T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İZMİR KARŞIYAKA BELEDİYESİ

2023 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024

Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00
www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr
İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 12
7. DENETİM BULGULARI 12
8. EKLER 39

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu 3
Tablo 2:2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu 4
Tablo 3:2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu 4
Tablo 4:2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu 5
Tablo 5:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri 6
Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri 6
Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler 7
Tablo 8: Amortisman Ayrılmayan Varlıklar 17
Tablo 9: Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Varlıklar 17

KISALTMALAR

696 Sayılı KHK: 696 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

KENT A.Ş.: Kent Karşıyaka Sosyal Tesis İşletmeleri San. ve Tic. A.Ş.

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdarenin Yapılandırılmış Alacakları ile Muhasebe Kayıtlarının Birbirinden Farklı Olması

2. Kanunen İşlemden Kaldırılan Alacakların Kişilerden Alacaklar Hesabında İzlenmeye Devam Edilmesi

3. Verilen Depozito ve Teminatların Muhasebe Hesaplarında Dönemsellik İlkesine Uygun Olarak İzlenmemesi

4. Amortisman Ayrılmayan ve Kayıtlı Değerlerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Maddi Duran Varlıklar Bulunması

5. Bütçe İçi İşletmede Kullanılan Dayanıklı Taşınırların İdarenin Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

6. Bütçe İçi İşletme Hesabından Aktarılan Tutarların Bütçeye Gelir Kaydedilmesine Rağmen Emanetler Hesabında İzlenmeye Devam Edilmesi

7. Personele Ödenemeyen Sosyal Denge Tazminatlarının Bütçe Emanetleri Hesabı Yerine Emanetler Hesabında İzlenmesi

8. Mali Tablolardaki Emanet Tutarları ile Gelir Otomasyon Programındaki Emanet Tutarlarının Birbirine Eşit Olmaması

9. Mahalli İdare Birliklerine Aktarılan Payların İlgili Hesapta Muhasebeleştirilmeden Doğrudan Gider Kaydedilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

2. Otopark Bedellerinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

3. Belediye Şirketine Ayni Sermaye Artışı Yoluyla Tesis Edilen İntifa Haklarının ve Tasarruf Devirlerinin Mevzuata Uygun Olmaması

4. İdare Mülkiyetindeki Beş Adet Taşınmazın Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi

5. İdareye Ait Öğrenci Konukevlerinin Kurum Açma İzni ve Ruhsatı Olmadan Faaliyet Göstermesi ve Mevzuatta Belirlenen Şartları Taşımaması

6. Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi

7. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Doğrudan Hizmet Alımı Sözleşmesi Kapsamı Dışında Personel Çalıştırılması

8. Yevmiye Defteri Kayıt Düzenine Uyulmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Mahalli İdareler" başlıklı 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.

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

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

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

5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 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 yaptıracağı 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 "Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları" başlıklı 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 Belediye Kanunu'na göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Belediyenin karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 38 meclis üyesinden oluşmaktadır.

Belediye teşkilatı; 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 Belediye Kanunu'na istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü

takdirde, beldenin nüfus sayısına göre en çok dört adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Belediyenin teşkilat yapısında, toplam 39 hizmet biriminden 8'i doğrudan Başkana bağlı olarak görev yapmaktadır. 2'si meclis üyeleri arasından atanan olmak üzere toplam 7 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 31 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılarına bağlıdır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur 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	701	455
Sözleşmeli Personel	-	1
Kadrolu İşçi	256	16
Toplam	**957**	**472**
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	1538	1307

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 3 adet şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçe Türleri ve Kapsamı" başlıklı 12'nci maddesine göre genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri 27.05.2016 tarihli ve 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 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 Karşıyaka Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Belediyenin 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme

rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2:2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Giderin Türü	Geçen Yıldan Dev. Ödenek	Bütçe İle Verilen Ödenek	Ek Bütçe ile Verilen Ödenek	Eklenen/ Düşülen Ödenek	Ödenek Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	İptal Edilen Ödenek	Ertesi Yıla Devreden Ödenek
01- Personel Giderleri	0,00	241.312.500,00	51.170.000,00	4.693.437,26/ 330.437,26	296.845.500,00	228.950.358,41	67.895.141,59	0,00
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	26.893.000,00	8.830.000,00	357.097,81 / 24.097,81	36.056.000,00	21.278.382,84	14.777.617,16	0,00
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	166.556,93	762.629.500,00	362.959.799,57	62.651.024,22/ 7.303.644,34	1.181.103.236,38	1.018.580.571,07	158.876.403,76	3.646.261,55
04-Faiz Giderleri	0,00	20.500.000,00	0,00	880.000,00 /0,00	21.380.000,00	21.095.853,85	284.146,15	0,00
05-Cari Transferler	0,00	24.580.000,00	0,00	6.543.686,80 / 2.339.686,80	28.784.000,00	25.635.648,87	3.148.351,13	0,00
06-Sermaye Giderleri	1.200.540,87	91.085.000,00	34.163.364,34	46.468.570,00/ 14.095.949,88	158.821.525,33	68.249.952,17	76.600.691,97	13.970.881,19
07-Sermaye Transferleri								
08-Borç Verme	0,00	20.000.000,00	0,00	0,00	20.000.000,00	20.000.000,00	0,00	0,00
09-Yedek Ödenek	0,00	60.000.000,00	47.000.000,00	0,00 / 97.500.000,00	9.500.000,00	0,00	9.500.000,00	0,00
Toplam	**1.367.097,80**	**1.247.000.000,00**	**504.123.163,91**	**121.593.816,09/ 121.593.816,09**	**1.752.490.261,71**	**1.403.790.767,21**	**331.082.351,76**	**17.617.142,74**

Belediyenin 2023 mali yılı bütçesi ile 1.247.000.000,00 TL ödenek ve 504.123.163,91 TL ek ödenek öngörülmüş olup geçen yıldan 1.367.097,80 TL devreden ödenekle beraber 2023 yılı ödenek toplamı 1.752.490.261,71 TL olmuştur. 2023 yılında 331.082.351,76 TL tutarında ödenek iptal edilmiştir. Yıl içinde 1.403.790.767,21 TL bütçe gideri yapılmıştır. Ayrıca gelecek yıla 17.617.142,74 TL ödenek devredilmiştir.

Tablo 3:2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (Başlangıç + Ek Bütçe) (TL)	Tahsilat Tutarı	Ret ve İadeler	Net Tahsilat	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	439.450.000,00	291.641.355,90	856.722,81	290.784.633,09	66,17
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	134.600.000,00	152.871.763,93	100.734,05	152.771.029,88	113,50
04- Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel Gelirler	301.000.000,00	5.464.954,54	0,00	5.464.954,54	1,81
05- Diğer Gelirler	581.650.000,00	531.948.326,85	260.150,68	531.688.176,17	91,41
06- Sermaye Gelirleri	225.300.000,00	593.171,17	1.627,68	591.543,49	0,26

08-Alacaklardan Tahsilat	63.000,00	0,00	0,00	0,00	-
09- Ret ve İadeler(-)	(-)63.000,00	0,00	0,00	0,00	-
Toplam	**1.682.000.000,00**	**982.519.572,39**	**1.219.235,22**	**981.300.337,17**	**58,34**

(*)Bütçe başlangıç gelir tahmini 1.182.000.000,00 TL olup, yıl içinde 500.000.000,00 TL gelir karşılığı ek ödenek alınmış ve bütçe gelir tahmini 1.682.000.000,00 TL'ye çıkarılmıştır.

(**) Ek ödenek için karşılık gösterilen gelir tutarı dahil edilmiş haliyle, Belediyenin "Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetveli"ne göre hazırlanmıştır.

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri (%58,34) seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%113,50) ile beklenilenin üstünde gerçekleşmiştir. Diğer gelirler (%91,41) ve vergi gelirleri (%66,17) oranında gerçekleşmiştir. Alınan bağış ve yardımlar (%1,81), sermaye gelirleri (%0,26) ile beklenilenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4:2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç+ Ek) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	296.845.500,00	228.950.358,41	77,13
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	36.056.000,00	21.278.382,84	59,01
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.181.103.236,38	1.018.580.571,07	86,24
04-Faiz Giderleri	21.380.000,00	21.095.853,85	98,67
05-Cari Transferler	28.784.000,00	25.635.648,87	89,06
06-Sermaye Giderleri	158.821.525,33	68.249.952,17	42,97
08-Borç Verme	20.000.000,00	20.000.000,00	100
09-Yedek Ödenek	9.500.000,00	0,00	-
Toplam	**1.752.490.261,71**	**1.403.790.767,21**	**80,10**

(*) 1.247.000.000,00 TL olan başlangıç ödeneği, geçen yıldan devreden ödenek 1.367.097,80TL ve yıl içinde 504.123.163,91 TL ek ödenek ile birlikte bütçe ödeneği tutarı 1.752.490.261,71 TL'ye yükseltilmiştir.

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri (%80,10) seviyesinde gerçekleşmiştir. Faiz giderleri (%98,67), cari transferler (%89,06), mal ve hizmet alım giderleri (%86,24), personel giderleri (%77,13), sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri (%59,01) oranında gerçekleşirken sermaye giderleri (%42,97) ile beklenilenin altında gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (A)	2022 Yılı (B)	2023 Yılı (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	120.179.694,77	175.220.177,66	291.641.355,90	45,80	66,44
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	74.794.315,61	84.623.299,89	152.871.763,93	13,14	80,65
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	826.860,75	1.107.854,25	5.464.954,54	33,98	393,29
Diğer Gelirler	165.311.897,88	295.894.319,75	531.948.326,85	78,99	79,78
Sermaye Gelirleri	15.745.435,48	13.518.294,84	593.171,17	-14,14	-95,61
Toplam	**376.858.204,49**	**570.363.946,39**	**982.519.572,39**	**51,35**	**72,26**
Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Toplamı (-)	2.486.802,21	1.334.263,70	1.219.235,22	-46,35	-8,62
Net Toplam	**374.371.402,28**	**569.029.682,69**	**981.300.337,17**	**52**	**72,45**

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 412.270.654,48 TL'lik (%72,45) artış göstermiştir. Alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 4.357.100,29 TL (%393,29), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 68.248.464,04 TL (%80,65), diğer gelirlerde 236.054.007,10 TL (%79,78) ile vergi gelirlerinde 116.421.178,24 TL (%66,44) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Buna karşın sermaye gelirlerinde 12.925.123,67 TL'lik (%95,61) bir azalış olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (A)	2022 Yılı (B)	2023 Yılı (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	81.846.027,74	135.992.072,91	228.950.358,41	66,15	68,36
SGK Devlet Prim Giderleri	9.634.042,54	14.997.037,12	21.278.382,84	55,66	41,88
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	262.100.954,80	417.515.111,17	1.018.580.571,07	59,29	143,96
Faiz Giderleri	16.365.929,89	20.243.246,75	21.095.853,85	23,69	4,21
Cari Transferler	10.142.215,63	14.252.479,79	25.635.648,87	40,52	79,87
Sermaye Giderleri	28.682.918,07	105.984.451,92	68.249.952,17	269,50	-35,60
Borç Verme	28.015.854,23	20.000.000,00	20.000.000,00	-28,61	-
Toplam	**436.787.942,90**	**728.984.399,66**	**1.403.790.767,21**	**66,89**	**92,57**

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 674.806.367,55 TL (%92,57) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında mal ve hizmet alım giderlerinde 601.065.459,90 TL (%143,96), cari transferlerde 11.383.169,08 TL (%79,87), personel giderlerinde 92.958.285,50 TL (%68,36) ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinde 6.281.345,72 TL (%41,88) artış olduğu görülmektedir. Buna karşın sermaye giderlerinde 37.734.499,75 TL (%35,60) bir azalış olmuştur. Mal ve hizmet alım giderlerinde meydana gelen artış satın alınan mal ve hizmet maliyetlerindeki yükselişten

kaynaklanmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 1.416.616.668,53 TL, Faaliyet Geliri 989.194.651,71 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 427.422.016,82 TL olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı	Hisse Oranı (%)
1	Kent Karşıyaka Sosyal Tesis İşletmeleri San. ve Tic. A.Ş.	81.259.709,00	78.009.321,00	96
2	Kordelion İşletmeleri A.Ş.	124.570.000,00	124.570.000,00	100
3	Karşıyaka Belediyesi Personel A.Ş.	200.000,00	200.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Karşıyaka Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Çerçeve Hesap Planının Genel Yapısı" başlıklı 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle 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 "Mali Tabloların Hazırlanması" başlıklı 484 ve "Mizan Cetveli ve Düzenlenecek Mali Tablolar ile Diğer Mali Tablolar" başlıklı 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 "Verilecek Defter, Mali Tablo, Belge ve Bilgilerin Çeşitleri" başlıklı 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

-Birleştirilmiş veriler defteri,

-Geçici ve kesin mizan,

-Bilanço,

-Faaliyet sonuçları tablosu,

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

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın "Diğer Belgelerin Verilme Yeri, Süresi ve Usulleri" başlıklı 8'inci maddesinde yer

alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi

yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. Müdürlüklerin Görev Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelikleri güncellenmiş, Meclis onayıyla yürürlüğe girmiştir.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları bulunmamaktadır. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik ve performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. Mali rapor ve tablolara etki edebilecek risklerin tanımlanması, risklerin gerçekleşme olasılığının belirlenmesi, kurum için kabul edilebilir risk düzeyinin belirlenmesi ve riskleri yönetmek için kararlar alınmasına yönelik çalışmalar yapılmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca İdare, kurumsal ve iç kontrol risklerini belirlememiştir.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdarede görevler, görev ayrılığı ilkesine uygun olarak yapılmaktadır. Mali Hizmetler Müdürlüğünde harcama yetkilisi görevi Mali Hizmetler Müdürlüğünde görevli personel

tarafından, muhasebe yetkilisi görevi ise Mali Hizmetler Müdürü tarafından yerine getirilmektedir. Böylelikle harcama yetkisinin devri yapılmış, görevler ayrılığı ilkesi tesis edilmiştir.

Kurumun tüm birimlerinde yapılan işlerin iş tanımları müdürlüklerin görev ve çalışma yönetmelikleri ile düzenlenmiş olup sadece Mali Hizmetler Müdürlüğüne ait iş akış süreçleri belirlenmiştir. Diğer birimlere ait iş akış süreçleri bulunmamaktadır.

Risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetlerinin belirlenmesi vb. unsurlara ilişkin çalışmaların yapılmadığı tespit edilmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur.

İdare genelinde faaliyetlerin sürekliliğinin sağlanması amacıyla, geçici veya sürekli olarak görevden ayrılma durumunda görevden ayrılan personel yerine vekil personel tayini ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde yapılmaktadır.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmış olup idarenin internet sitesinde yayımlanmıştır.

Veri güvenliğini sağlamak adına verilerin önemliliği ve önceliği açısından değerlendirme ve yedekleme işlemi düzenli aralıklarla yapılmaktadır. Yedeklenen veriler back-up sunucusunda muhafaza edilmektedir.

İzleme Standartları

İdare bünyesinde iç denetim birimi oluşturulmuş olup görev yapan bir iç denetçi bulunmaktadır. Dolayısıyla iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

"Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı" 2015 yılında hazırlanmış olup sonraki yıllar için yeni eylem planı çalışması yapılmamıştır. Üst yöneticinin onayı ile oluşturulmuş "İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu" bulunmamaktadır.

İdarenin iç kontrol sistemine ilişkin yürüttüğü faaliyetler ve ulaştığı sonuçlar değerlendirildiğinde, iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde çalışmaların bulunduğu ancak yürürlükteki mevzuatın gereklerinin tam olarak yerine getirilmediği, iç kontrol sisteminin kurulmasına yönelik işlemlerin tamamlanmadığı, sistemin

eksiklerinin giderilmesi ve etkinliğinin sağlanmasını teminen, Üst Yönetici tarafından işleyişin gözetilmesi ile izlenmesi sorumluluğunun azami düzeyde yerine getirilmesinin gerekli olduğu değerlendirilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Karşıyaka Belediyesi 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: İdarenin Yapılandırılmış Alacakları ile Muhasebe Kayıtlarının Birbirinden Farklı Olması

İdarenin mali tablolarında yer alan 122 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı ve 222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı'nda kayıtlı tutarlar ile Gelir biriminin kayıtlarında yer alan ve ilgili mevzuat gereği yapılandırılmış alacak tutarlarının birbirinden farklı olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 122 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı'na ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 92'nci maddesinde bu hesabın, mevzuatı gereğince 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı veya 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı'nda kayıtlı tutarlardan içinde bulunulan mali yıl sonunu geçmeyen bir süre ile tecil veya tehir edilen tutarlar ile duran varlıklar ana hesap grubundaki gelirlerden tecilli ve tehirli alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda tecil ve tehir süresi bir yılın altına inen tutarlar ile bunlardan tahsil edilen veya takibe alınan tutarların izlenmesi için kullanılacağı düzenlenmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in 222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı'na ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 166'ncı maddesinde bu hesabın mevzuatı gereğince 120

Gelirlerden Alacaklar Hesabı veya 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı'nda kayıtlı tutarlardan bir yılı aşan bir süreyle tecil veya tehir edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere idarenin yıl içerisinde mevzuatı gereği yapılandırılan alacakları ile 122 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar ve 222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı'nın borç kalanları toplamı eşit olmalıdır.

Yapılan incelemede; Gelir biriminden alınan kayıtlara göre İdarenin yapılandırılmış alacak toplamının 4.073.238,92 TL olduğu ancak bunun mali tablolarda, 153.879,28 TL'si 122 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı'nda ve 2.659.381,68 TL'si 222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabı'nda olmak üzere toplam 2.813.260,96 TL olarak izlendiği tespit edilmiştir. Bu durum İdarenin yapılandırılan alacaklarının mali tablolarda 1.259.977,96 TL daha düşük görünmesine neden olmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış ve eksik görünen tutarın, 120 Gelirden Alacaklar, 121 Gelirden Takipli Alacaklar ve 220 Gelirden Alacaklar Hesabı'nda takip edildiğini belirtmiş olup bu konuda herhangi bir düzeltme kaydı bulunmamaktadır.

Gelir modülündeki yapılandırılan alacak tutarlarının vadelerine göre tasnif edilerek mali tablolara doğru bir şekilde yansıtılması gerekmektedir.

BULGU 2: Kanunen İşlemden Kaldırılan Alacakların Kişilerden Alacaklar Hesabında İzlenmeye Devam Edilmesi

Kamu idaresi tarafından sosyal denge tazminatına ilişkin işlemden kaldırılması gereken Sayıştay ilamlarına ait tutarların 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı'nda izlenmeye devam edildiği görülmüştür.

7421 sayılı Vergi Usul Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 10'uncu maddesi ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na eklenen Geçici 16'ncı madde ile konusu suç teşkil etmemek kaydıyla; bu maddenin yürürlük tarihine kadar bu Kanun veya 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 15'inci maddesi hükümlerine aykırı olarak sosyal denge tazminatı ödediği tespit edilen il özel idareleri, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinin yetkili veya görevli olan sorumluları hakkında, yapılan bu ödemeler nedeniyle idari

veya mali yargılama ve takibat yapılamayacağı; başlamış olanların işlemden kaldırılacağı düzenlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı'na ilişkin "Hesaba Ait İşlemler" başlıklı 111'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin (1) numaralı alt bendinde; 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı'na alınarak takibi gereken alacakların Sayıştay ve diğer mahkemelerce verilip ilgili dairelerden kuruma tebliğ olunan ilamlarla doğacağı; (b) bendinin 1 numaralı alt bendinde ise 830 Bütçe Giderleri Hesabı'na borç kaydı suretiyle ödenerek gerek yılı içinde, gerek yılı geçtikten sonra belgeler ve kayıtlar üzerinde yapılan incelemeler sonunda, fazla veya yersiz ödendiğinin anlaşılması üzerine Sayıştay ve mahkeme ilamları ile borç hükmolunan tutarların 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı'na borç kaydedileceği belirtilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "Hesabın İşleyişi" başlıklı 112'nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin (5) numaralı alt bendinde herhangi bir kanun veya kararla 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı'nda kayıtlı alacaklardan kısmen veya tamamen kaydı silinmesi gerekenlerin bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabı'na borç kaydedileceği hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, Sayıştay ilamlarından kaynaklanan kişi borçlarının 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı'nda izlenmesi, bu tutarlardan ödenen veya başka şekillerde ortadan kalkanların ise bu hesaba alacak kaydı yapılarak silinmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; 2015 yılından beri devam etmekte olan sosyal denge tazminatlarına ilişkin Sayıştay ilamlarına ait 17.586.947,86 TL'si anapara, 1.542.817,23 TL'si faiz olmak üzere toplam 19.129.765,09 TL tutarındaki kişi borçlarının 4688 sayılı Kanun'un geçici 16'ncı maddesi gereği işlemden kaldırılmasına rağmen 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı'nda izlenmeye devam edildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu hususa ilişkin olarak gerekli muhasebe kayıtlarının yapıldığı belirtilmiştir. Söz konusu tespit; kurum tarafından 2024 Mali Yılı içerisinde 16.05.2024 tarih ve 7004 sayılı ve muhasebe işlem fişi ile düzeltilmiştir.

Sosyal denge tazminatlarına ilişkin işlemden kaldırılan kişi borçlarının gerekli muhasebe kayıtları yapılmak suretiyle 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı'ndan çıkarılması gerekmektedir.

BULGU 3: Verilen Depozito ve Teminatların Muhasebe Hesaplarında Dönemsellik İlkesine Uygun Olarak İzlenmemesi

Kamu İdaresi tarafından bir yıldan daha uzun süre ile verilen depozito ve teminatların, 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı'nda izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı'na ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 95'inci maddesinde; bu hesabın, idarece bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak geri alınmak üzere diğer kamu kurumları veya kişilere bir yıldan daha az süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı'na ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 168'inci maddesinde ise bu hesabın, idarece bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak diğer kamu kurumları veya kişilere bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca diğer kamu kurumları veya kişilere bir yıldan daha az süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı'nda, bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin ise 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı'nda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresi tarafından bir yıldan daha uzun süreli olarak verilen 2.925.400,64 TL tutarındaki elektrik güvence bedellerinin dönemsellik ilkesine aykırı olarak 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı'nda izlendiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu hususa ilişkin olarak gerekli muhasebe kayıtlarının yapıldığı belirtilmiştir. Söz konusu tespit; kurum tarafından 2024 Mali Yılı içerisinde 02.05.2024 tarih ve 6263, 6264, 6266 ve 6267 sayılı ve muhasebe işlem fişleri ile düzeltilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından verilen depozito ve teminatların dönemsellik ilkesine uygun olarak muhasebe hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Amortisman Ayrılmayan ve Kayıtlı Değerlerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Maddi Duran Varlıklar Bulunması

Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunda yer alan kayıtlı varlıklardan; amortisman ayrılmayanlar ve kayıtlı değerlerinden daha fazla amortisman ayrılanların olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu ile ilgili "Hesap Grubuna İlişkin İşlemler" başlıklı 187'nci maddesinin (ç) bendinde, amortismana tabi varlıkların neler olduğu, bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranlarına ilişkin esas ve usullerin Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirleneceği, ayrılan amortismanların nasıl muhasebeleştirileceği ve varlıkların amortisman hesaplanmasına esas alınacak değerinin nasıl tespit edileceği ile ilgili hususlar hüküm altına alınmıştır.

Bahsedilen Yönetmelik'in 202 ve 203'üncü maddelerinde; 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı'nın maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesi için kullanılacağı, ayrılan amortisman tutarların ise bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabı'na borç kaydedilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Amortisman ve Tükenme Paylarına İlişkin 47 Sıra Numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde maddi duran varlıklar için ayrılacak amortisman süreleri ve oranları belirlenmiştir.

Belirtilen Genel Tebliğ'in "Amortisman ve Tükenme Payına Tabi Tutulan Varlıkların Değeri" başlıklı 4'üncü maddesinde, duran varlıkların amortisman ve tükenme payına tabi değerlerinin maliyet bedeli olduğu, maliyet bedelinin ise bir varlığın satın alınması, üretilmesi veya değerinin artırılması için yapılan harcamalar veya verilen kıymetlerin toplamından oluştuğu açıklanmıştır. Ancak, enflasyon düzeltmesine tabi tutulmuş olan varlıklar için amortisman ve tükenme payı hesaplamasına esas alınacak değer, enflasyon düzeltmesi sonucu ortaya çıkan değerdir.

Yapılan incelemede, Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunda kayıtlı varlıklardan; amortisman ayrılmayanlar ve kayıtlı değerlerinden daha fazla amortisman ayrılanların olduğu tespit edilmiş olup bunlara ilişkin tespitler aşağıdaki tablolarda yer verilmiştir.

Tablo 8: Amortisman Ayrılmayan Varlıklar

Hesap Kodu ve Adı	Hesap Alt Kodu ve Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)
252 Binalar Hesabı	01.99. Diğer Binalar	823.654.380,86 TL

Tablo 9: Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Varlıklar

Hesap Kodu ve Adı	Hesap Alt Kodu ve Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı	02.05. Güç Elektroniği ve Basınçlı Makineler ile Aletleri	4.908.347,89	4.959.640,93	-51.293,04
	02.10. Matbaacılıkta Kullanılan Makine ve Aletler	177.983,41	208.290,54	-30.307,13
	03.02. Beslenme, Gıda ve Mutfak Cihaz ve Aletleri	1.109.898,71	1.120.083,57	-10.184,86
	03.04. Ölçüm, Tartı, Çizim Cihazları ve Aletleri	147.119,08	153.706,06	-6.586,98
255 Demirbaşlar Hesabı	01.02. Temsil ve Tören Demirbaşları	307.300,93	315.377,74	-8.076,81
	01.03. Koruyucu Giysi ve Malzemeler	2.564,50	3.120,28	-555,78
	02.04. Haberleşme Cihazları	947.533,45	959.255,29	-11.721,84
	03.02. Misafirhane, Konaklama ve Barınma Amaçlı Mobilyalar	415.291,49	426.831,84	-11.540,35
	03.03. Kafeterya ve Yemekhane Mobilyaları	1.336.616,76	1.344.874,16	-8.257,40
	07.01. Kütüphane Mobilyaları	13.791,60	16.089,10	-2.297,50
	08.01. Eğitim Mobilyaları ve Donanımları	190.814,22	200.395,82	-9.581,60
	10.02. Kontrol ve Güvenlik Sistemleri	1.316.182,14	1.326.324,56	-10.142,42
	10.03. Yangın Söndürme ve Tedbir Cihaz ve Araçları	308.825,81	313.319,55	-4.493,74
	11.02. Duvarda Sergilenen Süs Eşyaları	22.650,64	29.155,64	-6.505,00
	15.01. Basılı Yayınlar	50.385,65	52.241,17	-1.855,52
	99.03. Sergileme ve Tanıtım Amaçlı Taşınırlar	342.461,37	357.473,36	-15.011,99

Kamu İdaresi cevabında, bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin gerekli işlemlerin yerine getirileceğini belirtmiştir.

Ayrılan amortismanların mali tablolarda sağlıklı bir şekilde izlenmesini teminen, amortisman işlemlerinin yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Bütçe İçi İşletmede Kullanılan Dayanıklı Taşınırların İdarenin Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

Bütçe içi işletmenin ticari faaliyetleri kapsamında kullanılan dayanıklı taşınırların İdarenin 255 Demirbaşlar Hesabı'nda izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin "Muhasebe İşlemleri" başlıklı 9'uncu maddesinde; işletme faaliyetlerinin muhasebe işlemlerinin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mahalli idarenin muhasebe biriminde tutulacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "İşletmeler" başlıklı 21'inci maddesinde, işletmeler için ayrı bütçe düzenlenmeyip kurum bütçesi içerisinde ana hizmet birimi gibi kodlanacağı belirtilmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 175'inci ve mükerrer 257'nci maddeleri gereğince bütçe içi işletmelerin tek düzen hesap planı ve mali tabloların çıkarılmasına ilişkin usul ve esaslar çerçevesinde defter tutacağı hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 255 Demirbaşlar Hesabı'na ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 198'inci maddesinde; bu hesabın kurum faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan her türlü büro makine ve cihazları ile döşeme, masa, koltuk, dolap, mobilya gibi uzun süre kullanıbilen varlıkların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede; İdarenin bütçe içi işletmesine ait mali tablolarda 255 Demirbaşlar Hesabı'nda yer alan toplam 1.804.043,25 TL tutarında dayanıklı taşınırın bulunduğu görülmüş olup bunların İdarenin mali tablolarında izlenmesi gerekirken izlenmediği tespit edilmiştir.

İdare cevabında her ne kadar bütçe içi işletmelerin, sadece bütçe işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasına ilişkin olarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabi olduğu belirtilse de bütçe içi işletmelerin ayrı bir tüzel kişiliği bulunmadığından ve Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine tabi olduğundan bütçe içi işletmenin envanterinde bulunan dayanıklı taşınırların İdarenin mali tablolarında izlenmesi gerektiği aşikârdır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde; bütçe içi işletmenin mali tablolarındaki demirbaşların İdarenin mali tablolarında da gösterilmesi ve İdare tarafından

bu doğrultuda muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 6: Bütçe İçi İşletme Hesabından Aktarılan Tutarların Bütçeye Gelir Kaydedilmesine Rağmen Emanetler Hesabında İzlenmeye Devam Edilmesi

Bütçe içi işletme hesabından, İdarenin banka hesabına aktarılıp bütçe geliri kaydedilen tutarların 333 Emanetler Hesabı'nda izlenmeye devam edildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin "Bütçe İşlemleri" başlıklı 8'inci maddesinin beşinci fıkrasında; işletme ödeneğinden kullanılmayan kısımların yıl sonunda iptal edileceği ve işletme faaliyetlerinden sağlanan gelir fazlası veya kârın mahalli idare bütçesine gelir kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 333 Emanetler Hesabı'na ilişkin "Hesabın İşleyişi" başlıklı 262'nci maddesinde; bu hesaptaki kayıtlı tutarlardan bütçeye gelir yazılması gerekenlerin 333 Emanetler Hesabı'na borç, 600 Gelirler Hesabı'na alacak ve 805 Gelir Yansıtma Hesabı'na borç, 800 Bütçe Gelirleri Hesabı'na alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, bütçe içi işletmenin elde ettiği gelirlerden 15.035.407,92 TL'nin, çeşitli dönemlerde İdareye aktarıldığı görülmüştür. Aktarılan bu tutarın bütçe hesapları kullanılarak gelir kaydedilmiş olmasına rağmen 333 Emanetler Hesabı'nda izlenmeye devam edildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu hususa ilişkin olarak gerekli muhasebe kayıtlarının yapıldığı belirtilmiştir. Söz konusu tespit; kurum tarafından 2024 Mali Yılı içerisinde 14.05.2024 tarih ve 6831 sayılı ve muhasebe işlem fişi ile düzeltilmiştir.

Bütçe içi işletmeden İdareye aktarılan ve bütçe geliri olarak kaydedilen tutarların 333 Emanetler Hesabı'nda izlenmeye devam edilmemesi gerekmektedir.

BULGU 7: Personele Ödenemeyen Sosyal Denge Tazminatlarının Bütçe Emanetleri Hesabı Yerine Emanetler Hesabında İzlenmesi

Ödeme emri belgesine bağlandığı halde nakit yetersizliği nedeniyle personele ödenemeyen sosyal denge tazminatlarının, 320 Bütçe Emanetleri Hesabı yerine 333 Emanetler Hesabı'nda muhasebeleştirildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenmeyen Giderler ve Bütçeleştirilmiş Borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinde; ödeme emrine bağlandığı halde

ödenemeyen tutarların, bütçeye gider yazılarak emanet hesaplarına alınacağı ve buradan ödeneceği, malın alındığı veya hizmetin yapıldığı mali yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen emanet hesaplarındaki tutarların bütçeye gelir kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 Bütçe Emanetleri Hesabı'na ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 248'inci maddesinde; bu hesabın, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu hükümleri uyarınca İdare ve yetkili sendika arasında imzalanan toplu sözleşmeden kaynaklanan ve 2023 yılında personele ödenemeyen toplam 9.017.792,36 TL tutarındaki sosyal denge tazminatının, 320 Bütçe Emanetleri Hesabı yerine 333 Emanetler Hesabı'nda takip edildiği tespit edilmiştir. Bu husus, 320 Bütçe Emanetleri Hesabı'nın 9.017.792,36 TL eksik görünmesine neden olmakta ve İdarenin borçlanma limitinin hesaplanmasına etki etmektedir.

Kamu İdaresi, bulgu konusu hususa katılmış ve cevabında 2024 Mali Yılı içerisinde bulguda yer alan hususlara riayet edileceği belirtilmiştir.

Mezkur sözleşmeden doğan ve nakit yetersizliği nedeniyle personele ödenemeyen sosyal denge tazminatlarına ilişkin tutarların, mevzuat hükümlerine uygun bir şekilde 320 Bütçe Emanetleri Hesabı'nda izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Mali Tablolardaki Emanet Tutarları ile Gelir Otomasyon Programındaki Emanet Tutarlarının Birbirine Eşit Olmaması

İdarenin kullandığı gelir otomasyon programında yer alan emanet tutarları ile 333 Emanetler Hesabı'nda kayıtlı emanet tutarlarının birbirine eşit olmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 333 Emanetler Hesabı'na ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 260'ıncı maddesinde, emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

İdare tarafından kullanılan gelir otomasyon programı üzerinden yapılan inceleme neticesinde; iadesi veya mahsubu yapılan kişilere ait adi emanetlerden 7.893.992,67 TL'sinin gelir otomasyon programında gerekli eksiltmeler yapılmasına rağmen mali tablolarda 333 Emanetler Hesabı'nda izlenmeye devam edildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış olup konunun düzeltilmesi için gerekli çalışmalara başlanıldığı belirtilmiştir.

İdarenin mali tablolarının doğru bilgi içermesini teminen, 333 Emanetler Hesabı'nda kayıtlı emanet tutarları ile kullanılan gelir otomasyon programındaki emanet tutarlarının birbirine eşit olması gerekmektedir.

BULGU 9: Mahalli İdare Birliklerine Aktarılan Payların İlgili Hesapta Muhasebeleştirilmeden Doğrudan Gider Kaydedilmesi

İdare tarafından mahalli idare birliklerine aktarılan payların 363 Kamu İdareleri Payları Hesabı'nda izlenmediği, söz konusu tutarların 630 Giderler Hesabı kullanılarak doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 363 Kamu İdareleri Payları Hesabı'na ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 276'ncı maddesinde; bu hesabın, bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Mezkur Yönetmelik'in "Hesabın İşleyişi" başlıklı 277'nci maddesinde; bütçe geliri olarak tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların bir taraftan 363 Kamu İdareleri Payları Hesabı'na alacak, 630 Giderler Hesabı'na borç; diğer taraftan 835 Gider Yansıtma Hesabı'na alacak, 830 Bütçe Giderleri Hesabı'na borç kaydedileceği belirtilmiştir. Ayrıca 363 Kamu İdareleri Payları Hesabı'ndaki kayıtlı tutarlardan nakden veya mahsuben ödenen tutarların 363 Kamu İdareleri Payları Hesabı'na borç, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

İdare tarafından mahalli idare birliklerine aktarılacak olan pay tutarları, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun "Birlik Tüzüğü" başlıklı 5'inci maddesi uyarınca birliklerin tüzüklerinde belirlenmiş olup bu tutarlar, İdarenin bütçe gelirlerine belirli bir oranının uygulanması suretiyle hesaplanmaktadır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından; Türkiye Belediyeler Birliği, Ege Belediyeler Birliği, Tarihi Kentler Birliği, Sağlıklı Kentler Birliği, İzmir Kuş Cenneti Koruma ve Geliştirme Birliğine ilgili mevzuatı gereği 2023 yılında aktarılan toplam 1.206.972,67 TL tutarındaki payların 363 Kamu İdareleri Payları Hesabı'na kaydedilmeden ödeme aşamasında doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi, bulgu konusu hususa katılmış ve cevabında 2024 Mali Yılı içerisinde bulguda yer alan hususlara riayet edileceği belirtilmiştir.

Mali tabloların tam ve doğru bilgi içermesi ile yükümlüklerin takibinin sağlanması amacıyla söz konusu payların 363 Kamu İdareleri Payları Hesabı'nda izlenmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2023 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (ı) bendinde; Kanunun 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 belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un "Pazarlık Usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 1.439.543,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği; "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 431.810,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlarının ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21'inci maddenin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddenin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62'nci maddesinin (ı) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ'in "Genel Esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanun'un gerek 21'inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği, üçüncü fıkrasında ise Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede; mal alımları için bütçeye konulan ödeneğin 253.255.000,00 TL, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal alımları toplamının ise 67.475.728,74 TL olduğu ve mevzuatın öngördüğü %10'luk sınırın %26,64 olarak Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa katılmış olup önümüzdeki dönemde gerekli planlamaların yapılarak mevzuatta öngörülen limitlere uyulacağını belirtmiştir.

Kamu İdaresinin mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için bütçesine konulan yıllık toplam ödenekleri dikkate alarak, her bir alım için %10 oranını aşıp aşmadığını kontrol etmesi ve %10 oranının aşılması zorunluluğu durumunda ise buna ilişkin başvurularını, ilgili veya bağlı bulundukları kurum ve kuruluşlar aracılığıyla Kamu İhale Kurumuna yaparak Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alması gerekmektedir.

BULGU 2: Otopark Bedellerinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

Otopark Yönetmeliği gereği otopark ihtiyacını kendi parselinden karşılamayan yapılara ilişkin tahsil edilmesi gereken otopark bedellerinin tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

7261 sayılı Türkiye Çevre Ajansının Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda bazı değişiklikler

yapılmış olup 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde yapılan değişiklikle birlikte, büyükşehir ilçe belediyelerine bölge otoparkı yapma görevi verilmiştir.

Aynı Kanun'un 27'nci maddesinde yapılan değişiklik ile büyükşehir ilçe belediyeleri, imar mevzuatı uyarınca otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirleri beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında bölge otoparkı için gerekli arsa alımları ile inşasında kullanılacağı ve başka amaçla kullanılamayacağı belirtilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Otoparklar" başlıklı 37'nci maddesinde; otopark ihtiyacı bulunan bina ve tesislere lüzumlu otopark yeri tefrik edilmedikçe yapı izni, otopark tesis edilmedikçe de kullanma izni verilemeyeceği düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un 37'nci ve 44'üncü maddelerine dayanılarak hazırlanmış olan Otopark Yönetmeliği'nin "Yapı Ruhsatı ve Kullanma İzinlerinin Verilmesi" başlıklı 10'uncu maddesinde; yapılacak yapılara yönetmelikte belirtilen esaslara göre otopark yerleri ayrılmadıkça yapı ruhsatı, otoparklar inşa edilip hazır hale getirilmedikçe de yapı kullanma izni verilemeyeceği belirtilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in "Otopark Bedelinin Tespit, Tahakkuk ve Tahsili" başlıklı 12'nci maddesinde ise; otopark bedellerinin tahakkuk ve tahsil esaslarının bu Yönetmelik hükümleri dikkate alınarak ilgili idareler tarafından belirleneceği, otopark bedellerinin de kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılacağı, otopark bedelinin % 25'i yapı ruhsatı verilmesi sırasında nakden, bakiyesinin yapı kullanma izni verilmeden önce tamamlanmak kaydı ile en çok otuz altı ay içinde altı eşit taksitte ve kalan taksitlerin her yıl yeniden değerleme oranında artırılması suretiyle tahsil edileceği ve yapı ruhsatı düzenleme aşamasında %25 oranında peşin ödenen kısım haricindeki ödemelere ilişkin taahhütname alınacağı hususları düzenlenmiştir.

Bu düzenlemelere göre; otopark ihtiyacını kendi parselinden karşılamayan yapılara ilişkin olarak otopark bedelinin yapı ruhsatı verilmesi sırasında nakden tahsil edilmesi ve tahsil edilen otopark bedellerinin kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılması, bu hesapta toplanan tutara yasaların öngördüğü faiz oranının uygulanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, ihtiyacını kendi parselinden karşılamayan yapılardan, yapı ruhsatı verilmesi sırasında nakden tahsil edilmesi gereken otopark bedelleri için otopark hesabı açılmadığı ve mevzuat hükmü uyarınca otopark gelirlerinin tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, otopark bedellerinin takip ve tahsilatının hali hazırda Otopark Yönetmeliği ve İzmir Büyükşehir Belediyesi Otopark Yönetmeliği Uygulama Esasları kapsamında yürütüldüğünü, bölge otoparkı yapma görevinin yerine getirilmesi ve otopark bedellerinin takip ve tahsilatının sağlanması için Belediyenin yetkili birimlerinin koordineli çalışması gerektiğini ifade etmiştir. Ancak yukarıda konuya ilişkin mevzuat hükümlerine yer verilmiş olup normlar hiyerarşisi gereği kanun hükünlerine riayet edilip bu işlemlerin ilçe belediyeleri tarafından yürütülmesi gerekmektedir.

Otopark gelirlerinin takibinin, tahakkukunun ve tahsilatının yapılmaması, belirtilen mevzuat hükümlerinin uygulanmamasına ve otopark sorununun çözümü amacıyla kullanılabilecek gelirlerde kayıplara neden olduğundan, bu gelirlerin anılan Yönetmelik'e uygun olarak tahakkuk ve tahsilinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Belediye Şirketine Ayni Sermaye Artışı Yoluyla Tesis Edilen İntifa Haklarının ve Tasarruf Devirlerinin Mevzuata Uygun Olmaması

İdarenin bağlı ortaklığı olan şirkete ayni sermaye olarak 23 adet taşınmazın intifa hakkının devredildiği ancak bunlardan 4 adedine ilişkin intifa hakkının devri ile ilgili mevzuatın öngördüğü şartlar sağlanmaması ve bu taşınmazların ayni sermaye olarak intifa haklarının devrinin mümkün olmamasına rağmen alınan meclis kararlarının sonrasında kanuni süreç beklenmeden, taşınmazların usule uygun olmayan şekilde İdarenin şirketinin tasarrufuna bırakıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin Görev ve Yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (i) bendinde; bütçe içi işletme ile 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermeye belediye meclislerinin yetkili olduğu belirtilmiştir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "Sermaye Koyma Borcu" ana başlığı altında bulunan 128'inci maddesinde; taşınmaz mülkiyetinin veya diğer ayni bir hakkın sermaye olarak konulması hâlinde, şirketin bunlar üzerinde tasarruf edebilmesi için tapu siciline tescilin gerekli olduğu belirtilmiştir. Belirtilen Kanun'un "Ayni Sermaye" ana başlığı altında bulunan "Ayni Sermaye Konulabilecek Malvarlığı Unsurları" başlıklı 342'nci maddesinde; üzerlerinde sınırlı ayni bir hak, haciz ve tedbir bulunmayan, nakden değerlendirilebilen ve devrolunabilen, fikrî mülkiyet hakları ile sanal ortamlar da dâhil, malvarlığı unsurlarının ayni sermaye olarak konulabileceği, hizmet edimleri, kişisel emek, ticari itibar ve vadesi gelmemiş alacakların

sermaye olamayacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı Kanun'un "Değer Biçme" başlıklı 343'üncü maddesinde; konulan ayni sermaye ile kuruluş sırasında devralınacak işletmelere ve ayınlara, şirket merkezinin bulunacağı yerdeki Asliye Ticaret Mahkemesince atanan bilirkişilerce değer biçileceği, değerleme raporunda, uygulanan değerleme yönteminin somut olayın özellikleri bakımından herkes için en adil ve uygun seçim olduğu; sermaye olarak konulan alacakların gerçekliğinin, geçerliğinin ve 342'nci maddeye uygunluğunun belirlendiği, tahsil edilebilirlikleri ile tam değerleri; ayni olarak konulan her varlık karşılığında tahsis edilmesi gereken pay miktarı ile Türk Lirası karşılığı, tatmin edici gerekçelerle ve hesap verme ilkesinin icaplarına göre açıklanacağı, bu rapora kurucular ve menfaat sahiplerinin itiraz edebileceği, mahkemenin onayladığı bilirkişi kararının kesin olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Sermayenin Artırılması" ana başlığı altında bulunan 456'ncı maddesinde; sermaye artırımının genel kurul veya yönetim kurulu kararı tarihinden itibaren üç ay içinde ticaret siciline tescil edilemediği takdirde, genel kurul veya yönetim kurulu kararı ve alınmışsa iznin geçersiz olacağı belirtilmiştir.

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun "İntifa Hakkı" ana başlığı altında bulunan "Konusu" başlıklı 794'üncü maddesinde; intifa hakkının; taşınırlar, taşınmazlar, haklar veya bir malvarlığı üzerinde kurulabileceği, aksine düzenleme olmadıkça bu hakkın, sahibine konusu üzerinde tam yararlanma yetkisi sağlayacağı hükmü bulunmaktadır. İntifa hakkı, sahibine hakkın konusu olan şeyi tam bir biçimde kullanma ve faydalanma hakkı veren ayni bir haktır. İntifa hakkı konusu şeyin mülkiyet hakkı sahibinde kalmakta, intifa hakkı sahibi eşyayı kullanma ve yararlanma hakkına sahip olmaktadır.

Mezkûr Kanun'un "Kurulması" başlıklı 795'inci maddesinde; intifa hakkının; taşınırlarda zilyetliğin devri, alacaklarda alacağın devri, taşınmazlarda tapu kütüğüne tescil ile kurulacağı, taşınır ve taşınmazlarda intifa hakkının kazanılması ve tescilinde, aksine düzenleme olmadıkça, mülkiyete ilişkin hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Yukarıda sayılan mevzuat hükümlerinden açıkça anlaşılacağı üzere belediyelerin, şirketlerine ayni sermaye olarak taşınmazlarının intifa haklarını devredebilmesi için; talep edilen ayni sermaye artışının kabulüne ilişkin meclis kararının bulunması, bedel tespit davası neticesinde Asliye Ticaret Mahkemesinin belirleyeceği bedel üzerinden intifa hakkının tescili için Tapu Müdürlüğüne başvuru yapılması ve tapuya tescil işleminin gerçekleşmesi ile ayni sermaye artırımının üç ay içinde ticaret siciline tescili gerekmektedir. Bu sayılan unsurlar kanunun emredici hükümleriyle belirlenmiş asli şartlardır.

Yapılan incelemede; aşağıda Karşıyaka Belediye Meclisi Kararları bazında tasnif edilerek belirtilen taşınmazların intifa haklarının, yukarıda bahsedilen mevzuat hükümlerinde yer alan şartlara uymadığı için ayni sermaye olarak İdarenin şirketine devrinin mümkün olmadığı tespit edilmiştir.

A) 07.07.2020 tarihli ve 90 sayılı Karşıyaka Belediyesi Meclis Kararı ile Mustafa Kemal Mahallesi Şehit Pilot Üsteğmen Osman Onur Özkaya Caddesi No:8 adresinde, 7260,64 alanda bulunan, 25080 ada 1 parselde kayıtlı (Kafe Restoran ve Gıda Satış Yeri), bina ve bahçesi parselin 2400 'lik kısmında yer alan, 2400 bahçesi olan, iki katlı, binanın taban alanı içten içe yapılan ölçümlerle net 576 , bahçe terası alanının 215 ve üst katın alanının da net 380 olan taşınmazın Karşıyaka Asliye Ticaret Mahkemesinin belirleyeceği bedel üzerinden 10 yıllık intifa hakkının sermaye artırımına esas olmak üzere Belediyenin bağlı ortaklığı olan şirkete verilmesi kararlaştırılmıştır. Bunu müteakip Karşıyaka Asliye Ticaret Mahkemesinin 2021/61E.- 2021/279K. sayılı kararında 10 yıllık intifa hakkı değeri 1.590.000,00 TL olarak tespit edilmiştir. Ancak söz konusu taşınmazın üzerinde amme alacağı kapsamında haciz ve tedbir şerhi bulunduğundan ve Türk Medeni Kanunu'nun 794'üncü maddesi gereği intifa hakkı tapuya tescil edilemediğinden intifa hakkı kurulması mümkün değildir. Bununla birlikte, bu taşınmazın İdarenin şirketi tarafından 3'üncü kişiye kiraya verildiği ve bu kiralama neticesinde 2023 yılı içerisinde toplam 2.607.147,07 TL kira tahsilatının yapıldığı tespit edilmiştir. Söz konusu yerin, ayni sermayeye konu edilmeyip kiraya verilmesine ilişkin iş ve işlemlerin İdare tarafından takibinin yapılması gerekmektedir.

B) 07.07.2020 tarihli ve 91 sayılı Karşıyaka Belediyesi Meclis Kararı ile Mustafa Kemal Mahallesi 6753/7 Sokak No:5/A adresinde bulunan 25086 ada 1 parselde kayıtlı (pazar yerindeki 5/A nolu dükkan), 20 dükkan alanı bulunan ve şarküteri olarak kullanılan taşınmazın Karşıyaka Asliye Ticaret Mahkemesinin belirleyeceği bedel üzerinden 10 yıllık intifa hakkının sermaye artırımına esas olmak üzere Belediyenin bağlı ortaklığı olan şirkete verilmesi kararlaştırılmıştır. Bunu müteakip Karşıyaka Asliye Ticaret Mahkemesinin 2021/64E.- 2021/280K. sayılı kararında 10 yıllık intifa hakkı değeri 129.600,00 TL olarak tespit edilmiştir. Ancak söz konusu taşınmazın üzerinde amme alacağı kapsamında haciz ve tedbir şerhi bulunduğundan ve Türk Medeni Kanunu'nun 794'üncü maddesi gereği intifa hakkı tapuya tescil edilemediğinden intifa hakkı kurulması mümkün değildir. Bununla birlikte, bu taşınmazın İdarenin şirketi tarafından 3. kişiye kiraya verildiği ve bu kiralama neticesinde 2023 yılı içerisinde toplam 28.200,00 TL kira tahsilatının yapıldığı tespit edilmiştir. Söz konusu yerin,

ayni sermayeye konu edilmeyip kiraya verilmesine ilişkin iş ve işlemlerin İdare tarafından takibinin yapılması gerekmektedir.

C) 04.08.2020 tarihli ve 100 sayılı Karşıyaka Belediyesi Meclis Kararı ile Bostanlı Mahallesi 1814/1 Sokak No:4 adresinde bulunan 5946,60 'si İzmir Büyükşehir Belediyesine ve 232,32 'si Karşıyaka Belediyesine ait olan 26712 ada 1 parselde kayıtlı (Cumhuriyet Pazaryeri Düğün Salonu) taşınmaz Karşıyaka Asliye Ticaret Mahkemesinin belirleyeceği bedel üzerinden 10 yıllık intifa hakkının sermaye artırımına esas olmak üzere Belediyenin bağlı ortaklığı olan şirkete verilmesi kararlaştırılmıştır. Bunu müteakip Karşıyaka Asliye Ticaret Mahkemesinin 2022/323E.- 2022/760K. sayılı kararında 10 yıllık intifa hakkı değeri 3.600.000,00 TL olarak tespit edilmiştir. Ancak söz konusu taşınmazın üzerinde amme alacağı kapsamında haciz ve tedbir şerhi bulunduğundan ve Türk Medeni Kanunu'nun 794'üncü maddesi gereği intifa hakkı tapuya tescil edilemediğinden intifa hakkı kurulması mümkün değildir. Bu nedenle ayni sermaye taahhüdünün konusu karşılıksız kalmış olup söz konusu taşınmazın ayni sermaye hakkı olarak şirkete devredilme imkânı bulunmamaktadır. Dolayısıyla, İdarenin bağlı ortaklığı olan şirket tarafından işletilen taşınmazın tasarruf yetkisinin İdaereye devri gerekmektedir.

D) 06.06.2022 tarihli ve 167 sayılı Karşıyaka Belediyesi Meclis Kararı ile Mustafa Kemal Mahallesi 6753/7 Sokak No:5/Y adresinde bulunan 25086 ada 1 parselde kayıtlı (pazar yerindeki 5/Y nolu dükkan), alanı 287 ve bodrumdaki deposunun alanı 298 olan, market olarak kullanılan taşınmaz Karşıyaka Asliye Ticaret Mahkemesinin belirleyeceği bedel üzerinden 10 yıllık intifa hakkının sermaye artırımına esas olmak üzere Belediyenin bağlı ortaklığı olan şirkete verilmesi kararlaştırılmıştır. Bunu müteakip Karşıyaka Asliye Ticaret Mahkemesinin 2022/323E.- 2022/760K. sayılı kararında 10 yıllık intifa hakkı değeri 6.600.000,00 TL olarak tespit edilmiştir. Ancak söz konusu taşınmazın üzerinde amme alacağı kapsamında haciz ve tedbir şerhi bulunduğundan ve Türk Medeni Kanunu'nun 794'üncü maddesi gereği intifa hakkı tapuya tescil edilemediğinden intifa hakkı kurulması mümkün değildir. Bu nedenle ayni sermaye taahhüdünün konusu karşılıksız kalmış olup söz konusu taşınmazın ayni sermaye hakkı olarak şirkete devredilme imkânı bulunmamaktadır. Dolayısıyla, Belediyenin bağlı ortaklığı olan şirket tarafından işletilen taşınmazın tasarruf yetkisinin Karşıyaka Belediyesine devri gerekmektedir.

İdare cevabında, yukarıda bahsedilen taşınmazların intifa haklarının tescil işlemlerinin belediye şirketi lehine tamamlanabilmesi için mezkur haciz işlemlerine karşı dava yoluna başvurulduğu belirtilmiş olsa da dava yoluna başvurmak mevcut durumu hukuka uygun hale

getirmemektedir.

Mezkûr taşınmazların intifa haklarının ve dolayısıyla tasarruf haklarının, yukarıda bahsedilen mevzuat hükümlerinde yer alan şartlara uymadığı için ayni sermaye olarak Belediye Şirketine devri mümkün olmadığından bunlara ilişkin devirlerin iptal edilerek tasarruf haklarının İdarenin uhdesine alınması gerekmektedir.

BULGU 4: İdare Mülkiyetindeki Beş Adet Taşınmazın Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi

İdarenin mülkiyetindeki; üçü kafeterya, biri yemekhane ve biri irtibat bürosu olarak kullanılan beş adet taşınmazın, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendine göre pazarlık usulü ile belediye şirketine kiraya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği, 36'ncı maddesinde ise, bu Kanun'un 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, ancak 44'üncü maddede gösterilen işlerin belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle, 45'inci maddede gösterilen işlerin açık teklif usulüyle, 51'inci maddede sayılan işlerin pazarlık, 52'nci maddede gösterilen işlerin de yarışma usulüyle, yaptırılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Pazarlık usulüyle yapılacak işler" başlıklı 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlemlerinin bu bent kapsamında yapılabileceği belirtilmiştir.

Anılan madde hükmünde belirtildiği üzere taşınmazların kiralanması hususunda bu bent kapsamında pazarlık usulünün uygulanabilmesi için iki şartın birlikte mevcudiyeti gerekmektedir:

1- Taşınmazın, Devletin özel mülkiyetindeki veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlardan olması,

2- İşin özelliği, idareye yararlı olması veya ivediliği gereği kapalı ya da açık teklif yöntemlerinin kullanılamıyor olması.

Dolayısıyla bu bent hükmüne göre pazarlık usulünün; Devlete ait taşınmazlar kavramının karşılığı olan, genel bütçeli kuruluşlara ait taşınmazlar yani tapuda Hazine adına kayıtlı taşınmazlar dışında uygulanmasının mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesinde, kiralanacak yerlerin kamusal nitelik taşıması ile ilgili bir belirleme yapılmamış, bu kapsamda kiralanacak yerlerin Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler olacağı hüküm altına alınmıştır. Belediye taşınmazlarının bu kapsamda düşünülmesi mümkün değildir. Bu durum Danıştay 13'üncü Dairesinin 21.10.2008 tarihli ve E:2007/4476, K:2008/6874 sayılı Kararı'nda da belirtilmiştir. Söz konusu kararda; "Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazın, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi uyarınca, pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetten gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle, (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümeni kararını, belediyelere ait taşınmazların Devletin özel mülkü ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerden olmadığı, bu nedenle 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesi kapsamında kiralanmasının, trampasının ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin, olanaklı olmadığı gerekçesiyle, iptal eden mahkeme kararının hukuka uygun olduğu" hususu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede; idarenin üçü kafeterya, biri yemekhane ve biri irtibat bürosu olarak kullanılmakta olan beş adet taşınmazının gerekli şartlar oluşmadığı halde 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında pazarlık usulü ile kiraya verildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında kiralanan yerlerin nitelikleri itibariyle 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında pazarlık usulü ile kiraya verilebilecek yerler oldukları belirtilmiş olsa da yukarıda sayılan mevzuat hükümleri ve yargı kararları açık olup belediye taşınmazlarının pazarlık usulü ile kiraya verilebilmeleri mümkün değildir.

İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların kiralama işlemlerinin, 2886 sayılı Kanun'un 45'inci maddesine göre açık teklif usulü ile kiraya verilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: İdareye Ait Öğrenci Konukevlerinin Kurum Açma İzni ve Ruhsatı Olmadan Faaliyet Göstermesi ve Mevzuatta Belirlenen Şartları Taşımaması

Kamu İdaresi tarafından işletilen konukevlerinin, kurum açma izni ve işyeri açma ve çalışma ruhsatının olmadığı ve mevzuatta belirlenen şartları taşımadan faaliyet gösterdiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde yükseköğrenim öğrenci yurt hizmeti yapmak veya yaptırmak belediyelerin görev ve sorumlulukları arasında sayılmaktadır.

09.09.2022 tarih ve 31948 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Yükseköğrenim Özel Barınma Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; bu Yönetmelik'in amacının, yükseköğrenim öğrencilerine barınma hizmeti sunmak amacıyla gerçek veya tüzel kişiler tarafından özel barınma kurumu açılmasına, işletilmesine ve denetimine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu, "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde; bu Yönetmelik'in yükseköğrenim öğrencilerine her ne ad altında olursa olsun barınma hizmeti sunmak amacıyla açılan ve işletilen kurumları ve bu kurumlarda çalışan personel ile barınan öğrencilere ilişkin iş ve işlemleri kapsayacağı ifade edilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in "Temel Esaslar" başlıklı 5'inci maddesinde ise kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenmeden her ne ad altında olursa olsun yükseköğrenim öğrencilerine barınma hizmeti veren yerler ile öğrenci ibaresi kullanılarak faaliyet gösteren barınma yerlerinin açılamayacağı ve işletilemeyeceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Açılışa İlişkin Esaslar" başlıklı 12'nci maddesinde kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının valilikler tarafından verileceği ve kamu tüzel kişileri tarafından açılan kurumlara kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilebilmesi için kamu tüzel kişiliğinin mevzuatına uygun şekilde alınmış karar veya onaylarının bulunması gerektiği düzenlenmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in "Geçiş Hükümleri" başlıklı geçici 1'inci maddesinin altıncı fıkrasında kamu tüzel kişileri tarafından açılmış ve kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı bulunmaksızın öğrenci barınma hizmeti veren yerlerin 1/8/2024 tarihine kadar kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı alması gerektiği, bu tarihe kadar kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı almayan yerlere brüt asgari ücretin 20 katı idari para cezası uygulanarak bu yerlerin valilikçe kapatılacağı belirtilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden, yükseköğrenim öğrencilerine barınma hizmeti verilebilmesi için öncelikle valilikten kurum açma izni ve işyeri açma ve çalışma ruhsatının alınması gerektiği aksi takdirde ruhsat düzenlenmeden ve izin alınmadan bu yerlerin açılamayacağı ve işletilemeyeceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Karşıyaka Belediyesi İşletme ve İştirakler Müdürlüğü bünyesinde işletilen 23 kişi kontenjanlı bir erkek öğrenci konukevi ile 28 ve 48 kontenjanlı iki kız öğrenci konukevi bulunduğu ve bu yerlerin kurum açma izni ve işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir.

Diğer yandan bahse konu yerlerin adı her ne kadar konukevi olarak geçse de İdare, fiili olarak bu yerlerde yükseköğrenim öğrencilerine yurt hizmeti sunmaktadır. Bu yüzden öğrencilere yurt hizmeti sunulan bu yerlerin; kurum kapasitesi, yurt binasının yerleşim planı, görevli personel, öğrencilerin barınma şartları ve kayıt işlemleri gibi konularda Yükseköğrenim Özel Barınma Hizmetleri Yönetmeliği'nde belirtilen hükümlere uygun olarak hareket edilmesi gerekmektedir.

İdarenin öğrencilere barınma hizmeti verdiği yerlerin bahse konu mevzuat hükmünde aranan şartları tam olarak taşımadığı ve yangın mevzuatına uygun olmadığı yapılan incelemeden anlaşılmıştır. 1/8/2024 tarihine kadar bu eksiklikler giderilerek bu yerler için kurum açma izni ve işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadığı takdirde mevzuatta belirtilen idari yaptırımlar ile karşılaşılacak ve İdare açısından kamu zararı oluşacaktır.

Kamu İdaresi cevabında bulguda yer alan tespitlere katılmış olup 23 kişi kontenjanlı erkek öğrenci konukevinin mevzuatta belirtilen şartları taşımadığından kapatıldığını; 28 ve 48 kişi kontenjanlı kız öğrenci konukevleri ile ilgili olarak ruhsat alma çalışmalarının başlatıldığını belirtmiştir.

İdarenin mahalli müşterek ihtiyaç kapsamında öğrencilere sunduğu barınma hizmetinin, ilgili Bakanlığın belirlediği esaslara uygun ve valilik iznine tabi bir şekilde yürütülmesi ve barınma hizmeti için gerekli olan şartlardan eksik olanların mevzuata uygun bir şekilde giderilerek kurum açma izni ve işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınması gerekmektedir.

BULGU 6: Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi

İdare tarafından aynı ihale konusu iş içerisinde yer alabilecek mal ve hizmet alımlarının, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda öngörülen temel ihale usulü olan açık ihale usulü ile ihale edilmesi gerekirken kısımlara bölünmek suretiyle doğrudan temin (22-d) yöntemi ile gerçekleştirildiği görülmüştür.

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

Anılan Kanun'un "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 2023 yılı için 431.810,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlarının ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

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

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; ihtiyaçların açık ihale veya belli istekliler arasında ihale yoluyla karşılanmasının esas olduğu, idarelerin parasal limitin altında kalmak ve doğrudan temin yöntemini kullanmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerini kısımlara bölemeyecekleri anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede;

a) Yıl içerisinde toplam tutarı 5.942.581,23 TL olan boya malzemesinin onbir ayrı firmadan on yedi parçaya bölünerek açık ihale yapılmaksızın doğrudan temin yöntemiyle alındığı,

b) Yıl içerisinde toplam tutarı 2.901.560,00 TL olan çatı malzemesinin beş ayrı firmadan yedi parçaya bölünerek doğrudan temin yöntemiyle alındığı,

c) Yıl içerisinde toplam tutarı 2.844.875,00 TL olan izolasyon malzemesinin altı firmadan yedi parçaya bölünerek doğrudan temin yöntemiyle alındığı,

d) Yıl içerisinde toplam tutarı 1.371.530,50 TL olan elektrik-elektronik ve aydınlatma malzemelerinin iki firmadan dört parçaya bölünerek doğrudan temin yöntemiyle alındığı,

e) Yıl içerisinde toplam tutarı 1.247.600,00 TL olan su ve sıhhi tesisat yedek parçalarının iki firmadan firmadan üç parçaya bölünerek doğrudan temin yöntemiyle alındığı,

tespit edilmiştir.

Kamu idaresi her ne kadar cevabında doğrudan temin yöntemi ile yapılan alımların yapılacak işe mahsus alımlar olduğunu ve parasal limitlerin altında kalma amacı güdülmediğini belirtmişse de 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (d) bendindeki tutarı aşan alımların kısımlara bölünerek doğrudan temin usulüyle temin edilmesi mezkûr Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Aynı veya benzer nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünmeden, 4734 sayılı Kanun'a göre esas olan açık ihale veya belli istekliler arasında ihale usulüyle yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Doğrudan Hizmet Alımı Sözleşmesi Kapsamı Dışında Personel Çalıştırılması

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

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 696 sayılı KHK ile değiştirilen "İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde; belediyelerin ve belediye şirketlerinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği

itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve buna imkan sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanamayacağı belirtilmiştir.

696 sayılı KHK ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek 20'nci madde uyarınca; il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilmektedir.

28.04.2018 tarih ve 30405 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları İle Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın 6'ncı maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında; bu kapsamda yapılacak personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin bedelinin tespitinde, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin yaklaşık maliyetinin tespitine ilişkin hükümlerine uyulmasının zorunlu olduğu, bu Usul ve Esaslarda düzenlenmeyen hususlarda Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ve ilgili diğer mevzuat hükümleri uygulanacağı ve bu kapsamdaki hizmet alımlarında taraflar arasında sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte, bahsi geçen uygulama esaslarının "Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır" başlıklı 5'inci maddesinde; İdarelerin, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderleri, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298'inci maddesi uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerleme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın %40'ını aşamayacağı ve yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idare şirketlerine yeni personel alımı yapılamayacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, mahalli idarelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapamayacağı ancak ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine,

bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirketen doğrudan personel hizmet alımı yapabileceği ve bu doğrudan personel hizmet alımı çerçevesinde sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi hükümleri gereği imzalanacak olan sözleşmede bu yolla istihdam edilen işçilerin sayı ve nitelikleri ile buna ilişkin toplam maliyetin belirlenmiş olması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı gerçekleştirmek amacıyla iki ayrı belediye şirketinden bu kapsamda hizmet alımı yaptığı görülmüştür. Ancak, Kent A.Ş. personelinden 324 işçinin maaşlarını yine bu şirketten ödenmesine rağmen sözleşme kapsamı dışında idarenin farklı birimlerinde çalıştırıldıkları görülmüştür. Bu durum ayrıca personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına %40 üst sınırın hesaplanmasına engel teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; yeni kurulan müdürlüklerin faaliyetlerinin etkin bir şekilde yürütülebilmesi için ihtiyaç duyulan personelin, bulgumuzda yer alan üst sınırın aşılmasından ötürü yeni kurulan personel şirketinden temin edilememesi neticesinde bu yönteme başvurulduğunu belirtilmiştir.

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

BULGU 8: Yevmiye Defteri Kayıt Düzenine Uyulmaması

İdarenin 2023 yılı yevmiye defterinde, boş bırakılan ve silinen yevmiye kayıtlarının bulunduğu tespit edilmiştir.

27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye Sistemi, Muhasebeleştirme Belgeleri ve Açılış Kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinin birinci fıkrasında; işlemlerin yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği, dördüncü fıkrasında ise; muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numara sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Kullanılacak Defterler ve Kayıt Düzeni" başlıklı 44'üncü maddesinde ise yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defter şeklinde tanımlanmıştır.

Yapılan incelemede; İdarenin 2023 yılı yevmiye defterinde, 92 adet boş ve 2 adet de silinen yevmiye kayıtlarının bulunduğu görülmüştür. İdarenin muhasebe kayıt sisteminde boş yevmiyelerin bulunması veya bazı yevmiyelerin silinmesi, muhasebe sisteminin ve bu sistemin ürettiği mali tabloların güvenilirliğini olumsuz etkilemektedir.

Kamu İdaresi, bulgu konusu hususa katılmış ve cevabında 2024 mali yılı içerisinde bulguda yer alan mevzuat hükümlerine riayet edileceği belirtilmiştir.

Muhasebe kayıt sisteminin ürettiği verilerin güvenilirliğini güvence altına almak amacıyla muhasebenin temel ilkelerine ve yasal düzenlemelere aykırılık teşkil eden bu tür uygulamalara yer verilmemesi ve sonradan tespit edilen eksik ya da hatalı kayıtların muhasebe ilkeleri ve ilgili yasal düzenlemelere uygun olarak düzeltilmesi gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
https://www.sayistay.gov.tr

8. EKLER

EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Belediye Mülkiyetindeki Bazı Taşınmazların Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda yer alan bulgunun 2023 yılı denetim lerinde de aynı şekilde devam ettiği görülmüştür. Bu nedenle konuya, Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular başlığı altında bulgu madde 4'de yer verilmiştir.
Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımları ve Yapım İşlerinde, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması	2022	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda bulgu konusu edilen husus incelenmiş olup 2023 yılı denetimlerinde de kısmen devam ettiği görülmüştür. 2022 yılında mal alımları ve yapım işleri için geçerli olan hususun 2023 yılında yapım işleri için düzeltildiği ancak mal alımları için devam etmekte olduğu görülmüştür. Söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay

			Denetim Raporu'nda Diğer Bulgular madde 1'de bulgu konusu edilmiştir.
İhtiyaçların Karşılanmasında İhale Usulleri Yerine Doğrudan Teminin Yaygın Olarak Kullanılması	2022	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda bulgu konusu edilen husus incelenmiş olup 2023 yılı denetimlerinde de da devam ettiği görüldüğünden söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda Diğer Bulgular kısmında madde 6'da "Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi" başlığı altında bulgu konusu edilmiştir.
Belediye Öğrenci Konukevlerinin Kurum Açma İzni ve Ruhsatı Olmadan Faaliyet Göstermesi ve Mevzuatta Belirlenen Şartları Taşımaması	2022	Yerine Getirilmedi	2022 yıllı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu edilen husus incelenmiş olup bir kız ve bir erkek öğrenci konukevinin müstakil bina olmadığı, diğer kız öğrenci konukevinin ise ruhsat ve izin için gerekli koşulları

			taşımadığı tespit edilmiştir. Müstakil bina olan Türkan Saylan Kız Yurdu binasının yangın tedbirlerinin yeterli olmadığı ve kurulması gereken ikinci yangın merdiveninin kurulmadığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla üç öğrenci konukevi için de 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda aynı durum devam etmektedir. Söz konusu husus 2023 Denetim Raporu Diğer Bulgular kısmında Madde 5'de bulgu konusu edilmiştir.
Otopark Bedellerinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda yer alan bulgu ile ilgili olarak düzeltici işlem olmaması nedeniyle söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporu Diğer Bulgular kısmında Madde 2'de bulgu konusu edilmiştir.
Yevmiye Defteri Kayıt Düzenine Uyulmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda yer alan bulgu ile ilgili olarak 2023 yılı yevmiye kayıtları ve VERA analizleri

			incelendiğinde boş bırakılan 92 ve silinen 2 adet yevmiye kaydının bulunduğu tespit edilmiş olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda Diğer Bulgular kısmında Madde 8'de bulgu konusu edilmiştir.