bu kapsamda gerek ulusal ölçekte gerekse yerel idareler ölçeğinde su kayıp, kaçaklarının etkin yönetimine ilişkin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile Tarım ve Orman Bakanlıkları tarafından düzenlemeler yapılmıştır.

Tarım ve Orman Bakanlığı Su Yönetimi Genel Müdürlüğü tarafından "İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği ve buna ilişkin Teknik Usuller Tebliği" yayımlanmıştır. Mezkûr yönetmelik çerçevesinde Büyükşehir ve il belediyeleri su kayıplarını 2023 yılına kadar en fazla %30, 2028 yılına kadar ise en fazla %25 düzeyine indirmekle yükümlüdürler.

Bununla birlikte yine Su Yönetimi Genel Müdürlüğü tarafından gönderilen 29.01.2021 tarih ve 169613 sayılı dağıtım yazıda belediyelerin su kaynağından musluğa kadar su kayıplarının azaltılmasına ilişkin çalışmaları yapmaları gerektiği aksi takdirde su kayıplarını

azaltmayan idarelerin yeni su kaynağı/kaynaklarının tahsislerine ilişkin taleplerin Bakanlığın ilgili idarelerince dikkate alınmayacağı” belirtilmektedir.

Ayrıca, 6 Ekim 2021 tarihinde “İçme Suyu Sistemlerinde Su Kayıplarının Azaltılmasına Yönelik İş Termin Planı Genelgesi” yayımlanmıştır. Bu genelge ile konunun belediye başkanı seviyesinde sahiplenilmesi hedeflenmiştir.

Yukarıda bahsedilen tüm nedenlerle su kayıp kaçakları iki esas üzerine incelenmelidir. Birincisi ve en önemlisi; söz konusu kayıp kaçak oranı Bakanlık Su Yönetimi Genel Müdürlüğünce belirlenen seviyelere ve bu seviyenin de altına doğru verilerle indirilmediği sürece gelecekte içme ve kullanma suyu temini ve tahsisi ile ilgili problemlerle karşılaşılacak olmasıdır. İkincisi ise, önemli mali kayıplar sebebiyle yatırımların finansmanı sorunu ve birçok maliyete katlandıktan sonra gerçekleşen kayıp kaçak sebebiyle suyun ilçe halkı tarafından daha uygun bedelle tüketilmesinin engellenmesi gibi istenmeyen sorunların ortaya çıkacak olmasıdır.

İdarenin su depolarına su girişlerini ölçen debimetrenin olmaması sebebiyle sisteme ne kadar su girdiği konusunda net bir hesaplama yapılamamakta bu sebeple Belediyenin sorumluluk alanındaki su kayıp kaçak oranının tespiti net bir şekilde hesaplanamamaktadır. Bunun yanında İdarenin su gelirlerinin Belediye Meclisi tarafından kabul edilen gelir tarifesi ile belirlendiği, tarifede meskenler, ticarethaneler, fabrika ve imalathaneler ile resmi daireler için sayaçsız su kullanım bedeli adı altında ücretlendirme tarifesi belirlendiği de görülmüştür. İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği Teknik Usuller Tebliği’nin 36’ncı maddesi uyarınca bedelsiz su kullanan abonelerin dahi kullandıkları suların sayaçtan geçirileceği ifade edilmiş olup sayaçsız su kullanımı şeklinde maktu bir tarife belirlenip uygulamada sayaçsız kullanımın resmi hale getirilmesi uygulamasına son verilmesi, sayaç takılı olmayan kullanıcılara sayaç bağlanarak takibin yapılması gerekmektedir. Aksi takdirde İdarenin su depolarına su girişlerini ölçen debimetre takılsa dahi kullanıcıların ne kadar su tükettikleri sağlıklı şekilde hesaplanamayacak, faturalandırılan su miktarı ile kullanıcılar tarafından fiilen kullanılan su miktarı hesabında belirsizlikler ortaya çıkacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak uzun dönem içme suyu arz güvenliğinin sağlanabilmesi ve Belediyenin su gelirlerini artırabilmesi adına İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği’nde belirtilen sistemlerin kurulmasının sağlanması, sayaçsız su kullanan

kullanıcıların tespit edilerek sayaçlı kullanıma geçilmesi yönünde adımlar atılması gerekmektedir.

BULGU 8: Gelirlerin Tahsilat/Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması

İdarenin bazı gelirleri için tahsilat/tahakkuk oranlarının düşük olduğu tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesi belediye başkanına, belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek görevlerini vermiş ve sorumluluk yüklemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 60 ve 61'inci maddelerinde; idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek görev ve sorumluluğunun mali hizmetler birimi ve muhasebe yetkilisinde olduğu belirtilmiş; aynı Kanun'un 38'inci maddesinde ise, kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

İdarenin tabloda gösterildiği üzere, bazı gelir kalemlerinin tahsilat oranları düşük kalmıştır. İdarenin kendine verilen görevleri daha etkin yerine getirebilmek için alacaklarının tahsil edilerek kaynak yaratılması önem taşımaktadır.

Tablo 10: Tahsilat/Tahakkuk Oranı Düşük Gelir Kalemleri

Gelir Türü	2023 Yılından Devreden Alacak (TL)	2024 Yılı Tahakkuku (TL)	Toplam Tahakkuk (TL)	2024 Yılı Net Tahsilat (TL)	Tahsilat Tahakkuk Oranı (%)
İşyeri ve Diğer Şekillerde Kullanılan Binalara Ait Çevre Temizlik Vergisi	6.413,30	6.800,00	13.213,30	4.795,00	36,29
Arazi vergisi	7.935,08	7.660,94	15.596,02	5.704,80	36,58
Bina vergisi	1.457,93	3.188,40	4.646,33	2.163,12	46,56
İlan ve Reklam Vergisi	2.142,80	3.690,00	5.832,80	3.190,00	54,69
Su Hizmetlerine İlişkin Gelirler	356.992,16	1.173.954,25	1.530.946,41	940.354,44	61,42

Yukarıda yer alan tahsilat/tahakkuk oranı düşük olarak gözüken kalemlere ek olarak Belediyenin tahsilat/tahakkuk oranı yüksek olan kalemlerin sebebi de gelirlerin doğdukları anda tahakkuk ettirilmeyerek tahsilat aşamasında ilgili kalemlere yönelik muhasebe kaydı yapılmasından olduğu görülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla tahsilat oranlarının azami düzeyde gerçekleşmesini teminen kamu kaynağının elde edilmesinde görevli ve yetkili olanların gelirlerin takibi ve tahsili hususunda yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket etmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Belediye Sınırları İçindeki Minibüs Hatlarının İhalesiz Olarak Kullandırılması

Geçmiş yıllarda ilçe trafik komisyon kararı ile verilen minibüs plakalarının kullanılmasına devam edildiği ve bu plakaların 2886 sayılı Kanun'a göre ihale edilmediği görülmüştür.

Belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etme ve sayılarını belirleme görev ve yetkisi 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12'nci maddesi ile İl ve İlçe Trafik Komisyonlarına verilmiştir. Bu Kanun'a dayanılarak 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın 5'inci maddesinde; ticari plakaların, muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurularak, kapalı teklif usulü ile İl Trafik Komisyonu tarafından verileceği ifade edilmiştir.

Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 84'üncü maddesinde; bu Kanun'la, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun uygulanmayacağı ifade edilmiş ve 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisinde İl Trafik Komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır.

5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları başlıklı" 15'inci maddesinin (p) bendi ile kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirleme; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etme ve işletme, işletirme veya kiraya verme; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütme görevleri belediyeye verilmiş görevlerdir. Maddenin devamında (f) bendi ile toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işletirmek de belediyenin görevleri arasında sayılmıştır.

Aynı maddenin (l) bendinde ise Belediyenin (f) bendinde belirtilen hizmetleri Danıştayın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği, toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği, toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67'nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebileceği hükme bağlanmış olup bu hükümlerden toplu taşıma hakkının belediyenin görev, yetkisi ve imtiyazında olduğu anlaşılmaktadır.

Danıştay 13'üncü Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No: 2014/384, 2014/ 1950 No.lu Kararlarında, belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini;

Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu,

Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıllla sınırlı olduğu,

Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği,

Yukarıda usullere gördürülecek hizmetlere ilişkin ihalelerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, yönünde hükümler verilmiştir.

Aynı Dairenin Esas No:2014/1735, 2014/2859 No.lu Kararında; "... *davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemeden, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle, ilk derece mahkemesi tarafından davanın reddine karar verilmiş olup, bu Danıştay tarafından da onanmıştır.*" Danıştay'ın bu kararı ve bu yöndeki müstakar diğer kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Bu kapsamda idare

tarafından öncelikle ticari plaka sayılarının tespit edilmesi ardından belediyeye ait olan bu hakkın 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çerçevesinde belediye encümenince rekabet ve saydamlık ilkelerini tesis ederek kira süresinin de ihale sürecinde belirlenecek şekilde ihale usulüyle kiralanması gerekmektedir.

Kazanılmış hakların varlığına ilişkin değerlendirme konusunda ise kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay 10’uncu Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı kararına göre; “...*Kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir.*”

Anayasa Mahkemesi ise konuyla ilgili 07.04.2021 Tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararında özetle; İdarenin uzun yıllardır devam eden ve kişilerde hep devam edeceği kanısı oluşturan toplu ulaşım imtiyazını hak sahipleri tarafından öngörülemez ve mağduriyete yol açacak şekilde makul bir zaman önce bildirilmeden iptal edilmesinin hukuka uygun olmadığına hükmetmiştir.

Yapılan incelemede; S.S. 12 Nolu Karakoyunlu Minibüsçüler ve Otobüsçüler Motorlu Taşıyıcılar Kooperatifinin Karakoyunlu-Iğdır güzergâhında 16 minibüsle hizmet verdiği, ilgili kooperatifin İlçe Trafik Komisyonu Kararı ile kurulduğu ve faaliyetlerini bu karar üzerine yürüttüğü tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde; toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama, ruhsat veya hizmet satın alma usullerinden biri ile üçüncü kişilere ihale yoluyla gördürülebilmesi gerekir. Her dört yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Toplu taşıma hizmetlerinin yukarıda belirtilen usuller dışında bir usul ile yapılması, Kanun’da öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi mümkün değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak söz konusu plakaların ilgili mevzuat ve 04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda hat sahiplerine iyi yönetim kurallarına da riayet edilerek makul bir süre tanınma kaydıyla süre ve şartları da belirtilerek Belediye Kanunu’na uygun olarak ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 10: Ödeme Emri Belgelerinin Mevzuata Uygun Olarak Hazırlanmaması

Belediyenin düzenlediği temel muhasebe belgesi niteliğindeki çok sayıda ödeme emri belgesinin ekinde muhasebeleştirilen işlemlerin içeriğini gösteren ve bunların dayanağı olan kanıtlayıcı belgelerin bulunmadığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Temel kavramlar” başlıklı 5’inci maddesinde “(1) Genel yönetim muhasebesi, muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan ve aşağıda belirtilen kavramlara göre yürütülür:

a) Belgelendirme: Muhasebe kayıtları, gerçek durumu yansıtan ve usulüne uygun olarak düzenlenmiş belgelere dayandırılır.” denilmektedir.

Anılan Yönetmeliğin “İşlemlerin belgeye dayanması ve belge düzeni” başlıklı 15’inci maddesinde “(1) Bütün muhasebeleştirme işlemlerinin kanıtlayıcı belgelere dayandırılması zorunludur. Kanıtlayıcı belgeler, muhasebeleştirme belgesinin hazırlanmasını gerektiren ve ilgili mevzuatında belirtilen belgelerden oluşur.” denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Giderin gerçekleştirilmesi” başlıklı 33’üncü maddesinde; Bütçeden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alınması veya gerçekleştirildiğinin görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerektiği, Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanacağı ifade edilmiştir.

15.08.2007 tarih ve 26614 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanan Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği’nin “Ödeme belgeleri ve bağlanacak kanıtlayıcı belgeler” başlıklı 4’üncü maddesinde, ödeme belgesinin en az üç nüsha düzenleneceği ilk nüshası bu Yönetmelik’te belirtilen eki kanıtlayıcı belgeler ile birlikte istendiğinde Sayıştay’a gönderilmek, ikinci nüshası ise saklanmak üzere muhasebe birimine verileceği, üçüncü nüsha da harcama biriminde muhafaza edilmesi gerektiği açıkça ifade edilmiştir. Mezkur Yönetmelik’in 8 ila 52’nci

maddeleri arasında da çeşitli harcama ve ödemeler için hangi belgelerin ödeme emri belgelerine ekleneceği konusuna açıklık getirilmiştir.

Yapılan incelemede çok sayıda ödeme emri ekinde herhangi bir kanıtlayıcı belge bulunmadığı görülmüştür. Örneğin akaryakıt alımına ilişkin hakediş ödemesinde hakedişe esas hesaplamaların yapıldığı hakediş raporunun, elektrik ve telefon faturası ödemelerinde ilgili faturaların, doğrudan teminle yapılan alımlarda onay belgesi, piyasa fiyat araştırması tutanağı gibi belgelerin ödeme belgesine eklenmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, her harcama birimin gerçekleştirmiş olduğu iş, mal veya hizmet alımları kapsamında yapacağı ödemelerde yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun olarak gerekli kanıtlayıcı belgelerin ödeme emri belgelerine eklenmesi ve ödeme emri belgelerinin usulüne uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal Alımlarında Bütçeye Konulan Ödenğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

Belediyenin 2024 yılındaki mal alımlarına ilişkin olarak; 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddeleri kapsamında yapılan harcamaların yıllık toplamının, bu amaçlar için bütçeye konulan ödeneklerin %10'unu aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin (d) bendinde büyükşehir belediyesi sınırlar dahilinde bulunan idarelerin 622.756 TL'sini, diğer idarelerin 207.453 TL'sini aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Yine aynı Kanun'un 62'nci maddesinin birinci fıkrası (1) bendinde, bu Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı ifade edilmiştir.

22.08.2009 tarihli ve 27327 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesinde; 4734 sayılı Kanunun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (1)

bendi ile ilgili olarak, “31/12/2020 tarihli ve 31351 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 62’nci Maddesinin (I) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ” açıklamalarının dikkate alınacağı belirtilmiştir.

Söz konusu Tebliğ’in “Genel esaslar” başlıklı 4’üncü maddesinin ikinci fıkrasında;

“Kanunun 62’nci maddesinin (ı) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idareleri, Kanunun gerek 21’inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar hariç 22’nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10’unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamaz. Bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvurular reddedilir.” hükmüne yer verilmiştir.

Belediyede yapılan incelemeler neticesinde mal alımları için bütçeyle ayrılan ödeneğin %10 unun üzerindeki bir oranda 4734 sayılı Kanun’un 22’nci maddesinin (d) bendine göre alım yapılmış olup, limit üstü harcamalar için Kamu İhale Kurulundan herhangi bir izin de alınmamıştır.

Tablo 11: Mal ve Hizmet Alımlarında Doğrudan Teminde Yüzde On Sınırının Aşılması

Ödeneğin Niteliği	Toplam Ödenek Tutarı (TL)	Toplam Ödeneğin %10’u (TL)	22/d Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL)
Mal Alımları	10.255.920,00	1.025.592,00	5.531.959,30

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak 4734 sayılı Kanun’un 22’nci maddeleri kapsamında yapılan harcamalarda, bu amaçlar için bütçeye konulan ödeneklerin %10’unu aşan ve izne tabi olan limit üstü harcamaların Kamu İhale Kurulundan izin alınmadan yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 12: Taşınmaz İcmal Cetvel ve Formlarının Hazırlanmaması

Taşınmaz kayıtlarının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun şekilde yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde; kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiştir.

2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır. Yönetmelik'in "Kayıt Şekli" başlıklı 7'nci maddesine göre, taşınmazların; söz konusu Yönetmelik eklerinde gösterilen Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formunda, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formunda, Orta Malları Formunda, Genel Hizmet Alanları Formunda, Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formunda yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazılarak kaydının tutulması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Aynı maddede ayrıca, taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerce hazırlanan bu formların taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilmesi; mali hizmetler birimince bu formların konsolide edilerek Yönetmelik ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulması; icmal cetvellerinde, kayıt planında belirtilen unsurların her biri için bir satır ayrılması ve bu taşınmazlara ilişkin adet ve yüz ölçüm toplamalarının belirtilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Karakoyunlu Belediyesinde yapılan incelemeler ve yetkililerden alınan bilgilere göre; Belediyeye ait taşınmaz varlıklar için henüz mevzuat hükümlerine uygun icmal cetvellerinin hazırlanmadığı ve taşınmazların Yönetmelik'te sayılan formlar üzerinden takip edilmediği görülmüştür.

Taşınmaz formları, taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri ile ilgili birim tarafından, icmal cetvelleri ise mali hizmetler birimi tarafından hazırlanmaktadır. Mali hizmetler birimi aynı zamanda mali tabloların da hazırlandığı ve kontrol edildiği birimdir. Bu nedenle taşınmaz icmal cetvellerinin hazırlanmış olması, taşınmazların gerçek değeri ile mali tablolara yansıyan değeri arasında oluşabilecek uyumsuzlukların da fark edilip düzeltilmesini sağlayacak kontrol mekanizması kurulmasına yardımcı olacaktır. Dolayısıyla Karakoyunlu Belediyesince icmal cetvellerinin çıkarılmaması, Yönetmelik hükümlerine aykırı bir uygulama olduğu gibi aynı zamanda taşınmaz varlıkların gerçekte olan değerleri ile mali tablolara yansıyan değerleri arasında uyumsuzluğa sebep olan bir kontrol zafiyetine yol açabilecek bir eksikliktir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazların kayıtlarının anılan Yönetmelik hükümlerine uygun bir şekilde yapılması gerekmektedir.

BULGU 13: Faaliyeti Olmayan Belediye Şirketine Sermaye Artırımı Yoluyla Sürekli Kaynak Aktarılması

Yıllar itibari ile zarar eden Belediye şirketine sermaye artırımı yoluyla kaynak aktarımı yapılarak kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının sağlanmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu, 11'inci maddesinde; üst yöneticilerin, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımının sağlanmasından, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanun'da belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu olduğu, 68'inci maddesinde de; dış denetimin kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi suretiyle de gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır.

06.12.2021 tarihli ve 10466 sayılı Türkiye Ticaret Sicil Gazetesinde (TTSG) yer alan bilgilere göre Şuşa Madencilik San. Tic. Ltd. Şti. özel şahıs şirket ortakları tarafından 1.200.000,00 TL sermaye karşılığı hukuki ve mali yükümlülükleri ile birlikte Karakoyunlu Belediye Başkanlığı'na devredilmiştir. Alınan meclis kararları sonrasında 18.12.2023 tarihli ve 10981 sayılı TTSG'de yer alan bilgilere göre şirketin sermayesinin 2.000.000,00 TL artırılmasına, 30.04.2024 tarihli ve 11072 sayılı TTSG'de yer alan bilgilere göre şirketin sermayesinin 10.000.000,00 TL daha artırılarak 13.200.000,00 TL'ye çıkarılmasına karar verildiği görülmüştür. 2023 yılında ilgili şirkete toplam 1.300.000,00 TL, 2024 yılında 7.064.000,00 TL aktarım yapılmıştır.

Şirketin 2022 yılı kurumlar vergisi beyannamesi incelendiğinde 2022 yılında brüt satışlarının 64.228,71 TL olduğu, bu satışlara karşılık 1.000.649,19 TL genel yönetim giderine katlanıldığı, yılın 936.420,48 TL zararlar kapatıldığı, 2023 yılı kurumlar vergisi beyannamesi incelendiğinde brüt satışlarının 0,00 TL olduğu buna karşılık 5.255.600,08 TL genel yönetim

giderine katlanıldığı, yılın 5.255.600,08 TL zararla kapatıldığı, rapor tarihi itibariyle çıkan en güncel tarihli 2024 yılı 3. dönem geçici vergiye ilişkin kurumlar vergisi beyannamesi incelendiğinde brüt satışların 0,00 TL olduğu buna karşılık 14.111.770,73 TL genel yönetim giderine katlanıldığı, dönemin (2024 3. çeyreğin) 14.111.770,73 TL zararla kapatıldığı görülmüştür.

Ayrıntısı yukarıda görüleceği üzere; faaliyeti ve buna mukabil satışları olmayan bir şirkete Belediye kaynaklarından sermaye artırımını vasıtasıyla sürekli kaynak aktararak personel istihdamı sağlandığı görülmüştür. Şirket faaliyeti olmadığından dolayı sürekli zarar etmekte olup bu zarar sermaye artırımları vasıtasıyla finanse edilmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması adına şirket faaliyetlerinin daha fazla kamu kaynağına ihtiyaç duymayacak şekilde sürdürülebilir kılınması için gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 14: Belediye Şirketine Sermaye Artırımı Yoluyla Kaynak Sağlanarak Şirket Üzerinden Personel İstihdam Edilmesi

Sermayesi Belediyeye ait olan ancak kuruluş amacı personel temini olmayan şirkete her yıl sermaye artırımını yapılmak suretiyle kaynak sağlanarak şirket üzerinden kayıt dışı ve bir sözleşmeye dayanmaksızın personel çalıştırıldığı görülmüştür.

Bilindiği üzere 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname 24.12.2017 tarihli ve 30280 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmış, böylece kamu kurum ve kuruluşlarında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılan işçilerin mahalli idare şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmesine karar verilmiştir. Karara ilişkin 375 sayılı KHK’nın geçici 23 ve 24’üncü maddelerinin uygulanmasına dair usul ve esaslar yayınlanarak 02.04.2018 tarihi itibariyle geçiş işlemleri tamamlanmıştır. Geçiş işlemleri tamamlanan personelin maaş, özlük hakları ve bütçe ile ilişkisine yönelik Bakanlar Kurulu tarafından 28.04.2018 tarih 2018/11608 sayılı kararlar alınarak usul ve esaslar yayımlanmıştır.

Bakanlar Kurulunun 2018/11608 sayılı İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Karar’ının “Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır” başlıklı 5’inci maddesinde;

idarelerin, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderlerinin, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamayacağı, yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idare şirketlerine yeni personel alımı yapılamayacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda bahsi geçen 696 sayılı KHK ve buna istinaden çıkarılan usul ve esaslarda belediyelerin personel çalıştırmaya dayalı hizmet alımlarında istihdam edilen çalışanlarının belediye tarafından kurulacak şirketler aracılığı ile çalıştırılmasına izin verilerek belediyelere şirket kurma yetkisi verilmiştir. Ayrıca Bakanlar Kurulunca çıkarılan usul ve esaslardan görüleceği üzere belediyelerin şirketleri aracılığı ile çalıştırabilecekleri personelin toplam bütçe içerisindeki payının %40'ını geçmemesi ifade edilmiş ve çalıştırılacak personel için bütçe bazlı bir üst sınır konulmuştur. Şayet ücretlerde beklenmeyen bir artış yaşanır ise personel giderlerinin belirlenen oranın altına inene kadar yeni personel istihdamının mümkün olmadığı belirtilmiştir.

Bu kapsamda Karakoyunlu Belediyesi tarafından taşeron personel istihdamı amacıyla Karakoyunlu Belediyesi Personel Limited Şirketi kurulmuş ve mevzuata uygun olarak taşeron personelin şirkete geçişi sağlanmıştır. Personel şirketi ile Belediye bünyesinde 18 kişi, Belediyenin sahibi olduğu personel şirketi olmayan diğer şirkette ise 40 kişi istihdam edilmektedir.

Yapılan incelemelerde yukarıda bahsedilen 40 kişinin Belediyenin personel çalıştırmak amacı ile kurulan şirketinin dışında hibe yolu ile edindiği şirkette istihdam edildiği, bu 40 kişiden 9 tanesinin şirket konusu ile ilgili işlerde çalışmadığı ve kayıt dışı olarak belediye hizmetlerinde (zabıta, fen işleri müdürlüğü, mali hizmetler müdürlüğü, su emlak servisi gibi birimlerde) gayri resmi görev aldığı anlaşılmıştır. Diğer kişiler ise hibe yoluyla devralınan ve faaliyeti personel temin etme olmayan şirkette çalışmaktadır. Şirketin gelir kaynakları bu personel maaşlarını ödemeye yetmediği ve Belediye ile bir hizmet sözleşmesi de olmadığı için Belediye bütçesinden sermaye artırımları yapılarak şirkete para aktarılmakta ve maaş ödemeleri dolaylı yoldan Belediye tarafından karşılanmaktadır.

Görüleceği üzere Belediye personel şirketinden istihdam edilen personel sayısını aşan miktarda diğer şirketten personel temin edilmekte ve kanunda öngörülen personel çalıştırılmaya ilişkin kısıtlamaların uygulanabilirliği ortadan kaldırılmak istenmektedir. Diğer bir nokta ise şirketin istihdam ettiği personelleri çalıştırabilecek mali gücü ve kaynağı olmadığı için her yıl belediye bütçesinden sermaye artırımını yapılarak maaşlar ödenmektedir. 2023 yılında 3.200.000,00 TL, 2024 yılında 10.000.000,00 TL sermaye artırım kararı alındığı Belediye Meclis Kararlarından anlaşılmaktadır. Mali yükümlülüklerin yanı sıra işçilerin fiili olarak belediye personeli olmadığı için kurum bünyesinde yer alması Belediyeyi iş mevzuatı açısından çeşitli hukuki problemlerle karşı karşıya bırakma ihtimalini de artırmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; ilgili personellerin mevcut Belediye şirketine geçirilmesi ve istihdamının o şirket üzerinden devam ettirilmesi, çalışanların Belediye ile illiyet bağının kurulması, kamu hizmetinin kamu personeli aracılığı ile gördürülmesini temin edecek ve sermaye artırımını yolu ile Kanun'un amir hükümlerine aykırı işlem yapılmasının önlenmesi gerekmektedir.

BULGU 15: İdare ile Personel Şirketi Arasında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Kapsamında İlgili Mevzuat Çerçevesinde Birim Fiyat Sözleşme İmzalanmaması

İdare tarafından personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerinin gördürülmesine ilişkin personel şirketi ile birim fiyat sözleşme imzalanmadığı görülmüştür.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 20'nci maddesinde; il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinin, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın, doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebileceği, ifade edilmektedir.

Bu maddeye dayanılarak hazırlanan "İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları İle Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı

Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar” 28/04/2018 tarihli ve 30405 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Bahse konu Usul ve Esasların, "Personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınır" başlıklı 5’inci maddesinin dördüncü fıkrasında;

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

a) Asgari İşçilik maliyeti,

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

c) İşçilikle bağlantılı ayni giderler,

ç) Asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı ayni giderler toplamı üzerinden %7’ye kadar belirlenecek kâr, dâhil işçilik giderleri toplamını aşamaz. İşçi ücretlerinin tespitinde asgari ücrette meydana gelen artışlar dikkate alınır. Asgari işçilik maliyeti, sözleşme giderleri ve genel giderler ile işçilikle bağlantılı ayni giderler ve kâr oranı, kamu ihale mevzuatı esas alınarak belirlenir." hükmü,

"Hizmetlerin gördürülmesi" başlıklı 6’ncı maddesinde;

"...

(3) Bu kapsamda yapılacak personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin bedelinin tespitinde, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin yaklaşık maliyetin tespitine ilişkin hükümlerine uyulması zorunludur. Bu Usul ve Esaslarda düzenlenmeyen hususlarda Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ve ilgili diğer mevzuat hükümleri uygulanır.

(4) Bu kapsamdaki hizmet alımlarında taraflar arasında sözleşme imzalanması zorunludur." hükmü,

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e/2) bendinde;

"Bu bendin uygulanmasında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı; bu Kanun ve diğer mevzuattaki hükümler uyarınca ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70’lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa ayni yemek ve yol

giderleri dahil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden işlere ilişkin hizmet alımlarını ifade eder. Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilir. (...)" hükmü,

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında teklif fiyata dahil olacak giderler" başlıklı 78.5'inci maddesinde; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerinin birim fiyat teklif alınmak suretiyle gerçekleştirilmesi ve ihale üzerinde bırakılan istekli ile birim fiyat sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Tüm bu mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde;

- Belediye ile belediye şirketi arasında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmesi imzalanması,
- Sözleşmeye esas işçilik kalemlerinin ve birim fiyat teklif cetvelinin oluşturulması,
- Sözleşme kalemlerinin asgari işçilik maliyetlerinin hesaplanması,
- Asgari işçilik maliyetleri üzerine sözleşme giderleri ve yüklenici kâr oranı eklenerek yaklaşık maliyetin hesaplanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; personel şirketine yapılan ödemelerin hesaplanmasında şirket ile sendika arasında imzalanan toplu iş sözleşmesinin dikkate alındığı, ancak birim fiyat sözleşme imzalanmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare ile personel şirketi arasında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımına dair birim fiyatlı sözleşme yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 16: Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması

Personel işlemlerinin incelenmesinde, Belediye bütçesinden ödenen personel giderleri toplamının mevzuatta belirlenen yasal sınırları aştığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinin 8'inci fıkrasında, belediyenin yıllık toplam personel giderlerinin, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak

miktarın yüzde otuzunu aşamayacağı, nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oranın yüzde kırk olarak uygulanacağı ifade edilmiştir.

Anılan Kanun'la personel giderlerine konan bu sınıra ilaveten belediye şirketlerinde çalıştırılacak olan personelin işe alımını düzenleyen 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci maddesine istinaden 09.04.2018 tarih ve 11608 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla kabul edilen İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar, 28/04/2018 tarih ve 30405 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinin birinci fıkrasında; idarelerin, şirket personeli de dâhil yıllık toplam personel giderlerinin, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamayacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri gereğince, belediyelerin personel giderlerine ilişkin iki üst sınır bulunmaktadır. Buna göre; belediyelerin personel gideri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu (nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde yüzde kırkını), yine hizmet satın alma yoluyla çalıştırılan şirket personeli dâhil edildiğinde ise yüzde kırkını aşmaması gerekmektedir.

Aşağıdaki tabloda Karakoyunlu Belediyesinin personel giderlerinin, gerçekleşen son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Kanun ile belirlenen yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpılması sonucu bulunan tutara oranı gösterilmiştir.

Tablo 12: Toplam Personel Giderleri ve Personel Gideri Limiti

En Son Kesinleşmiş Bütçe Geliri (TL)	Yeniden Değerleme Oranı (%)	Yeniden Değerleme Oranı ile Hesaplanan Tutar (TL)	Personel Gider Limiti (TL)	Gerçekleşen Toplam Personel Gideri (830.01) (TL)	Şirket Personeli Gideri (Net) (TL)
15.806.085,31	58,46	25.046.322,78	10.018.529,11	7.700.634,93	5.719.985,48
TOPLAM				13.420.620,41	

Yapılan incelemede, ayrıntısı yukarıdaki tabloda görüleceği üzere Belediyenin Şirket personeli dahil yıllık toplam personel giderlerinin 13.420.620,41 TL olduğu, bu tutarın

gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunan 10.018.529,11 TL'nin üstünde olduğu ve toplam personel giderlerinin %40'ın üzerinde olduğu tespit edilmiştir. Personel giderlerinin fazla olduğu Belediyede, personel maaşlarının ödenmesinde sorunlar olduğu, memurların ve personel temin hizmeti veren belediye şirketinde çalışan işçilerin maaşlarının geriden ödendiği, maaşların ödenmesinde personeller arasında eşitsiz bir durumun olduğu, bazı personellerin maaşları tama yakın ödenirken bazı personellerin Belediyeden olan maaş alacaklarının daha fazla olduğu görülmüştür. 2024 yılı dönem sonu verilerine göre Belediye'nin 800-Bütçe Gelirleri Hesabında 25.976.696,42 TL'lik bütçe gelirinin olduğu, bu gelirin 21.968.800,11 TL'sinin merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar olduğu, Belediyenin merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar dışında kendi öz gelirlerini yaratabilme konusunda kapasitesinin sınırlı olduğu dikkate alındığında hem personel maaşlarında gecikmelere sebep olunmakta hem de ilçeye yapılabilecek diğer yatırımların gerçekleşmesi için kaynak bulabilme konusunda sorunlar meydana gelmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından personel istihdamlarının anılan mevzuatta belirlenen üst sınırı aşmayacak şekilde yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 17: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

Belediye ile sendika arasında akdedilen ve 01.01.2024-31.03.2024 arasını kapsayan sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin sözleşmeye sözleşmenin konusu olmayan ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na aykırılık oluşturan hükümler konulduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "A. Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı" başlıklı 53'üncü maddesinde memurlar ve diğer kamu görevlilerinin, toplu sözleşme yapma hakkına sahip oldukları, toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususların kanunla düzenleneceği; "D. Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler" başlıklı 128'inci maddesinde ise memurların ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerinin, atanmalarının, görev ve yetkilerinin, hakları ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin

kanunla düzenleneceği, ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğu hüküm altına alınmıştır.

375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesinde, Belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, ödenebilecek aylık tutarın, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçemeyeceği ve anılan Kanun'da öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenebileceği ifade edilmiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddesinin birinci fıkrasına göre 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilmektedir. Bu sözleşme, Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurulamaz. Söz konusu düzenlemede yer alan "sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere" ibaresinden de anlaşılacağı üzere imzalanacak sözleşme sosyal denge ödemesi ile ilgili olmalıdır. Bunun dışında sözleşmeye sosyal denge tazminatı ödemesi ile ilgili olmayan hükümler konulmamalıdır.

İdare ile sendika arasında imzalanan sözleşmenin "İşverenin Hak ve Yükümlülükleri" başlıklı 7'nci maddesinde işverenin, iş güvenliği ve çalışanların sağlığı açısından her türlü önlemi alacağı, kamu görevlilerinin tüm haklarını zamanında yerine getireceği, sendikal çalışmalar konusunda sendikayı temsil yetkisine sahip çalışanlara her türlü kolaylığı sağlayacağı gibi çeşitli ifadelerle yer verilmiştir.

İlgili sözleşmenin "Sendika ve Üyelerin Hak ve Yükümlülükleri" başlıklı 8'inci maddesinde çalışanlar için yapılacak eğitim, seminer, gösteri, konferans ve eğitsel toplantılarda salon, araç ve gereçlerden önceden izin almak şartıyla yararlandırılabileceği, "Sendikal Çalışmalar" başlıklı 9'uncu maddesinde sendika temsilcilerinin sosyal denge tazminatı sözleşmesinin uygulanması, işveren ilişkilerinin gerekli kılması ve sorunların zamanında

çözülmesi için belirli ve uygun sürelerle işyerinden ayrılabilceği yönünde hükümlere yer verildiği, “Sosyal Haklar ve Eğitim” başlıklı 10’uncu maddesinde işverenin düzenlediği etkinliklerden (spor salonu, eğitim kursları, sinema, tiyatro, düğün/nikah salonu vb.) üyelerin kendileri ile bakmakla yükümlü oldukları eş ve çocuklarının ücretsiz veya indirimli yararlanması için imkanlar nispetinde çözüme ulaştırılacağı, işverenin sendikanın düzenleyeceği toplantı, seminer, gezi gibi faaliyetleri çalışma düzenini aksatmayacak şekilde mesai saatlerinde yapılmasına izin vereceği, işverenin üyeler için eğitimler yaptıracağı, kurs, seminer, konferans gibi faaliyetler için salon, ekip, araç ve gereçleri ücretsiz tahsis edeceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen sosyal denge tazminatı sözleşmesi maddeleri incelendiğinde, ilgili hükümlerin sosyal denge tazminatı ödenmesiyle ilgili olmadığı ve 4688 sayılı Kanun'a aykırılık oluşturduğu görülmektedir. Kanun hükmünden açıkça anlaşılacağı üzere, belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlarda tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Bunun dışında sözleşme hakkını toplu sözleşme gibi düşünmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında başkaca hükümler koymak mümkün bulunmamaktadır. Zira 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı açıkça belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre imzalanacak toplu sözleşmenin konusu, memur ve sözleşmeli personele yapılacak sosyal denge tazminatı ödemesi tutarının belirlenmesi olup, sosyal denge ödemesiyle ilgili olmayan ve 4688 Kanun hükümlerine aykırılık oluşturacak düzenlemelere sözleşmede yer verilmemelidir.

BULGU 18: Sosyal Denge Ödemelerinden Sözleşme Aidatı Kesilmesi

Belediye ile sendika arasında yapılan sosyal denge sözleşmesinden faydalanabilme şartı belediyede görevli kamu görevlilerinin sözleşme aidatı ödemesine bağlı kılınmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun “Mahalli İdarelerde Sözleşme İmzalanması” başlıklı 32’nci maddesinde; sosyal denge sözleşmesinin yapılma usulü ve şekli belirlenmiştir. Aynı Kanun’un “Toplu Sözleşmenin Kapsamı” başlıklı 28’inci maddesi ise; toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin

uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağını öngörmüştür.

Yine Kanun'un "Gelirler" başlıklı 24'üncü maddesinde sendika gelirleri arasında üyelerin ödeyecekleri üyelik aidatları sayılmış; "Üyelik Ödentisi" başlıklı 25'inci maddesinde de sendika tüzüğüne üyelik aidatı dışında her ne ad altında olursa olsun üyelerden başka bir kesinti yapılmasını öngören hükümlerin konulamayacağı belirtilmiştir.

25.08.2021 tarihli ve 31579 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararının Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Dördüncü Bölümü'nün "Sosyal Denge Tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinde; sosyal denge sözleşmesinin taraf sendikasının, üyesi olmayan kamu görevlilerinden, aynı unvanlı üyesinden aldığı aidatın iki katına kadar sosyal denge sözleşmesi aidatı alabileceğini, bu aidatı ödeyen kamu görevlilerinin, söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanabileceği ifade edilmiştir.

Ancak Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı'nda yer alan bu hükmün yürütmesinin durdurulmasına Danıştay Onikinci Dairesinin 02.03.2022 tarihli ve 2021/6335 Esas sayılı Kararı'yla hükmedilmiştir. Bahsi geçen Karar'ın Hukuki Değerlendirilmesi Kısmı'nda; sosyal denge tazminatı sözleşmelerinin konusunun, toplu sözleşmelerde belirtilen tavanı aşmamak kaydıyla ilgili kurum ve kuruluşlarda çalışan kamu görevlilerine ödenecek sosyal denge tazminatını belirlemek olduğu, yine 4688 sayılı Kanun'un 28'inci maddesinde belirtildiği şekilde sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağı, aksine bir yorumun sosyal denge tazminatının adaletli bir ücret dağılımı yoluyla ekonomik ve sosyal barışı sağlama amacına ve Anayasa'nın eşitlik ilkesine aykırı olduğu, kaldı ki; anılan Kanun'un 32'nci maddesinde böyle bir ayırım yapılmasına imkan sağlayan bir düzenleme bulunmadığı gibi sosyal denge sözleşmesinde ancak görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre bir farklılığa gidilebileceği, bunun dışında sendika üyesi olan ile sendika üyesi olmayan ya da başka bir sendikaya üye olanlar arasında bir ayrıma gidilemeyeceği şeklinde değerlendirilmiştir.

Belediye ile sendika arasında yapılan Sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin sözleşmenin "Sözleşmenin Kapsamı ve Yararlanma Koşulları" başlıklı 5'inci maddesinde söz konusu sözleşmeden tüm kamu görevlilerinin sözleşme aidatı ödemek kaydıyla faydalanabileceği, sözleşme aidat oranının tüm kamu görevlileri için taban aylığının %1,5'i kadar olduğu ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Kanun hükümlerine aykırı olarak sözleşmeye konan bu düzenleme geçersiz olduğundan, memur ve sözleşmeli personelden sendika üyelik aidatı dışında aidat alınması mümkün değildir. Sözleşme aidatı kesintilerinin sendikadan talep edilerek ilgili personele iadesinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 19: İdarenin Taşınır Yönetiminin Mevzuata Uygun Şekilde Yürütülmemesi

Taşınır işlemleri ile ilgili olarak mevzuatında belirtilen bazı yükümlülüklerin İdare tarafından yerine getirilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında; harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelik'te belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumlu olduğu ve taşınır kayıtlarının bu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tutulması ve taşınır mal yönetim hesabının hazırlanması sorumluluğunu, taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getireceği belirtilmektedir.

Aynı maddenin 5'inci fıkrasında; taşınırların muhafazasından ve yönetilmesinden sorumlu olanların, gerekli tedbirlerin alınmaması veya özenin gösterilmemesi nedeniyle taşınırın kullanılmaz hale gelmesi veya yok olması sonucunda sebep oldukları kamu zararları hakkında, 27/9/2006 tarihli ve 2006/11058 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde taşınır kayıt yetkililerinin görev ve sorumlulukları belirtilmiş olup taşınırların ambar veya sahada muhafazası, kontrolü ve harcama yetkilisine hesap verme gibi başlıca görev ve sorumluluklar sayılmıştır.

Bu çerçevede, Belediye taşınır mal yönetimi ve kayıtları üzerinde yapılan incelemelerde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir;

a) Taşınır Kayıt Yetkilisi ile Taşınır Kontrol Yetkilisinin Belirlenmemesi

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri" başlıklı 6'ncı maddesinde; taşınır kayıt yetkililerinin harcama yetkililerince, memuriyet veya çalışma unvanına bağlı kalmaksızın, taşınır kayıt ve işlemlerini bu Yönetmelik'te belirtilen usule uygun şekilde yapabilecek bilgi ve niteliklere sahip personel arasından görevlendirileceği, kamu idarelerince ihtiyaç duyulması halinde birden fazla harcama biriminin taşınır kayıtları harcama birimleri itibarıyla ayrı ayrı tutulmak kaydıyla, bir taşınır kayıt yetkilisi tarafından yürütülebileceği belirtilmektedir.

Taşınır kontrol yetkililerinin, harcama yetkililerince, taşınır kayıt yetkilisinin hazırlamış olduğu taşınır mal yönetim hesabına ilişkin belge ve cetvellerin mevzuata ve mali tablolara uygunluğunu ve gerektiğinde yapılan diğer kayıt ve işlemleri kontrol etmek üzere yardımcılardan veya bunların bir alt kademesindeki yöneticileri arasından görevlendirileceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Taşınır konsolide görevlileri" başlıklı 7'nci maddesinde kamu idaresinin taşınır hesaplarını birleştirmek ve üst yönetici adına İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelini hazırlamak üzere merkezde mali hizmetler birimi yöneticisine bağlı konsolide görevlisi belirleneceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; taşınır kayıt yetkilisi ve taşınır kontrol yetkilisi görevlerine ilişkin bir belirleme yapılmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Yönetmelik'te belirtilen görevlere ilişkin uygun kişilerin görevlendirmesinin yapılması, sorumluluklarının net bir şekilde belirlenmesi suretiyle taşınırların yönetimi konusunda hesap verebilir bir sistemin kurulmasının sağlanması gerekmektedir.

b) Taşınırlar Üzerinde Taşınır Sicil Numaralarının Yer Almaması

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 36'ncı maddesinde; giriş kaydı yapılan dayanıklı taşınırlara, taşınır kayıt yetkilisi tarafından bir sicil numarası verileceği ve bu numaranın yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtileceği ifade edilmiştir.

Aynı maddenin devamında; sicil numarasının üç grup rakamdan oluşacağı, birinci grup rakamın, taşınırın Dayanıklı Taşınırlar Defterinde ayrıntılı izlenmek üzere kaydedildiği taşınır kodundan; ikinci grup rakamın, taşınırın giriş kaydedildiği yılın son iki rakamından; üçüncü grup rakamın ise taşınıra verilen giriş sıra numarasından oluşacağı belirtilmiştir.

İdarenin taşınır işlemlerinin incelenmesi neticesinde; dayanıklı taşınırlara sicil numarası verilmediği dolayısıyla da sicil numaralarının yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle kalıcı olacak şekilde ilgili taşınırlar üzerinde yer almadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Belediye tarafından kullanılan dayanıklı taşınırların dayanıklı taşınırlar defterine kaydedilmesi, bu taşınırlara sicil numarası verilmesi ve bütün dayanıklı taşınırların sicil numaralarının, taşınırların üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

c) Taşınır Sayımlarının Düzenli Yapılmaması

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler" başlıklı 32'nci maddesinde;

"(1) Kamu idarelerine ait taşınırların, yıl sonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayımı yapılır.

(2) Taşınır sayımları, harcama yetkilisince, kendisinin veya görevlendireceği bir kişinin başkanlığında taşınır kayıt yetkilisinin de katılımıyla, en az üç kişiden oluşturulan sayım kurulu tarafından yapılır.(...)

(7) Sayım kurulunca, taşınırların fiili miktarlarının kayıtlı miktarlardan eksik oluşunun tespit edilmesi hâlinde Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı ve Varlık İşlem Fişi; fazla olduğunun tespit edilmesi hâlinde ise Varlık İşlem Fişi düzenlettirilerek, defter kayıtlarının sayım sonuçlarıyla uygunluğu sağlanır.

(8) Düzenlenen giriş ve çıkış belgelerinin bir örneği, muhasebe kayıtlarının yapılması için muhasebe birimine gönderilir.

(9) Kayıtların sayım sonuçlarıyla uygunluğu sağlandıktan sonra sayım kurulu tarafından Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli düzenlenir. Cetvel, sayım kurulu ile taşınır kayıt

yetkilisi tarafından imzalanır. Bu Cetvel ve eki sayım tutanağı ile sayım sonuçlarına göre düzenlenen giriş ve çıkış belgeleri, taşınır kayıt yetkilisinin yıl sonu hesabını oluşturur.”

hükümleri yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in “Taşınır mal yönetim hesabı” başlıklı 34'üncü maddesinde taşınır mal yönetim hesabının, 5018 sayılı Kanun'un kaynakların kullanılması ve yönetilmesi konusunda harcama birimi ve harcama yetkililerine yüklediği sorumluluğun gereği olarak taşınır kayıt ve işlemlerinin usulüne uygun yapılıp yapılmadığının harcama yetkilisi tarafından kontrol ve denetimine esas olmak üzere taşınır kayıt yetkilisi tarafından harcama birimleri itibarıyla hazırlanacağı ve taşınır kontrol yetkilisince kayıt ve belgeler ile mali tablolara uygunluğu kontrol edilerek imzalanacağı, taşınır mal yönetim hesabında; önceki yıldan devredilen, yılı içinde giren, çıkan ve ertesi yıla devredilen taşınırlar ile yıl sonu sayımında bulunan fazla ve noksanların gösterileceği ifade edilmiştir.

Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise; taşınır mal yönetim hesabının, yıl sonu sayımına ilişkin sayım tutanağı, taşınır sayım ve döküm cetveli, harcama birimi taşınır mal yönetim hesabı cetveli ile yıl sonu itibarıyla en son düzenlenen varlık işlem fişinin sıra numarasını gösterir tutanak cetvellerinden oluştuğu belirtilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Dönem sonu işlemleri” başlıklı 480'inci maddesinin üçüncü fıkrasında; her faaliyet döneminin sonunda, muhasebe yetkililerinin dönem sonu işlemlerini yaparak yeni faaliyet döneminin açılış kaydına esas alınacak kesin mizanı çıkaracakları, hazırlanan kesin mizanda borç ve alacak kalanı veren hesapların yeni faaliyet döneminin açılış kaydına esas teşkil edeceği ifade edilmektedir.

Yukarıda yer alan hükümler uyarınca; yıl içerisinde harcama yetkilisinin gerek duyması halinde taşınırların sayımı yapılabilmekte ve her halükârda dönem sonlarında ambarda ve ortak kullanım alanlarında bulunan taşınırların sayımının yapılması gerekmekte, yıl sonu sayım çalışmaları kapsamında fiilen ambarda ve ortak kullanım alanlarında olan taşınırların sayımı ve dökümü yapılarak taşınırların fiili miktarının tespit edilmesi gerekmektedir. Bunların defter değeri ile karşılaştırılıp, defter değeri ile fiili değer arasında fark olması halinde bunun nedeni araştırıldıktan sonra tespit edilen duruma bağlı olarak düzenlenen giriş veya çıkış belgelerinin bir örneği, muhasebe kayıtlarının yapılması için muhasebe birimine gönderilerek, kayıtlı durum fiili duruma uygun hale getirilmelidir. Tüm bunlara dayanılarak İdarenin dönem sonu temel mali tablolarının hazırlanmasına esas teşkil eden kesin mizan cetveli çıkartılacaktır.

İdarenin taşınır işlemlerinin incelenmesi sonucunda; İdarenin önceki yıllarda edindiği çok sayıda dayanıklı taşınırın değerinin bilinmediği ve bunlara ilişkin olarak herhangi bir envanter çalışmasının yapılmadığı, taşınır ayrıntılı hesap cetveli ile taşınır icmal cetvelinin Sayıştay tarafından oluşturulan web portal sistemine yüklenmediği, taşınır sayımlarının düzenli yapılmadığı, bu durumun taşınır mal yönetiminde zafiyetler oluşturabileceği, özellikle dönem sonu sayımlarının yapılmamasından dolayı idarenin dönem sonu temel mali tablolarında yer alan 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı, 253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı ve 255-Demirbaşlar Hesabında kayıtlı tutarların gerçeğe uygun bilgi sunamayacağı değerlendirilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulgu konusu hususa bundan sonraki süreçte dikkat edilerek tavsiyelere uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare taşınırlarının etkili, ekonomik, verimli şekilde kullanılması; kasıt, kusur veya ihmâl sonucu kırılan, bozulan veya kaybolan taşınırların tespitinin sağlanması, taşınırların kayıtlı durumu ile fiili durumunun uyumlu hale getirilebilmesi için taşınır sayımlarının mevzuatında öngörüldüğü şekilde ve düzenli aralıklarla yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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