



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# İĞDIR TUZLUCA BELEDİYESİ

**2024 YILI**

**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

**Ekim 2025**



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto: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 ..... | 9  |
| 5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....       | 9  |
| 6. DENETİM GÖRÜŞÜ .....                                | 10 |
| 7. DENETİM BULGULARI .....                             | 11 |



## 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: Tahsilat/Tahakkuk Oranı Düşük Gelir Kalemleri .....                          | 27 |
| Tablo 9: Mal ve Hizmet Alımlarında Doğrudan Teminde Yüzde On Sınırının Aşılması ..... | 29 |
| Tablo 10: Toplam Personel Giderleri ve Personel Gideri Limiti .....                   | 39 |



## KISALTMALAR

|            |                               |
|------------|-------------------------------|
| <b>KDV</b> | Katma Değer Vergisi           |
| <b>KHK</b> | Kanun Hükmünde Kararname      |
| <b>TMS</b> | Türkiye Muhasebe Standartları |



## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması
2. Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında İzlenen Tutarların Gerçek Durumu Yansıtması
3. Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması
4. İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına Yapılan Hatalı Kayıtlar Nedeniyle Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı Tutarının Gerçeği Yansıtması

### B. Diğer Bulgular

1. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınması
2. İşçilerin Yıllık Fazla Çalışma Saati Sınırının Aşılması
3. Belediye Sınırları Dahilinde Ticari Taksi ve Minibüs Plakalarının Kullanım Hakkının Verilmesinde Hatalı Uygulamalar Yapılması
4. İdare ile Personel Şirketi Arasında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Kapsamında İlgili Mevzuat Çerçevesinde Birim Fiyat Sözleşme İmzalanmaması
5. Gelirlerin Tahsilat/Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması
6. Doğal Gaz Dağıtım Şirketinden Altyapı Kazı İzni Harcı Alınmaması
7. Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
8. Belediye Birimleri ve Ücretsiz Su Kullanılan Yerlerde Sayaç Bulunmaması
9. Su ve Kanalizasyon Hizmetlerine İlişkin Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliğinin Bulunmaması
10. İçme Suyu İletim ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıpları Miktarının Azaltılmasına İlişkin Çalışmalara Başlanmaması

11. Kullanılmayan Taşınırılar İçin Hurdaya Ayırma İşlemlerinin Yapılmaması
12. Belediye Mülkiyetindeki İş Makineleri İçin Tescil İşlemi Yapılmaması
13. Taşınmaz İcmal Cetvel ve Formlarının Hazırlanmaması
14. Belediyenin Su Gelirleri Üzerinden Hesaplanan Katma Değer Vergisinin Hatalı Beyan Edilmesi
15. Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması
16. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
17. Sosyal Denge Sözleşmesine Sözleşme Aidatı Kesintisine İlişkin Hüküm Konulması

## 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.

Tuzluca 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 Tuzluca Belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Tuzluca Belediyesinin karar organı olan Tuzluca 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.

Tuzluca Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan belediye başkanına bağlı 8 birim belirlenmiştir. Bunlar özel kalem birimi, temizlik işleri müdürlüğü, yazı işleri müdürlüğü, mali hizmetler müdürlüğü, fen işleri müdürlüğü, su ve kanalizasyon müdürlüğü, zabıta amirliği ve itfaiye çavuşluğudur. Memurlar arasından atanan 1 başkan yardımcısı görev yapmaktadır.

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                                         | 67                              | 29                |
| Sözleşmeli Personel                           | -                               | 0                 |
| Kadrolu İşçi                                  | 34                              | 8                 |
| Geçici İşçi                                   | -                               | -                 |
| <b>Toplam</b>                                 | <b>101</b>                      | <b>37</b>         |
| 696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel | -                               | 19                |

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 1 şirketi bulunmaktadır.

### 1.3. Mali Yapı

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

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

Tuzluca 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) | Ödenek Toplamı (TL)   | Bütçe Gideri Toplamı (TL) | İptal Edilen Ödenek (TL) | Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL) |
|---------------|----------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------|---------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| 1             | Personel Giderleri                                 | 36.255.733,94                 | 36.255.733,94         | 31.050.441,70             | 5.205.292,24             | 0                                |
| 2             | Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 4.057.824,08                  | 4.057.824,08          | 3.327.065,07              | 730.759,01               | 0                                |
| 3             | Mal ve Hizmet Alım Giderleri                       | 37.253.704,54                 | 37.253.704,54         | 34.699.146,12             | 2.554.558,42             | 0                                |
| 4             | Faiz Giderleri                                     | 990.000,00                    | 990.000,00            | 424.053,93                | 565.946,07               | 0                                |
| 5             | Cari Transferler                                   | 2.296.019,84                  | 2.296.019,84          | 1.781.916,53              | 514.103,31               | 0                                |
| 6             | Sermaye Giderleri                                  | 21.505.055,14                 | 21.505.055,14         | 3.375.888,00              | 18.129.167,14            | 0                                |
| 7             | Sermaye Transferleri                               | 407.685,30                    | 407.685,30            | 146.904,13                | 260.781,17               | 0                                |
| 8             | Borç Verme                                         | 0                             | 0                     | 0                         |                          | 0                                |
| 9             | Yedek Ödenek                                       | 7.225.977,16                  | 7.225.977,16          | 0                         | 0                        | 0                                |
| <b>Toplam</b> |                                                    | <b>110.000.000,00</b>         | <b>110.000.000,00</b> | <b>74.805.415,48</b>      | <b>35.194.584,52</b>     | <b>0</b>                         |

Tuzluca Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 110.000.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 74.805.415,48 TL bütçe gideri gerçekleşmiş ve kullanılmayan 35.194.584,52 TL ödenek iptal edilmiştir. 2025 yılına devreden ödenek olmamıştır.

**Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

| Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu      | Bütçe Gelir Tahmini (TL) | Tahsilat Tutarı (TL) | Red ve İadeler (TL) | Net Tahsilat (TL)    | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|------------------------------------|--------------------------|----------------------|---------------------|----------------------|-------------------------|
| 01- Vergi Gelirleri                | 1.875.263,68             | 1.368.730,50         | -                   | 1.368.730,50         | 72,99                   |
| 03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 4.854.934,72             | 1.632.195,64         | -                   | 1.632.195,64         | 33,62                   |
| 04- Alınan Bağış ve Yardımlar      | 25.454.898,52            | 3.396.145,53         | -                   | 3.396.145,53         | 13,34                   |
| 05- Diğer Gelirler                 | 72.325.725,28            | 77.047.664,45        | -                   | 77.047.664,45        | 106,53                  |
| 06- Sermaye Gelirleri              | 5.653.662,40             | 379.200,00           | -                   | 379.200,00           | 6,71                    |
| 08-Alacaklardan Tahsilat           | 0,00                     | 0,00                 | -                   | 0,00                 | 0,00                    |
| 09- Red ve İadeler                 | 164.511,60               | 0,00                 | -                   | 0,00                 | 0,00                    |
| <b>Toplam</b>                      | <b>110.000.000,00</b>    | <b>83.823.936,16</b> |                     | <b>83.823.936,16</b> | <b>76,20</b>            |

Yukarıdaki tabloya göre 2024 yılında net bütçe geliri %76,20 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %72,99, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %33,62, alınan bağış ve yardımlar %13,34 ve sermaye gelirleri %6,71 ile beklentinin altında, diğer gelirler ise %106,53 ile beklentinin üstünde gerçekleşmiştir.

**Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

| Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu                          | Bütçe Ödeneği (TL)    | Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutarı (TL) | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|--------------------------------------------------------|-----------------------|----------------------------------------|-------------------------|
| 01- Personel Giderleri                                 | 36.255.733,94         | 31.050.441,70                          | 85,64                   |
| 02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 4.057.824,08          | 3.327.065,07                           | 81,99                   |
| 03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri                       | 37.253.704,54         | 34.699.146,12                          | 93,14                   |
| 04- Faiz Gideri                                        | 990.000,00            | 424.053,93                             | 42,83                   |
| 05- Cari Transferler                                   | 2.296.019,84          | 1.781.916,53                           | 77,61                   |
| 06- Sermaye Giderleri                                  | 21.505.055,14         | 3.375.888,00                           | 15,70                   |
| 07- Sermaye Transferleri                               | 407.685,30            | 146.904,13                             | 36,03                   |
| 08- Borç Verme                                         | 0                     | 0                                      | 0                       |
| 09- Yedek Ödenekler                                    | 7.225.977,16          | 0                                      | 0                       |
| <b>Toplam</b>                                          | <b>110.000.000,00</b> | <b>74.805.415,48</b>                   | <b>68,00</b>            |

Yukarıdaki tabloya göre 2024 yılında bütçe giderleri 74.805.415,48 TL ile %68 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri %85,64, Sosyal Güvenlik Kurumlarına devlet primi giderleri %81,99, mal ve hizmet alım giderleri %93,14, faiz giderleri %42,83, cari

transferler %77,61, sermaye giderleri %15,70 ve sermaye transferleri %36,03 düzeyinde 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)<br>(A) | 2023 Yılı (TL)<br>(B) | 2024 Yılı (TL)<br>(C) | 2023-2022<br>Değişim<br>Oranı (%)<br>[D=(B-A)/A] | 2024-2023<br>Değişim<br>Oranı (%)<br>[E=(C-B)/B] |
|------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Vergi Gelirleri                                | 614.039,46            | 1.056.148,51          | 1.368.730,50          | 72,00                                            | 29,60                                            |
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri                 | 1.180.585,55          | 1.254.689,04          | 1.632.195,64          | 6,28                                             | 30,09                                            |
| Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler       | 4.486.900,43          | 7.170.145,68          | 3.396.145,53          | 59,80                                            | -52,63                                           |
| Diğer Gelirler                                 | 24.069,557,19         | 41.799.909,64         | 77.047.664,45         | 73,66                                            | 84,32                                            |
| Sermaye Gelirleri                              | 2.948.254,80          | 973.500,00            | 379.200,00            | -66,98                                           | -61,05                                           |
| <b>Toplam</b>                                  | 33.499.437,93         | 52.254.392,97         | 83.823.936,16         | 55,99                                            | 60,42                                            |
| Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-) | 0                     | 0                     | 0                     | -                                                | -                                                |
| <b>Net Toplam</b>                              | 33.499.437,93         | 52.254.392,87         | 83.823.936,16         | 55,99                                            | 60,42                                            |

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 31.569.543,29 TL’lik (%60,42) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 312.581,99 TL (%29,60), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 377.506,60 TL (%30,09), diğer gelirlerde 35.247.754,81 TL (%84,32) artış ve alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 3.774.000,15 TL (%52,63) ve sermaye gelirlerinde 594.300,00 TL (%61,05) azalış meydana gelmiştir.

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

| Bütçe Giderinin Çeşidi       | 2022 Yılı (TL)<br>(A) | 2023 Yılı (TL)<br>(B) | 2024 Yılı (TL)<br>(C) | 2023-2022<br>Değişim Oranı<br>(%)<br>[D=(B-A)/A] | 2024-2023<br>Değişim Oranı<br>(%)<br>[E=(C-B)/B] |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Personel Giderleri           | 7.345.497,83          | 15.035.212,23         | 31.050.441,70         | 104,69                                           | 106,52                                           |
| SGK Devlet Prim Giderleri    | 1.027.664,80          | 1.728.164,68          | 3.327.065,07          | 68,16                                            | 92,52                                            |
| Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 17.039.244,51         | 34.039.177,60         | 34.699.146,12         | 99,77                                            | 1,94                                             |

|                      |                      |                      |                      |               |              |
|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------|--------------|
| Faiz Giderleri       | 386.712,60           | 321.463,61           | 424.053,93           | -16,87        | 31,91        |
| Cari Transferler     | 1.239.010,97         | 1.967.732,45         | 1.781.916,53         | 58,81         | -9,44        |
| Sermaye Giderleri    | 2.211.224,38         | 6.437.767,98         | 3.375.888,00         | 191,14        | -47,56       |
| Sermaye Transferleri | 170.007,19           | 58.395,17            | 146.904,13           | -65,65        | 151,57       |
| Borç Verme           | 0,00                 | 0,00                 | 0,00                 | 0,00          | 0,00         |
| <b>Toplam</b>        | <b>29.419.362,28</b> | <b>59.587.913,72</b> | <b>74.805.415,48</b> | <b>102,55</b> | <b>25,54</b> |

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında bir önceki yıla göre 15.217.501,76 TL (%25,54) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinin 16.015.229,47 TL (%106,52), Sosyal Güvenlik Kurumlarına devlet prim giderlerinin 1.598.900,39 TL (%92,52), sermaye transferlerinin 88.508,96 TL (%151,57) arttığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde ise önceki yıla göre kayda değer artış olmamıştır. Cari transferlerde 185.815,92 TL (%9,44) ve sermaye giderlerinde ise 3.061.879,98 TL (%47,56) düzeyinde azalma meydana gelmiştir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 94.726.301,82 TL, Faaliyet Geliri 83.429.995,53 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 11.296.306,29 TL olarak gerçekleşmiştir.

Tuzluca Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir;

**Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler**

| Sıra No | Şirketin Adı                                | Toplam Sermaye Tutarı (TL) | Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL) | Hisse Oranı (%) |
|---------|---------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------|-----------------|
| 1       | Tuzluca Belediyesi Personel Limited Şirketi | 50.000,00                  | 50.000,00                                    | %100            |

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Tuzluca 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 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**

Tuzluca 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 yazılı olarak belirlenmiştir. 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 genel olarak 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 içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır ancak İdarenin internet sitesinde yayımlanmamıştır. 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 Tuzluca 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: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması**

Belediyenin mali tablolarında yapılan incelemede, 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 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,

“Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 182’nci maddesinde ise;

*“(1) Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabına ilişkin işlemler aşağıda gösterilmiştir.*

*a) Mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştirakler gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedilir. 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 gerekir. Sermaye iştiraklerinin enflasyon düzeltmesi işlemine tabi tutulması sonucunda ortaya çıkan artış ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların kayıtlarına uygun olarak bu hesaba kaydedilir. Değer artışlarının birbirine uygun şekilde kurum hesaplarına yansıtılmasında ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların*

*enflasyon düzeltmesi işlemi sonucu ortaya çıkan yeni değerler esas alınır. Mal ve hizmet üreten kuruluşlarca yapılan enflasyon düzeltmesi işlemlerine ilişkin belgeler kuruma gönderilir. Muhasebe birimi sermaye hareketlerine ilişkin bu belgeleri esas alarak muhasebeleştirme işlemlerini yapar. Enflasyon düzeltmesi ve sermaye hareketlerine ilişkin belgelerin birer kopyası muhasebeleştirme belgesine eklenir.*

*b) Bu hesaba kayıt yapılmasını gerektiren her bir işlemin belgesi en geç bir ay içinde muhasebe birimine intikal ettirilir. Söz konusu işlemlerden bütçe gelir ve gider hesaplarını ilgilendirenlerle ilişkin kayıtların mahsup dönemi sonuna kadar, ilgili hesaplara kaydedilmek suretiyle yapılması zorunludur.”* denilerek hesaba yapılacak kayıtların süre ve şekline ilişkin ayrıntılı bilgi verilmiştir. İlave olarak enflasyon düzeltmesi işlemleri sonucunda ortaya çıkan yeni değerlerin muhasebe kayıtlarına alınması gerektiği de vurgulanmaktadır.

16.12.2023 tarihli ve 32401 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nin (Sıra No: 85) “Enflasyon düzeltmesi işlemleri” başlıklı 5’inci maddesinin beşinci fıkrasında, mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabının enflasyon düzeltmesi işlemlerinin, ilgili kuruluşların enflasyon düzeltmesi işlemleri esas alınarak yapılacağı, bu kuruluşlarca yapılan enflasyon düzeltmesi işlemlerine ilişkin belgelerin, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Bakanlığa; kapsama dahil diğer kamu idareleri için ilgili kamu idaresine gönderileceği, ilgili kamu idaresinin muhasebe biriminin sermaye hareketlerine ilişkin bu belgeleri esas alarak muhasebeleştirme işlemlerini yapacağı, enflasyon düzeltmesi ve sermaye hareketlerine ilişkin kuruluştan alınan belgelerin bir nüshasının muhasebeleştirme belgesine ekleneceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede Belediyenin tamamına sahip olduğu ve personel temin elde etme amacıyla kurduğu Tuzluca Belediyesi Personel Ltd. Şti.’nin sermayesinin 50.000,00 TL olduğu ancak muhasebe kayıtları incelendiğinde 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında 6.056.330,28 TL bakiyenin bulunduğu, bu farkın önceki yıllarda 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına yapılan hatalı kayıtlardan kaynaklandığı (İller Bankası aylık hissesinin, personel şirketine yapılan hakediş ödemelerinin ilgili hesaplara kaydedilmesinden), Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 85) sonucu yapılan enflasyon düzeltmelerinin de hatalı olarak yapılan kayıtlara eklenmesi sonucu hesabın olması gerekenden daha fazla tutara ulaştığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; ilgili kayıtların düzeltilerek bundan sonraki süreçte ödemeler yapılırken gerekli hassasiyetlerin gösterileceği ifade edilmiştir.

Dolayısıyla Belediye tarafından sahibi olunan Şirketin yaptığı enflasyon düzeltmesine ilişkin belgelerin Belediye tarafından temin edilmek suretiyle 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında bulunması gereken tutarın gerçeğe uygun şekilde mali tablolarda yansıtılmasının sağlanması gerekmektedir.

## **BULGU 2: Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında İzlenen Tutarların Gerçek Durumu Yansıtmaması**

Belediyenin dönem içerisinde yaptığı muhasebe kayıtları incelendiğinde alacakları ile ilgili herhangi bir takibat işlemi başlatılmadan ilgili tutarların 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına kaydedildiği 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; alacaklar ile ilgili herhangi bir takip işlemi yapılmamasına rağmen bazı alacakların doğrudan 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına kaydedildiği, dönem içerisinde de elde edilen tahsilatların bu hesaptan düşüldüğü görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Belediyenin alacaklarındaki tutarların gerçeğe uygun bir yapıya kavuşmasına yönelik çalışmalara

başlanarak Belediyenin alacakları ile muhasebe kayıtlarının tutarlı ve gerçeği yansıtacak şekile getirilmesinin sağlanacağı 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 3: Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması**

Belediyenin İller Bankası nezdinde bulunan sermaye payı, ilgili hesaba enflasyon muhasebesi uygulanması ve başka hesaplara kaydedilmesi gereken tutarların 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedilmesi nedenleriyle gerçek durumu yansıtmamaktadır.

İller Bankası, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu uyarınca kalkınma ve yatırım bankası statüsünde faaliyetlerini sürdürmekte olup muhasebe iş ve işlemlerini Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ile Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunca yayımlanan düzenlemeleri esas alarak yürütmektedir.

Bankalarda enflasyon muhasebesinin uygulanıp uygulanmayacağına dair Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından alınan 12.12.2023 tarihli ve 10744 sayılı Kararda bankaların 31.12.2023 tarihli finansal tablolarının TMS 29 kapsamında yapılması gereken enflasyon düzeltmesine tabi tutulmayacağı, 11.01.2024 tarihli ve 10825 sayılı Kararda bankaların 01.01.2025 tarihinden itibaren enflasyon muhasebesi uygulamasına geçeceği belirtilmiştir. Konu ile ilgili olarak alınan en güncel tarihli (05.12.2024 tarihli ve 11021 sayılı Karar) Kararda ise bankaların 01.01.2025 tarihinden itibaren enflasyon muhasebesi uygulamasına geçmesine yönelik karardan vazgeçilmiş olup bankaların 2025 yılında da enflasyon muhasebesi uygulamamasına karar verildiği görülmektedir.

Bu kapsamda, bankalar için 2023, 2024 yılı mali tablolarına ve ilerleyen süreçte yukarıda bahsedilen Kararda bir değişiklik yapılmadığı sürece 2025 yılı mali tablolarına da Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurulu Kararı gereği enflasyon düzeltmesi uygulanmayacaktır.

16.12.2023 tarihli ve 32401 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliğin (Sıra No: 85) “Enflasyon düzeltmesi işlemleri” başlıklı 5’inci

maddesinin beşinci fıkrasında mali kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabı ile mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabının enflasyon düzeltmesi işlemlerinin, ilgili kuruluşların enflasyon düzeltmesi işlemleri esas alınarak yapılacağı, bu kuruluşlarca yapılan enflasyon düzeltmesi işlemlerine ilişkin belgelerin, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için Bakanlığa; kapsama dahil diğer kamu idareleri için ilgili kamu idaresine gönderileceği, ilgili kamu idaresinin muhasebe birimi sermaye hareketlerine ilişkin bu belgeleri esas alarak muhasebeleştirme işlemlerini yapacağı, enflasyon düzeltmesi ve sermaye hareketlerine ilişkin kuruluştan alınan belgelerin bir nüshasının muhasebeleştirme belgesine ekleneceği ifade 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 4.271.089,02 TL kesinti yapılmıştır. Ancak Belediyece, 2024 yılı sonunda düzenlenen mali tablolarda, 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında 65.368.033,33 TL bakiye yer almaktadır. Söz konusu farklılığın sebebi olarak 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında yapılan enflasyon farkları düzeltmesi ile yıl içerisinde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında Belediyenin personel şirketine ödediği hakedişi bu hesaptan yapması görülmektedir.

Yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri uyarınca enflasyon muhasebesi kapsamında 2023 ve 2024 yıllarında, 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına enflasyon

düzeltilmesi niteliğinde herhangi bir kaydın yapılmaması, ilgili kaydın ancak İller Bankası'ndan enflasyon düzeltilmesi işlemlerine ilişkin belgelerin Belediyeye gelmesi durumunda yapılması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; hataların düzeltilmesi için gerekli çalışmaların yapılarak bu hesapların doğru muhasebe kayıtlarına ulaşmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak mali kuruluşlara yatırılan sermaye tutarının İller Bankası tarafından kesilen ortaklık payı ile eşit olacak şekilde uyumlaştırılmasının yapılması ve söz konusu hesaba hesabın kullanım amacı dışındaki diğer ödemelerin dahil edilmeden kayıtların yapılması gerekmektedir.

#### **BULGU 4: İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına Yapılan Hatalı Kayıtlar Nedeniyle Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı Tutarının Gerçeği Yansıtması**

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 tablolarda 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 özetle; Belediye muhasebe kayıtlarında indirecek katma değer vergisi hesabına yapılan hatalı kayıtlar nedeniyle devreden katma değer vergisi hesabının gerçeği yansıtması için gerekli kayıtların yapılacağı 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.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması**

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

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. 4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir. Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarihli ve 25391 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak düzenlemeler yapılmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ıncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu

durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2024 yılında 2.666 TL) idari para cezası verileceği hükmüne bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığının 17.05.2024 tarihli ve 32549 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2024/7 sayılı Genelge’sinde, 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Bahse konu düzenlemelere göre; işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu’nun 103’üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir. Ayrıca bu husus işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları için işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Yapılan incelemede, Belediyenin kendi bünyesinde ve personel çalıştırılmasına dayalı olarak personel şirketinden temin edilen toplam 27 işçiden 10 tanesinin 50-100 gün arası, 4 tanesinin 100-150 gün arası, 1 işçinin 150 gün üstü izin hakkı kazandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Belediye bünyesinde çalışan işçilerin birikmiş ücretli yıllık izinlerinin Belediye işleri aksatılmayacak şekilde kullandırılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve Belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla zamanında ve düzenli olarak kullandırılmasına yönelik tedbirlerin alınması gerekmektedir.

## **BULGU 2: İşçilerin Yıllık Fazla Çalışma Saati Sınırının Aşılması**

Belediyede istihdam edilen işçilerin bazılarında, 4857 sayılı İş Kanunu’nda azami süre olarak belirtilen yıllık 270 saati aşan sürelerde fazla çalışma yaptırıldığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Fazla çalışma ücreti" başlıklı 41'inci maddesinin sekizinci fıkrasında; fazla çalışma süreleri toplamının bir yılda 270 saatten fazla olamayacağı belirtilmiştir. Aynı Kanun'un "Çalışma süresi" başlıklı 63'üncü maddesinin son fıkrasında; çalışma sürelerine ilişkin uygulama şekillerinin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmiştir.

İş Kanunu'na İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği'nin "Fazla çalışmada sınır" başlıklı 5'inci maddesinde; fazla çalışma sürelerinin toplamının bir yılda 270 saatten fazla olamayacağı, bu süre sınırının, işyerlerine veya yürütülen işlere değil, işçilerin şahıslarına ilişkin olduğu belirtilmiştir.

Yine 4857 sayılı İş Kanunu'nun "İşin düzenlenmesine ilişkin hükümlere aykırılık" başlıklı 104'üncü maddesinde; personelini Kanun'un 63'üncü maddesinde ve Yönetmelikte belirlenen çalışma sürelerine aykırı olarak çalıştıran işveren veya işveren vekillerine idari para cezası uygulanacağı ifade edilmiştir.

Bu düzenlemelere göre, fazla çalışma süresinin bir yılda 270 saatten fazla olmaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin kendi bünyesinde ve personel çalıştırılmasına dayalı olarak personel şirketinden temin edilen toplam 27 personelden 12 personele ilişkin fazla çalışma süresinin 4857 sayılı Kanun'da belirlenen üst limiti aştığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Belediyede çalışan işçi sayısının az olması ve çalışma alanlarının çok geniş olmasından dolayı hafta sonlarında ihtiyaca göre işçilerin nöbete bırakılarak çalışmalarının sağlandığı, Belediye bünyesinde çalışan işçilerin mecburi dışında fazla çalışmalarına izin verilmeyeceği ve yıllık 270 saat sınırına dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, mevzuata uygun hareket edilmesi ve idari para cezasına muhatap olunmaması bakımından, Belediye bünyesinde istihdam edilen işçilere bir yılda 270 saati aşan fazla çalışma yaptırılmaması gerekmektedir.

### **BULGU 3: Belediye Sınırları Dahilinde Ticari Taksi ve Minibüs Plakalarının Kullanım Hakkının Verilmesinde Hatalı Uygulamalar Yapılması**

Geçmiş yıllarda muhtelif şekillerde verilen ticari taksi ve 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 10yılla 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 ödemedi, 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; 2024 yılı sonu itibariyle Belediye sınırlarında muhtelif tarihlerde satışı yapılmış 25 adet ticari taksi plakasının olduğu, bunların 24 tanesinin aktif olarak çalıştığı, minibüs olarak ise ilçe merkezinde 4 adet dolmuş güzergahının olduğu 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 45’inci maddesine göre, 11.02.2016 tarihinde 3 yıllığına kullanım hakkının ihale edildiği, daha sonraki yıllarda yapılan ihalelere katılım sağlanmadığı görülmüştür.

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 özetle, ticari taksi ve minibüs hattı kullanım haklarının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çerçevesince ihale edilerek kiraya verilmesinin sağlanacağı 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 4: 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 gödürebileceğı, ifade edilmektedir.

Bu maddeye dayanılarak hazırlanan "İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğı Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gödürlmesine İlişkin Usul ve Esaslar" 28/04/2018 tarihli ve 30405 sayılı Resmî 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 gödürlmesi" 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 aynı 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 özetle; Belediye ile Belediye Şirketi arasında hizmet alım sözleşmesinin imzalanacağı ifade edilmiştir.

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

#### **BULGU 5: 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.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 37'nci maddesinde amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği, aynı Kanun'un 55'inci maddesinin birinci fıkrasında amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunacağı düzenlenmiştir.

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 8: 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 (%) |
|----------------------------------|------------------------------------|--------------------------|----------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Arazi Vergisi                    | 5.013,27                           | 1.258,50                 | 6.271,77             | 2.198,50                    | 35,05                       |
| Su Hizmetlerine İlişkin Gelirler | 1.336.410,70                       | 611.286,95               | 1.947.697,65         | 675.904,19                  | 34,7                        |
| Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri    | 871.221,32                         | 772.153,81               | 1.643.375,13         | 772.153,81                  | 46,98                       |

Yukarıda yer alan tahsilat/tahakkuk oranı düşük olarak gözüken kalemlere ek olarak Belediyenin tahsilat/tahakkuk oranı yüksek gözüken 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, Belediye gelirlerin tahakkuk ve tahsilat oranlarındaki düşüşlerin giderilmesi ve daha sağlıklı bir yapıya kavuşması için Belediye mali hizmetler ve tahsilat servisinde gerekli tedbirler alınarak tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yapılacağı 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 6: Doğal Gaz Dağıtım Şirketinden Altyapı Kazı İzni Harcı Alınmaması**

Yapılan incelemede ilçede yapılan doğal gaz çalışmaları nedeniyle sürdürülen altyapı kazı çalışmalarının ortaya çıkardığı kazı gereksinimlerinden altyapı kazı izni harcı alınmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 79'uncu maddesi ile getirilen altyapı kazı izni harcı, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde umumi hizmet alanlarında yapılacak kazı işlemleri için belediyece verilecek altyapı kazı izni karşılığında tahsil edilen bir harç olup, aynı madde hükmünde ifade edilen birim fiyatlar ile kazı alanının çarpılması sonucu bulunan ve alan tahrip tutarı olarak tanımlanan tutar üzerinden binde 2 oranında alınır.

4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nun doğal gaz piyasa faaliyetlerini düzenleyen 4'üncü maddesinin dördüncü fıkrasının g bendinde dağıtım şirketlerinin yükümlülükleri düzenlenirken, dağıtım bölgelerine ilave edilecek yeni genişleme bölgelerinde yerleşim yeri

belediyesince doğal gaz dağıtım şirketine yatırım yapılması talebinde bulunulması hâlinde, ilgili dağıtım şirketinden teminat, kontrollük hizmet bedeli, kaplama bedeli, zemin/alan tahrip bedeli, hafriyat döküm bedeli ve benzeri adlarla herhangi bir bedel alınmayacağı ve altyapı kazı alanının üst kaplamalarının da ilgili belediye tarafından bedelsiz olarak yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Tuzluca Belediye Meclisinin 07.12.2021 tarih ve 62 sayılı kararı ile Tuzluca Belediye sınırları içerisinde gerçekleştirilecek doğal gaz dağıtım faaliyetlerine ilişkin alt yapı çalışmaları kapsamında, Belediyenin görev ve yetkili alanları dâhilinde dağıtım şirketinden ruhsat harcı, teminat, yüzey kaplama ve/veya zemin tahrip bedeli (asfalt, parke, beton vb.) hafriyat döküm bedeli gibi her ne ad altında olursa olsun herhangi bir bedel talep edilmeyeceğine ve yüzey kaplamalarının herhangi bir bedel talep edilmeksizin Belediye tarafından yapılacağına karar verilmiştir.

Bahse konu Meclis kararı ile 4646 sayılı Kanun'un anılan maddesinde sayılan işler için bir bedel tahsil edilmemesi yönünde karar alınması yukarıda yer verilen madde hükmüne uygunsa da kazı ruhsat harcı, madde hükmünde yer verilen hususlardan olmadığı gibi 2464 sayılı Kanun ile getirilmiş söz konusu harcın tahsilinden vazgeçilmesine ilişkin Belediye Meclisince karar alınması da mümkün değildir. Zira bu harç 4646 sayılı Kanun'da sayılan bir bedel olmadığı gibi 2464 sayılı Kanun hükümleri gereğince tahsili de zorunludur.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; kazı izin harcı alınması için gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Açıklanan nedenlerle verilmiş ve verilecek tüm kazı izinleri için alan tahrip tutarı olarak tanımlanan tutar üzerinden binde 2 oranında altyapı kazı izin harcı alınması gerekmektedir.

#### **BULGU 7: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması**

Belediyenin 2024 yılındaki mal ve hizmet 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



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 8: Belediye Birimleri ve Ücretsiz Su Kullanılan Yerlerde Sayaç Bulunmaması**

İdare tarafından ücretsiz olarak su temin edilen belediyeye ait bazı hizmet binaları ile belediye sınırları içerisinde yer alan cami, Kur'an kursu ve umumi tuvaletler vb. yerlerde su sayacı olmaması nedeniyle ne kadar su tüketimi yapıldığının ölçülemediği görülmüştür.

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 ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu belirtilmiştir.

16.07.2015 tarih ve 29418 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği Teknik Usuller Tebliği'nin 36'ncı maddesinde, bedelsiz su kullanan abonelerden ibadethaneler, halk çeşmeleri ve kamu kurumları tarafından kullanılan suların sayaçtan geçirileceği, bu sayaçların zaman aralıklarıyla okunacağı ve sürekli takip edileceği, bedelsiz su kullanıp abone olmayanlar için abonelik tesis edileceği ifade edilmiştir.

Belediyece su ücretine ilişkin tahakkuk yapılmasa da tüketilen suyun miktarının belirlenmesi için sayacın bulunması ve belli periyotlarla sayacın okunması gerekir. Böylece su tüketimine ilişkin verilerin elde edilmiş olması sağlanacaktır.

Yapılan incelemede, Belediyeye ait binalarda, park ve bahçelerde, mezarlık, halk çeşmesi, cami gibi ücretsiz olarak su kullanılan yerlerde su kullanımını ölçen su sayacının bulunmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Belediye hizmet binalarına ve ücretsiz su kullanan yerlere sayaç takılması için gerekli çalışmalar yapılacağı ifade edilmiştir.

Su ücreti tahakkuk ettirilmese de bu yerlere su sayacının takılarak ne kadar su tüketildiğinin takip ve rapor edilmesinin sağlanması gerekmektedir.

#### **BULGU 9: 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 karşılaşılması 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 özetle; su ve kanalizasyon hizmetlerine yönelik gerekli yönetmeliğin hazırlanacağı 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 10: 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 karşılaşılabilir 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.

Tuzluca Belediyesinin 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.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; içme suyu iletim ve dağıtım sistemlerindeki su kayıpları miktarının azaltılmasına yönelik çalışmaların hızlandırılarak ilçe genelinde kaçak suyun azaltılması ve su kayıplarının minimum seviyelere çekilmesi için gerekli çalışmalar yapılacağı 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 yönünde adımlar atılması gerekmektedir.

#### **BULGU 11: Kullanılmayan Taşınırılar İçin Hurdaya Ayırma İşlemlerinin Yapılmaması**

Belediyeye ait kullanılmayan, faal olmayan araçlar için gerekli hurda işlemlerinin başlatılmadığı, bu taşınırılarının âtıl olarak bekletildiği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Hurdaya ayırma nedeniyle çıkış" başlıklı 28'inci maddesinde, ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılması gerektiği ilgililer veya özel mevzuatı çerçevesinde oluşturulan komisyon tarafından bildirilen taşınırlar, biri işin uzmanı olmak kaydıyla harcama yetkilisinin belirleyeceği en az üç kişiden oluşan komisyon tarafından değerlendirileceği ifade edilmiştir. Aynı maddenin devamında anılan komisyonca yapılan değerlendirme sonucunda hurdaya ayrılması uygun görülmeyen taşınırlar hakkındaki gerekçeli kararın harcama yetkilisine bildirileceği, komisyonca hurdaya ayrılmasına karar verilenler için ise kayıttan düşme teklif ve onay tutanağı düzenlenerek harcama yetkilisinin onayı ile kayıtlardan çıkarılıp hurdaya ayrılacağı belirtilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde; harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının Taşınır Mal Yönetmeliği'nde belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir bir şekilde tutulmasını sağlamaktan ve taşınır yönetim hesabını ilgili mercilere göndermekten sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Belediyenin envanterinde yer alan araçların incelenmesi neticesinde kullanılmayan atıl olarak bekletilen araçların olduğu görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; ekonomik ömrünü tamamlamış ürünlerin hurdaya ayrılarak gerekli işlemler yapılacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, ekonomik ömrünü tamamladığı düşünülen taşınırlar için kurulacak komisyon tarafından değerlendirme yapılarak; hurdaya ayrılması uygun görülmeyen ve tamir ve bakım yapılarak faal hale gelebilecekleri değerlendirilen taşınırların aktif hale getirilmesi, hurdaya ayrılmasına karar verilenlerin harcama yetkilisinin onayı ile hurdaya ayırma işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

#### **BULGU 12: Belediye Mülkiyetindeki İş Makineleri İçin Tescil İşlemi Yapılmaması**

Belediyenin mülkiyetinde bulunan iş makinelerinin bazılarının Karayolları Trafik Kanunu'na uygun olarak tescil işlemlerinin yapılmadığı ve bu iş makinelerine plaka takılmadığı tespit edilmiştir.

Karayolları Trafik Yönetmelik'inin "İş makinelerinin tescil ve trafik belgeleri ile tescil plakaları" başlıklı 34'üncü maddesinde; kamu kurum ve kuruluşlarına ait iş makinelerinin tescil

işlemlerinin ait olduğu kurum veya kuruluşun ilgili birimlerinde (Ek:6)'da gösterilen tescil defterine işlenmek suretiyle yapılacağı ve her makine için ayrı ayrı (Ek:7)'de belirtilen tescil belgesinin tanzim edileceği, "Tescil plakalarının takılma yerleri ve sayıları" başlıklı 54'üncü maddesinin (f) bendinde; iş makinelerine de bu Yönetmelikte gösterilen (Ek:13)'teki ölçü ve esaslara uygun plaka takılacağı, plaka takılacak yeri olmayanların uygun kısımlarına aynı ölçülerde resmedileceği, bu araçlar üzerinde ayrıca ilgili kuruluşu tanıtan tam veya kısaltılmış yazıların bulunacağı, hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Belediye ait iş makinelerinden Kamatsu, Hidromek ve MST marka greyder ve kazıcı yükleyicilerin tescil işlemlerinin yapılmadığı ve plaka takılmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Belediye mülkiyetinde kayıtlı iş makineleri için gerekli tescil işlemlerinin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye tarafından mülkiyetinde bulunan iş makinelerinin (Ek:6)'da gösterilen tescil defterine işlenmesi ve her makine için ayrı ayrı (Ek:7)'de belirtilen tescil belgelerinin tanzim edilmesi ile (Ek:13)'e uygun olarak plakaların takılması gerekmektedir.

### **BULGU 13: 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 ekinde 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.

Tuzluca 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 Tuzluca 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 özetle; Belediye kayıtlarında bulunan taşınmazlar için Yönetmelik hükümlerine göre gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

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

#### **BULGU 14: 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; Belediye su gelirleri üzerinde hesaplanan KDV'nin tahakkuk aşamasında beyan edilmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ilgili mevzuat hükümlerince; KDV tutarlarının, İdare tarafından abonelere fatura bildirimini düzenlendiği anda hesaplanması, hesaplanan bu tutarların 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabı'na kaydedilmesi ve aynı dönem içinde beyan edilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 15: Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması**

Belediye şirket personeli dâhil yıllık toplam personel giderlerinin, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranı ile artırılmış miktarının %40'ını geçtiği 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.

Yapılan incelemede, ayrıntısı aşağıdaki tabloda görüleceği üzere Belediyenin Şirket personeli dahil yıllık toplam personel giderlerinin 39.370.766,30 TL olduğu, bu tutarın gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunan 33.120.924,38 TL'nin üstünde olduğu ve toplam personel giderlerinin %40'ın üzerinde olduğu tespit edilmiştir.

**Tablo 10: Toplam Personel Giderleri ve Personel Gideri Limiti**

| En Son        | Yeniden   | Yeniden         | Personel Gider | Gerçekleşen          | Şirket       |
|---------------|-----------|-----------------|----------------|----------------------|--------------|
| Kesinleşmiş   | Değerleme | Değerleme Oranı | Limiti         | Toplam Personel      | Personeli    |
| Bütçe Geliri  | Oranı (%) | ile Hesaplanan  | (TL)           | Gideri (830.01)      | Gideri (Net) |
| (TL)          |           | Tutar           |                | (TL)                 | (TL)         |
|               |           | (TL)            |                |                      |              |
| 52.254.392,87 | 58,46     | 82.802.310,94   | 33.120.924,38  | 31.050.441,70        | 8.320.324,61 |
| <b>TOPLAM</b> |           |                 |                | <b>39.370.766,31</b> |              |

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; personel giderlerinin düşük seviyelere çekilmesi için gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, personel giderlerinin yasal sınırın altına ininceye kadar personel alımı yapılmaması gerekmekte olup ihtiyaç duyulması durumunda ise personel alımına ilişkin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 16: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması**

Belediye ile sendika arasında akdedilen ve 01.01.2023-31.12.2025 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 düzenlemelerde 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 ayrılabilmesi 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 özetle; Belediye ile yetkili sendika arasında imzalanan sosyal denge tazminatı sözleşmesinin personel giderlerinin yüksek olmasından dolayı feshedildiği, tekrardan sözleşme imzalanması durumunda konusu dışında kanuna aykırı madde konulmaması için gerekli hassasiyetin gösterileceği 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 17: Sosyal Denge Sözleşmesine Sözleşme Aidatı Kesintisine İlişkin Hüküm Konulması**

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.

Yapılan incelemede, 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 Bem-Bir-Sen üyesi kamu görevlileri için taban aylığının %1,5'i kadar olduğu, sözleşmenin taraf sendikası üyesi olmayan kamu görevlilerinden aynı unvanlı üyesinden aldığı aidatın iki katı oranında sosyal denge sözleşmesi aidatı alınacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; sendika ile imzalanan sosyal denge tazminatı sözleşmesinin personel giderlerinin yüksek olmasından dolayı feshedildiği, tekrardan sözleşme imzalanması durumunda sosyal denge sözleşmesinden faydalanmak için sözleşme aidatının konulmayacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, belediyeyle yetkili sendika arasında yapılan sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmeyi imzalayan sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinden sözleşme aidatı veya başka adlar altında farklı oranlar üzerinden aidat alınmasına ilişkin hükümler konulması, aynı kadro veya pozisyonlarda bulunan kamu görevlileri arasında ayrıma ve eşitsizliğe neden olabileceğinden, sözleşme aidatı alınmasına yönelik bir şarta sosyal denge sözleşmelerinde yer verilmemesi 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>