



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

YALOVA BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	8
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	8
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7.	DENETİM BULGULARI	11
8.	EKLER.....	42

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Belediyenin Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 6: Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıklar	12
Tablo 7: Mevcut Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Maddi Duran Varlıklar.....	13
Tablo 8: Ters Bakiye Veren Varlıklar	18
Tablo 9: Sayıştay İlamlarından Eksik Tahsil Edilenler	21
Tablo 10: Usulsüz Ödeme Alanlar Tablosu (140-No.lu Kişilerden Alacaklar Hesabından)....	30
Tablo 11: Mal Alımı İşlerine Ayrılan Ödenek ve Harcama Tutarları	32
Tablo 12: Borçlanmalar ve Karşılığında Yapılan Harcamalar.....	33

KISALTMALAR

- T.C.** : Türkiye Cumhuriyeti
TL : Türk Lirası
AYB : Avrupa Yatırım Bankası
KHK : Kanun Hükümünde Kararname
YİEM : Yalova İl Emniyet Müdürlüğü
A.Ş. : Anonim Şirket
KDV : Katma Değer Vergisi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Amortisman Ayrılmayan ve Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Duran Varlıkların Bulunması
2. Dış Mali Borçlara Kur Değerlemesinin Yapılmaması
3. Kıdem Tazminatı Karşılıklarına Ait Muhasebe Kayıtlarının Mevcut Durumu Yansıtmaması
4. Taşınmaz Envanterinin Tamamlanmaması ve Muhasebe Sistemi ile Uyumunun Sağlanamaması
5. Varlık Envanteri Hesaplarının Bakiyelerinin Gerçeği Yansıtmaması
6. Verilen Yatırım Avanslarının Bilançoda Gösterilmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Sayıştay İlamlarının Tahsilinin Sağlanmaması ve Muhasebe Kayıtlarında Eksik Yer Alması
2. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
3. Kaçak Yapılarla İlgili İmar Para Cezalarının Tahsil Edilmemesi
4. Kurum Tarafından Ödenen Ceza Bedelinin Sorumlulara Rücu Edilmemesi
5. Kurumca Tespit Edilen Usulsüz Ödemelerin Tahsilatının Yapılmaması
6. Parasal Sınırlara Tabi Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
7. Borçlanmanın Amacı Dışında Kullanılması
8. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
9. Belediye Tarafından Kamu Kurumuna Tahsis Edilen Taşınmazın 5393 Sayılı Belediye Kanunu'na Aykırı Şekilde Tahsis Amacı Dışında Gelir Getirici İşte Kullanılması
10. Taksi plakası hakkı ihalesinin süresiz yapılması

11. Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve alışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunmaları

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Yalova Belediyesi 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine göre kurulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 2'nci maddesi gereğince Genel Yönetim Kapsamında bir kamu idaresidir. Faaliyetlerini 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre gerçekleştirmektedir.

Bu kanunların dışında hizmet alanlarına göre tabi olunan temel yasal mevzuat aşağıda gösterilmiştir:

1) 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

2) 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun

3) 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

Kurumun görev ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, ana başlıklar itibarıyla görev ve sorumlulukları şunlardır.

İmar, su ve kanalizasyon; ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine aynı ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör

spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Kurumun kanunların verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin ya da ruhsatları vermek ve özel kanunları gereğince belediyelere ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak da yetki ve görev alanına girmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde mahalli idare birimi olan belediyeler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi İçişleri Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır. 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İçişleri Bakanlığı'na bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adı altında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesinde kurulmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanununun 55'inci maddesi uyarınca belediyenin mali işlemler dışındaki diğer idari işlemlerinin denetim ve soruşturması İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. İlgili Bakanlık, mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri vasıtasıyla inceleme, teftiş ve soruşturma yaptırabilmektedir. Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek, mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek gibi konularında ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü yetkilidir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Yalova Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 31 (otuz bir) meclis üyesinden oluşmaktadır.

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

standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

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

Belediyenin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 5 (beş) birim belirlenmiştir. Bunlar İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Plan ve Proje Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, İç Denetim ve Özel Kalem Müdürlüğüdür. Başkana bağlı, memurlar arasından atanan 3 (üç) başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 2 (iki) başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 21 (yirmi bir) adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	474	268
Kadrolu İşçi	227	163
Toplam	701	431
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		967
Genel Toplam	701	1398

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 Yalova Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Yalova Belediyesinin 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Giderin Türü	2022 Yılından Devreden Ödenek	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Bütçe	Eklenen Ödenek / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Devreden Ödenek
01- Personel Giderleri	0,00	153.962.000,00	2.700.000,00	50.111.000,00 / 13.046.000,00	193.727.000,00	187.094.313,19	6.632.686,81	0,00
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	25.466.000,00	0,00	4.244.000,00 / 1.687.000,00	28.023.000,00	26.772.256,12	1.250.743,88	0,00
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.565.000,00	601.614.000,00	161.925.000,00	43.817.000,00 / 47.032.000,00	761.889.000,00	693.025.339,87	67.692.660,13	1.171.000,00
04- Faiz Gideri	0,00	12.251.000,00	14.600.000,00	1.500.000,00 / 250.000,00	28.101.000,00	26.247.679,00	1.853.321,00	0,00
05- Cari Transferler	0,00	61.460.000,00	9.400.000,00	11.169.000,00 / 0,00	82.029.000,00	80.599.903,75	1.429.096,25	0,00
06- Sermaye Giderleri	16.045.000,00	180.547.000,00	519.025.000,00	21.958.000,00 / 21.758.000,00	715.817.000,00	609.036.803,65	29.137.196,35	77.643.000,00
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	3.674.000,00 / 0,00	3.674.000,00	3.361.288,00	312.712,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00 / 0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	0,00	52.700.000,00	0,00	0,00 / 0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	17.610.000,00	1.088.000.000,00	707.650.000,00	136.473.000,00 / 136.473.000,00	1.813.260.000,00	1.626.137.583,58	108.308.416,42	78.814.000,00

Yalova Belediyesinin 2023 mali yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 1.088.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş, 2022 yılından devreden 17.610.000,00 TL, yıl içinde eklenecek 707.650.000,00 TL ek bütçenin 320.000.000,00 TL kısmı Açık/Fazla ödeneğiyle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 1.813.260.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 1.626.137.583,58

TL bütçe gideri yapılmış, 108.308.416,42 TL ödenek iptal edilmiş olup, 78.814.000,00 TL ödenek 2024 yılına devretmiştir.

Belediyenin 2023 yılı Bütçesi “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise. Toplam 1.485.793.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüştür.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	110.868.000,00	99.320.119,57	477.710,14	98.842.409,43	90
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	229.376.000,00	140.315.942,19	393.799,56	139.922.142,63	61
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	52.010.000,00	24.770.513,44	0,00	24.770.513,44	48
05- Diğer Gelirler	816.920.000,00	578.814.271,69	163.968,04	578.650.303,65	71
06- Sermaye Gelirleri	277.269.000,00	9.130.393,85	0,00	9.130.393,85	3
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0
09- Red ve İadeler	-650.000,00	-	0,00	-	0
Toplam	1.485.793.000,00	852.351.240,74	1.035.477,74	851.315.763,00	57

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri %57 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Net Ödeneği	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	153.962.000,00	193.727.000,00	187.094.313,19	97
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	25.466.000,00	28.023.000,00	26.772.256,12	96
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	601.614.000,00	761.889.000,00	693.025.339,87	91
04- Faiz Gideri	12.251.000,00	28.101.000,00	26.247.679,00	93
05- Cari Transferler	61.460.000,00	82.029.000,00	80.599.903,75	98
06- Sermaye Giderleri	180.547.000,00	715.817.000,00	609.036.803,65	85
07- Sermaye Transferleri	0,00	3.674.000,00	3.361.288,00	91
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00	
09- Yedek Ödenekler	52.700.000,00	0,00	0,00	
Toplam	1.088.000.000,00	1.813.260.000,00	1.626.137.583,58	90

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 1.194.527.532,22-TL, Faaliyet Net Geliri 1.023.446.816,66-TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 171.080.715,56-TL olarak gerçekleşmiştir.

Yalova Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 5: Belediyenin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Kurumun Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	YALOVA SOSYAL ESENLIK A.Ş.	12.000.000,00	100
2	YALOVA PERSONEL A.Ş.	200.000,00	100
3	ARMAGAZ DAĞITIM A.Ş.	204.000,00	4,08

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Yalova Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 46’ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik’teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir. Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik’te belirlenen hesap planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 484 ve 485’inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nde belirlenen ilkelere ve

standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
 - 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
 - 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

1.4.3. Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak 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

6.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği çerçevesinde yapılan inceleme sonucunda aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır:

5018 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde tanımlandığı üzere mali kontrol, kamu kaynaklarının belirlenmiş amaçlar doğrultusunda, ilgili mevzuatla belirlenen kurallara uygun, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için oluşturulan kontrol sistemi ile kurumsal yapı, yöntem ve süreçleri ifade etmektedir.

Mali kontrolün bir parçası olan iç kontrol sisteminin ne olduğu, amacı, yapısı ve işleyişi 5018 sayılı Kanun'un beşinci kısmında, 55 ile 67' nci maddeler arasında belirlenmiştir. Buna göre, kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemlerinin yapısını aşağıda belirten unsurlar oluşturmaktadır:

- Harcama birimleri,
- Muhasebe ve malî hizmetler
- Ön malî kontrol
- İç denetim

Temel unsurları bu olan iç kontrolün işleyişi ile ilgili ayrıntılı hükümler, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan rehberlerle belirlenmiştir.

2023 yılı denetimi kapsamında, Kurum iç kontrol sistemi ve iç kontrol bileşenleri bazında yapılan değerlendirmede;

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri

ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir.

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

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

2023 performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.

İdarede, iç kontrol riskleri tam ve doğru şekilde belirlemiş ve risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışmalar (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur.

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

İdarede yapılan görevlendirmelerde bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur.

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 3 adet iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Ancak 2023 yılında görev yapan bir iç denetçi bulunmamaktadır.

İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Amortisman Ayrılmayan ve Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Duran Varlıkların Bulunması

Duran varlıklara ilişkin amortisman işlemlerinin mevzuata uygun olarak yapılmadığı bunun sonucunda 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının mali tablolarda hatalı yer aldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 178'inci maddesinde 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı "Bu hesap, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılır." Şeklinde tanımlanmıştır.

04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği "Amortisman Ve Tükenme Payları" (Sıra No: 47) isimli tebliğ maddi duran varlıklar için ayrılacak amortisman işlemlerini belirlemektedir.

257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı incelendiğinde bazı varlıklar için hiç amortisman ayrılmadığı, bazı varlıklar için ise varlığın değerinden fazla amortisman ayrıldığı (ya da elden çıkarılan varlıkların amortismanlarının çıkarılmadığı) tespit edilmiştir. Mevzuata göre duran varlıklardan 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabında yer alan taşınmazlar ile 253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı, 254 Taşıtlar Hesabı, 255 Demirbaşlar Hesabı ve 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında yer alan varlıklar için amortisman ayrılması gerekmektedir. Ayrılacak amortisman tutarının maddi duran varlığın değerinden fazla olamaması muhasebenin temel kurallarındandır.

Ancak aşağıdaki tabloda görüleceği üzere çeşitli cinslerdeki 278.647.710,85-TL değerinde maddi duran varlık için 2023 yılı ve öncesinde hiç amortisman ayrılmamıştır.

Tablo 6: Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıklar

Hesap Kodu	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)
251.xx.02.00	Enerji Nakil Hatları	16.350,01	0,00
251.xx.03.00.	Su İsale Hatları	2.773.592,26	0,00
251.xx.04.00.	Kanalizasyon Hatları	30.814.115,98	0,00
251.xx.06.01.	Köprüler	4.285.977,97	0,00
251.xx.07.01.	TANIMSIZ	135.419.192,81	0,00
251.xx.08.00.	Sulama Kanalları	2.539.546,24	0,00
251.xx.12.00.	Liman ve Rıhtımlar	110.998,75	0,00
251.xx.20.02.	Parklar ve Yeşil Alanlar	11.831.705,34	0,00
251.xx.20.06.	Pazar Yeri	24.203,09	0,00
251.xx.20.07.	Genel Mezarlıklar	31.463,53	0,00
252.xx.99..	Diğer Binalar	227.740,01	0,00
252.xx.xx.01.99	Diğer	10.865.598,62	0,00
252.xx.xx.04.03	Kreş ve Gündüz Bakımevleri	1.014.505,85	0,00
252.xx.xx.04.06	Kurs Merkezleri	533.259,19	0,00
252.xx.xx.04.08	Sinema, Tiyatro ve Opera vb. Salonları ve Stüdyoları	28.744.513,10	0,00

252.xx.xx.04.10	Müzeler, Sanat Galerileri	3.452.011,36	0,00
252.xx.xx.04.15	Hayvan Barınakları	17.818,01	0,00
252.xx.xx.04.99	Diğer	3.192.683,09	0,00
252.xx.xx.05.01	Spor Sahaları	14.439.553,24	0,00
252.xx.xx.05.02	Spor Salonları	286.062,10	0,00
252.xx.xx.05.04	Kortlar	273.190,83	0,00
252.xx.xx.06.99	Diğer	142.500,01	0,00
252.xx.xx.09.02	Büyük ve Çok Katlı Mağazalar	6.131.050,02	0,00
252.xx.xx.09.05	Dükkan ve İşyeri	2.334.611,44	0,00
255.04.01..	Yemek Hazırlama Ekipmanları	4.720,00	0,00
256....	Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı	19.140.748,00	0,00
	TOPLAM	278.647.710,85	

Ayrıca aşağıdaki tabloda görüleceği üzere çeşitli cinslerdeki 22.158.144,33-TL değerinde maddi duran varlık için 32.554.692,47-TL yani en az 10.396.548,14-TL fazladan amortisman ayrılmıştır. (Fark varlıklara %100 amortisman ayrılması gerektiğine göre hesaplanmıştır. Eğer %100'den daha az amortisman ayrılması gereken varlıklar varsa fazla ayrılmış amortisman tutarı artabilecektir. Bu nedenle "en az" ifadesi kullanılmıştır.) Bunun sebeplerinin;

- Çıkışı yapılan varlıklar olduğu halde bu varlıklar için daha önceden ayrılan amortismanların 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabından düşülmemesi,
 - Tahsis verilen taşınmazların mülkiyet hesabından silinmesi şeklindeki muhasebeleştirme hataları,
- olduğu düşünülmektedir.

Tablo 7: Mevcut Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Maddi Duran Varlıklar

Hesap Kodu	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
251.xx.07.00.	Yollar	0,00	625.745,01	(-) 625.745,01
251.xx.16.06.	Yolcu Terminalleri (Otogarlar)	0,00	88.110,01	(-) 88.110,01
251.xx.17.00.	Mendirekler ve Dalgakıranlar	0,00	4.955.857,01	(-) 4.955.857,01

252.xx.xx.03.08	Veteriner Klinikleri ve Hayvan Hastaneleri	0,00	1.500,00	(-) 1.500,00
252.xx.xx.09.99	Diğer	3.672.125,33	6.232.000,00	(-) 2.559.874,67
253.02.02..	İnşaat Makineleri ve Aletleri	451.564,85	526.840,83	(-) 75.275,98
253.02.08..	Etiketleme ve Numaralandırma Makineleri	65.519,50	111.833,89	(-) 46.314,39
253.02.10..	Matbaacılıkta Kullanılan Makine ve Aletler	136.088,05	176.403,33	(-) 40.315,28
253.03.03..	Kurtarma Amaçlı Cihaz ve Aletler	42.268,45	61.961,42	(-) 19.692,97
253.03.07..	Müzik Aletleri ve Aksesuarları	98.887,40	101.126,40	(-) 2.239,00
254.01.06..	Mopet ve Motosikletler	561.847,83	618.731,70	(-) 56.883,87
254.01.07..	Motorsuz Kara Araçları	172.596,61	280.962,55	(-) 108.365,94
254.04.02..	Demiryolu ve Tramvay Araçları	0,00	827,68	(-) 827,68
255.01.04..	Seyahat, Muhafaza ve Taşıma Amaçlı Demirbaş Niteliğindeki Taşınır	93.150,74	93.153,53	(-) 2,79
255.01.05..	Hastanede Kullanılan Demirbaş Niteliğindeki Taşınır	268.362,37	271.119,80	(-) 2.757,43
255.02.01..	Bilgisayarlar ve Sunucular	5.229.439,65	5.835.262,27	(-) 605.822,62
255.02.03..	Teksir ve Çoğaltma Makineleri	24.001,20	24.837,40	(-) 836,20
255.02.06..	Aydınlatma Cihazları	36.816,00	36.951,00	(-) 135,00
255.03.01..	Büro Mobilyaları	7.695.711,49	8.671.855,79	(-) 976.144,30
255.03.02..	Misafirhane, Konaklama ve Barınma Amaçlı Mobilyalar	536.492,94	587.012,60	(-) 50.519,66
255.07.01..	Kütüphane Mobilyaları	17.611,55	18.730,94	(-) 1.119,39
255.07.02..	Basılı Yayınlar	3.672,29	4.921,40	(-) 1.249,11
255.09.01..	Doğa Sporlarında Kullanılan Demirbaşlar	72.060,33	73.692,32	(-) 1.631,99
255.10.02..	Kontrol ve Güvenlik Sistemleri	2.303.505,54	2.437.421,07	(-) 133.915,53
255.10.03..	Yangın Söndürme ve Tedbir Cihaz ve Araçları	67.371,29	70.398,60	(-) 3.027,31

255.11.02..	Duvarda Sergilenen Süs Eşyaları	53.589,52	53.634,52	(-) 45,00
255.99.03..	Sergileme ve Tanıtım Amaçlı Taşınır	555.461,40	593.801,40	(-) 38.340,00
	TOPLAM	22.158.144,33	32.554.692,47	(-) 10.396.548,14

Amortisman tabi varlıklar için amortisman ayrılmaması nedeniyle, bilançoda 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı eksik, maddi duran varlıkların net değerleri fazla ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda da amortisman giderleri eksik görünmektedir.

Buna karşılık amortisman tabi maddi duran varlıklar için kayıtlı maddi duran varlık tutarından en az 10.396.548,14-TL daha fazla amortisman ayrılması bilançoda 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının fazla gösterilmesine sebep olmaktadır.

Sayılan duran varlıklar için de amortisman ayrılması, elden çıkarılan varlıkların amortismanlarının da çıkarılması gerekmektedir.

BULGU 2: Dış Mali Borçlara Kur Değerlemesinin Yapılmaması

Avrupa Yatırım Bankası (AYB) kredisiyle yaptırılan “İçme suyu isale hattı projesi” için alınan Avro cinsinden kredinin yıl sonu döviz kuru ile güncellenmediği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “Yabancı Kaynaklara İlişkin İlkeler” başlıklı 10’uncu maddesinde,

Dönem sonu bilanço gününde yabancı kaynak hesaplarında kayıtlı olup, yabancı para cinsinden takip ve ödemesi yapılan tutarların değerlemeye tabi tutularak ve raporlama tarihindeki değerleriyle mali raporlarda gösterilmesi gerektiği,

Yabancı para cinsinden yapılan işlemler ve kur değişikliklerine ilişkin 19’uncu maddesinde yabancı para cinsinden izlenen varlıklar ve yabancı kaynakların raporlama tarihinde ilgili döviz kuru üzerinden değerlemeye tabi tutulup ve değerlendirme günündeki kur üzerinden muhasebe kayıtlarında gösterilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 310 Cari Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlara ilişkin 246’ncı ve 410 Dış mali borçlara ilişkin 315’inci maddelerinde bu hesapta kayıtlı tutarların, ay sonu T.C. Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden değerlemesi sonucunda ortaya çıkan kur farkı artışları bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedilmesi hükmedilmiştir.

Yapılan incelemede; Avrupa Yatırım Bankası (AYB) kredisiyle yaptırılan içme suyu isale hattı projesi için alınan 13.410.740,05 Avro kredinin yıl sonu döviz kuru ile karşılığı 437.627.315,76TL (32,6326TL x 13.410.740,05 Avro) iken 410 hesapta 425.539.193,04TL kayıtlı bulunmakta olup 410 krediler hesabı olması gerekenden 12.088.122,72 TL az görünmektedir.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusuna katıldığı ve düzeltme kayıtlarının yapıldığı belirtilmiştir. Ancak, 2024 yılında yapılan düzeltme işlemlerinin 2023 yılı mali tablolarında yer alan hataya etkisi olmayacaktır.

Sonuç olarak, Avrupa Yatırım Bankası (AYB) kredisiyle yaptırılan “İçme suyu isale hattı projesi” için alınan Avro cinsinden kredinin yıl sonu döviz kuru ile güncellenmesi ve buna uygun olarak mali tablolara yansıtılması gerekmektedir.

BULGU 3: Kıdem Tazminatı Karşılıklarına Ait Muhasebe Kayıtlarının Mevcut Durumu Yansıtması

Belediye bünyesinde çalışan işçiler için 2023 yılında kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı görülmüştür.

1475 sayılı İş Kanunu'nun yürürlüğü devam eden “Kıdem tazminatı” başlıklı 14'üncü maddesine göre kıdem tazminatının hak edildiği durumlarda işçinin işe başladığı tarihten itibaren hizmet aktinin devamı süresince her geçen tam yıl için işverence işçiye 30 günlük ücretinden az olmayacak tutarda kıdem tazminatı ödenir. Kıdem tazminatının hesaplanması, son ücret üzerinden yapılır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Temel kavramlar” başlıklı 5'inci maddesinde, muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan kavramlardan “dönemsellik ilkesi”, kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin sonuçların diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanması, “ihtiyatlılık ilkesi” ise muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı Yönetmelikte belirtilen durumlarda karşılık ayrılması olarak açıklanmıştır. Kamu idareleri tarafından işçi statüsünde istihdam edilen personelin kıdem tazminatları için ihtiyaten karşılık ayrılması ve işçinin istihdamı nedeniyle yükümlülük altına girilen kıdem tazminatlarına ilişkin giderlerin yılları faaliyetlerine mal edilmesi Yönetmelik'in dönemsellik ve ihtiyatlılığa ilişkin bu hükümleri gereğidir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Kıdem Tazminatı Karşılıklarına ilişkin 281 ve 331'inci maddelerinde, ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde hesaplanacak kıdem tazminatları karşılıklarınının 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına

alacak, 630 Giderler Hesabına borç ve vadeleri bir yılın altına düşen kıdem tazminatı karşılıklarının 472 Kıdem Tazminatı Hesabına borç, 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin 28/6/2022 tarihli ve E:2022/6447, K:2022/8363 sayılı Kararında, 375 sayılı KHK'nın ek 20 nci maddesi çerçevesinde işçi statüsünde istihdam edilen personelin kıdem tazminatının son çalıştığı belediye tarafından ödenmesi, ödenen kıdem tazminatı tutarlarının personelin alt işverenlerde çalışma süresine bağlı olarak ilgili alt işverenlerden rücu edilmesi gerektiğinden, belediye şirketi dışındaki şirketler bünyesinde çalışılan süre hariç bu personelin kıdem tazminatı için de karşılık ayrılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, istihdam edilen sürekli işçi statüsündeki 163, Personel A.Ş. Bünyesindeki 983 personel için ayrılmış bulunan kıdem tazminatı karşılık tutarlarının mevcut durumu doğru yansıtmadığı tespit edilmiştir. İdarenin 31.12.2023 tarihi itibarıyla işçilerin hizmet süreleri ve kendilerine ödenebilecek azami (tavan) kıdem tazminatı tutarları dikkate alınarak yapılan hesaplamada toplam 216.914.598,77 TL kıdem tazminatı yükümlülüğü bulunduğu hesaplanmıştır. 31.12.2023 tarihli bilançoda 372 ve 472 Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesaplarında toplam 25.315.052,93 TL yer aldığı, kıdem tazminatı karşılıklarının toplam 191.599.545,84 TL az ayrıldığı görülmüştür.

Belediye bünyesinde çalışan işçiler için kıdem tazminatlarının güncel olarak hesaplanması ve mali tablolarda dönemsel ilkesine uygun olarak yer alması gerekmektedir.

BULGU 4: Taşınmaz Envanterinin Tamamlanmaması ve Muhasebe Sistemi ile Uyumunun Sağlanamaması

Taşınmaz envanterinin tamamlanmadığı, muhasebe kayıtları ile envanter kayıtlarının uyum sağlamadığı, tahsis edilen ve alınan taşınmazların muhasebe kayıtlarında eksiklikler bulunduğu görülmüştür.

Kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar, 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” ile belirlenmiştir.

Anılan Yönetmelik'in “Kayıt şekli” başlıklı 7'nci maddesine göre, idarelerin tapuya kayıtlı olan ya da olmayan taşınmazları ile irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama ve kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazları, Yönetmelik hükümlerine uygun şekilde kayıt altına alması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; taşınmazların envanterinde eksiklikler bulunduğu, envanteri yapılanların ise envanter değeri ile muhasebe değerinin uyuşmadığı, tahsis işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde eksiklikler bulunduğu görülmüştür.

Taşınmaz kaydına ilişkin işlemlerin mevzuata uygun olarak tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 5: Varlık Envanteri Hesaplarının Bakiyelerinin Gerçeği Yansıtması

Varlık envanteri hesaplarından bazılarının ters bakiye verdiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin varlık hesaplarına ilişkin 47-229'uncu maddelerine göre, Yönetmeliğin yürürlük tarihinden önce mevcut olan varlıklardan envanteri yapılanların değerleri ilgili varlık hesabına borç, 500 Net Değer/Sermaye Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir. Bu durumda 500.02 Varlık Envanteri hesapları (Amortisman hesapları hariç) sadece alacak bakiyesi verebilir. "500.02.03.09 Birikmiş Amortismanlardan Envanteri Yapılanlar" hesabı ise sadece borç bakiyesi verebilir.

Yapılan incelemede aşağıdaki varlık envanteri hesaplarının toplam 36.308.231,49 TL borç bakiyesi verdiği, "500.02.03.09 Birikmiş Amortismanlardan Envanteri Yapılanlar" hesabının ise 14.995.228,81 TL alacak bakiyesi verdiği görülmüştür. Bu durumun daha önceden yapılmış olan envanterlerin düzeltilmesi çalışmasından kaynaklandığı tespit edilmiştir.

Tablo 8: Ters Bakiye Veren Varlıklar

Hesap Kodu	Hesap Adı	Borç Bakiye (TL)	Alacak Bakiye (TL)
500.02.03.04	Tesis, Makine ve Cihazlar	4.186.103,73	0,00
500.02.03.05	Taşıtlar	19.531.832,17	0,00
500.02.03.06	Demirbaşlar	12.590.295,59	0,00
500.02.03.09	Birikmiş Amortismanlardan Envanteri Yapılanlar	0,00	14.995.228,81
	TOPLAM	36.308.231,49	14.995.228,81

Varlıkların ve amortismanlarının mali tablolardaki envanter değerlerinin gerçek durumu yansıtması gerekmektedir.

BULGU 6: Verilen Yatırım Avanslarının Bilançoda Gösterilmemesi

Avrupa Yatırım Bankası (AYB) kredisiyle yaptırılan İçme suyu isale hattı projesi için yükleniciye ödenen Avro cinsinden avanstaki kalan tutarın 259 Yatırım avansları hesabında gösterilmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 206 ve 207'inci maddelerinde, yurt içi veya dışından maddi duran varlıklar edinimiyle ilgili olarak verilen yatırım avanslarının 259 Yatırım avansları hesabına borç, verilen avanslardan yapılan mahsupların bu hesaba alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Genel Yönetim Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “Yabancı para cinsinden yapılan işlemler ve kur değişikliklerine ilişkin 19’uncu maddesinde yabancı para cinsinden yapılan parasal bir işlemin ilk kayda alındığı gün ile değerlendirme günü ya da ödeme günü arasındaki kurlarda değişim olduğunda ortaya çıkan kur farkları oluşturduğu dönemlerde gelir veya gider olarak kaydedileceği, yabancı para cinsinden izlenen varlıklar ve yabancı kaynakların raporlama tarihinde ilgili döviz kuru üzerinden değerlemeye tabi tutulup ve değerlendirme günündeki kur üzerinden muhasebe kayıtlarında gösterilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğininin 259 Yatırım avansları hesabına ilişkin maddelerde ilgili döviz kurunun ne olduğu belirtilmemekle birlikte, yönetmeliğinin dövizle ilgili diğer bütün maddelerinde “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru” zikredilmiştir.

Yapılan incelemelerde, Avrupa Yatırım Bankası (AYB) kredisiyle yaptırılan İçme suyu isale hattı projesi için yükleniciye 2.596.422,28 Avro avans ödendiği, bu avansın 2.027.684,59 Avro’nun mahsup edildiği, yıl sonu itibarıyla 568.737,69 Avro’nun mahsubunun yapılmadığı, buna rağmen kalan bu avans tutarının bilançoda da gösterilmediği tespit edilmiştir. Bu durum kurumun varlıklarından 259 Yatırım avansları hesabının 18.559.389,54 TL (32,6326 TL x 568.737,69 Avro) az görünmesine yol açmaktadır.

Bu itibarla, Avrupa Yatırım Bankası (AYB) kredisiyle yaptırılan İçme suyu isale hattı projesi için yükleniciye ödenen Avro cinsinden avanstaki kalan tutarın 259 Yatırım avansları hesabında gösterilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Sayıştay İlamlarının Tahsilinin Sağlanmaması ve Muhasebe Kayıtlarında Eksik Yer Alması

Sayıştay ilamlarının muhasebe kayıtlarına eksik alındığı, tahsili sağlanmadığı için zamanaşımına uğrayarak kayıtlardan çıkarılan Sayıştay ilamları bulunduğu tespit edilmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "İlamların infazı" başlıklı 53'üncü maddesinde Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilmesi gerektiği, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin sorumlu olduğu belirtilmiştir. Kanunun "Kamu idareleri ve görevlilerinin sorumluluğu" başlıklı 9'uncu maddesinde de Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkındaki yaptırımlar sayılmıştır.

19.10.2006 tarih ve 26324 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 12'inci maddesinde, kamu zararından doğan alacakların, sorumlulardan, zararın olduğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte tahsil edileceği belirtilmiştir. "Kamu zararından doğan alacaklarda faiz" başlıklı 18'inci maddesine göre, Sayıştay ilamları ile tespit olunan kamu zararından doğan alacaklarda faiz başlangıç tarihi, ilâmda faizin başlangıcı hakkında hüküm varsa belirtilen tarih, aksi takdirde karar tarihi olup, sorumlular ve/veya ilgililerce yapılan ödeme tutarının, alacak aslı ile faiz tutarının tamamını karşılamaması halinde ödenen tutarın vadesi gelmiş alacak aslına ve faizine orantılı olarak mahsup edilmesi hükmedilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 140 Kişilerden alacaklar hesabına ilişkin 111'inci maddesine göre; Sayıştay ilamları ile borç hükmolunan tutarların bu hesapta izlenmesi gerekmekte olup, ilamın kesinleştiği bildirilince icra takibine başlanmalıdır.

Yönetmeliğin 112'nci maddesine göre; Sayıştay tarafından tebliğ edilen ilam içerisinde daha önce kişilerden alacaklar hesabına alınarak takipsizlik nedeniyle zamanaşımına uğratılmış paraların bulunduğu anlaşıldığı takdirde bu tutarlar, zamanaşımına uğratan sorumluları

borçlandırmak ve eski borç kayıtlarını kapatmak üzere bu hesaba alacak ve borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2008 yılı hesabının yargılanması neticesinde kesinleşen 7.117,36 TL alacağın süresi içinde tahsil edilmeyerek zamanaşımına uğratıldığı ve 2023 yılı içinde muhasebe kayıtlarından silindiği görülmüştür.

Ayrıca, ayrıntısı aşağıdaki tabloda sunulan, 2012 ve 2016 yıllarına ilişkin yargılamalar sonucunda hükmedilen toplam 380.053,87 TL kamu zararına ilişkin toplam 351.264,72 TL tahsilat bulunduğu, ancak bu tahsilatlarda faiz hesaplamasının hatalı yapıldığı, ödenen tutarın alacak aslına ve faizine orantılı olarak mahsup edilmediği görülmüştür. Yapılan tahsilatın alacak aslı ile faiz tutarının tamamını karşılamaması halinde, ödenen tutarın vadesi gelmiş alacak aslına ve faizine orantılı olarak mahsup edilerek yapılan hesaplama sonucu, 80.756,95 TL kişi borcu kalması gerekmekte olup, muhasebe kayıtlarında toplam 28.789,17 TL kişi borcu kaldığı görülmüştür. Faizin hatalı muhasebeleştirilmesi nedeniyle kişi borçlarının 51.967,78 TL eksik görüldüğü tespit edilmiştir.

Tablo 9: Sayıştay İlamlarından Eksik Tahsil Edilenler

Hesap Yılı	İlam No	Madde No	Kesinleşme Tarihi	Tazmin Tutar (TL)	Tahsil Edilen Tutar	İdare Kayıtlarında Kalan Borç Tutarı (TL)	Mevzuata Göre Kalan Borç Tutarı (TL)
2012	436	1	17.12.2016	70.122,81	70.122,81	0,00	7.672,07
2016	66	13	6.03.2019	13.817,19	13.817,19	0,00	2.033,84
2016	66	14	6.03.2019	207.724,42	207.724,42	0,00	31.279,97
2016	66	18	16.05.2018	3.325,00	3.325,00	0,00	98,65
2016	66	32	6.03.2019	11.522,43	11.522,43	0,00	1.389,22
2016	66	34	21.05.2018	12.926,09	12.926,09	0,00	491,87
2016	66	35	6.03.2019	37.372,78	19.331,35	18.041,43	24.277,19
2016	213	2	7.07.2021	23.243,15	12.495,41	10.747,74	13.514,14
TOPLAM				380.053,87	351.264,70	28.789,17	80.756,95

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusuna katıldığı ve düzeltme kayıtlarının yapıldığı belirtilmiştir. Ancak, 2024 yılında yapılan düzeltme işlemlerinin 2023 yılı mali tablolarında yer

alan hataya etkisi olmayacaktır.

Sayıştay ilamlarının ve tahsilatlarının mevzuatta gösterildiği şekilde muhasebe kayıtlarına alınması ve kesinleşen ilamların zamanında tahsilatının sağlanarak zamanaşımına uğratılmaması, zamanaşımına uğratılan kamu zararlarının sorumlular adına yeniden kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: 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 izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı

olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2023 yılında 1.683 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

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

Yapılan incelemede Belediyede görev alan kadrolu 163 işçiden 11'inin 80 ile 100 gün arasında, 27'sinin 100 ile 200 gün arasında, 22'sinin 200 günden fazla kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Sonuç olarak, Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 3: Kaçak Yapılarla İlgili İmar Para Cezalarının Tahsil Edilmemesi

Kaçak yapılarla ilgili olarak kesilen imar para cezalarının önemli bir kısmının tahsilatının sağlanamadığı tespit edilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42'nci maddesinde ruhsata aykırı veya ruhsatsız yani kaçak yapılar sebebiyle verilecek idari para cezalarının içeriği ve esasları düzenlenmiştir. Kanunun başlıklı 42'nci maddesinde;

“Bu maddede belirtilen ve imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde ilgili idare encümenince sorumlular hakkında, üstlenilen her bir sorumluluk için ayrı ayrı olarak bu maddede belirtilen idari müeyyideler uygulanır” denilmektedir.

Ruhsat almaksızın ya da ruhsata, ruhsat eklerine, projelere veya imar mevzuatına aykırı olarak yapı yapılırsa yapı sahibine, yapı müteahhidine ya da aykırılığı altı iş günü içinde idareye bildirmeyen fenni mesullere, İmar Kanunu 18, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40 ve 41'inci maddelerdeki mükellefiyetleri yerine getirmemek ya da bu maddelere aykırı davranışlarda yapı veya parsel sahibine, harita, plan, etüt ve proje müelliflerine yapı müteahhidi ve şantiye şefine, İmar Kanunu 39'uncu maddeye göre tehlike arz eden binayı yıkmayan yapı sahibine, muhtarlık izni olmaksızın yapı yapan yapı sahibine ceza verilir. Belediye sınırları içinde belediye encümeni, belediye sınırları dışında il (genel meclisi) encümeni tarafından ceza uygulanır.

İmar cezaları, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 37'nci maddesi gereğince, kararın ilgiliye tebliğinden itibaren 1 ay içinde ödenir. Bu süre içinde ödenmeyen imar para cezaları hakkında 6183 sayılı Kanun gereğince tahsil usulüne geçilir. İmar para cezasını 1 ay içinde ödemeyen ilgili adına ödeme emri düzenlenir. Ödeme emrine rağmen imar para cezası ödenmezse haciz işlemlerine başlanır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun uyarınca tahsil yoluna başvurulabileceği gibi genel haciz yoluyla takip yoluna da başvurulabileceği Yargıtay tarafından kabul edilmektedir. İmar para cezasının kamu alacağı olması nedeniyle, ilamsız icra takibi yapılabileceği Yargıtay ilamlarında yer almaktadır. Yargıtay, imar para cezasının genel haciz yoluyla takip edilemeyeceğine ilişkin bir yasal düzenleme bulunmaması nedeniyle, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun uyarınca tahsil yoluna başvurulabileceği gibi genel haciz yoluyla takip yoluna da başvurulabileceğini kabul etmektedir (Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin 14.02.2017 tarih ve E:2016/14342, K:2017/883 sayılı kararı).

İdarece önceki yıllardan gelen 11.789.239,36 TL ve 2023 yılı içinde tahakkuk eden 14.355.705,38 TL olmak üzere toplam kesilen 26.144.944,74 TL imar para cezasının 2023 yılı içinde 8.165.681,84 TL'sinin tahsil edildiği yada iptal edildiği, yıl sonu bakiye toplamının

17.979.262,90 TL olduğu görülmüştür. Konu 2022 yılı denetim raporuna da alınmış olup alacaklar artmaya devam etmektedir.

Kesinleşen para cezalarının zamanında tahsilatının sağlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Kurum Tarafından Ödenen Ceza Bedelinin Sorumlulara Rücu Edilmemesi

Yalova Belediyesi'ne ait Toptancı Halinde, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından 2016 yılında yapılan denetimde “5957 sayılı Sebze ve Meyveler İle Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” da öngörülen işlerin bir kısmının yapılmadığı tespit edilerek 100.000.-TL idari para cezasının uygulandığı, bu cezanın Kurumca İdare Mahkemesine iptali için götürüldüğü, mahkemenin kaybedilmesi üzerine cezanın Kurum bütçesinden ödendiği, ancak söz konusu işlerin bir kısmının Kurumca hala yerine getirilmediği ve ödenen cezanın da sorumlularına rücu edilmediği görülmüştür.

07.07.2012 tarih ve 28346 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in 9' uncu maddesinin üçüncü fıkrasında işyeri sayısının otuzdan az olamayacağını hüküm altına alınmış olmasına karşın Kanunun öngördüğü süre olan yürürlüğe giriş tarihinden (01.01.2012) itibaren üç yıl içinde (01.01.2015'e kadar) Yalova Belediyesi Toptancı Halinde işyeri sayısının 30'a tamamlanmadığı, sekizinci fıkrasında toptancı hallerinin kapasitesi göz önünde bulundurularak yeterli sayı ve özellikteki güvenlik kameralarının uygun alanlara yerleştirileceği hükmüne karşın Kanunun öngördüğü süre olan (01/01/2012) itibaren üç yıl içinde (01.01.2015'e kadar) güvenlik kamerası sisteminin kurulmadığı anlaşılmıştır.

“5957 sayılı Sebze ve Meyveler İle Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” un, Geçici 1'inci maddesinde;

“Geçici Madde 1 - (1) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce kurulmuş olan toptancı hallerinden;

a) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde 16'ncı maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen görev ve yükümlülüklerini yerine getirmek için ihtiyaç duyulan bilgi işlem sistemini kurmayan ve lüzumlu diğer teknik donanımı sağlamayanlara,

b) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç yıl içinde 3'üncü maddenin birinci

fikrasında belirtilen halin sınıfına, büyüklüğüne ve işlem hacmine göre yönetmelikle belirlenen müzayede, depolama, tasnifleme ve ambalajlama tesisleri ile laboratuvar ve soğuk hava deposu gibi diğer asgarî koşulları oluşturmayanlara Bakanlık tarafından 100.000.-Türk Lirası idarî para cezası verilir. Bakanlık bu yetkisini mahallin mülkî idare amirine devredebilir.

(2) Birinci fıkra uyarınca idarî para cezası verilen toptancı hallerinden, idarî para cezasının verilmesine ilişkin kararı takip eden bir yıl içinde birinci fıkranın (a) veya (b) bentlerindeki hükümlerin gereğini yerine getirmeyenlerin faaliyetleri, aykırılık giderilene kadar Bakanlık tarafından durdurulur. Bakanlık bu yetkisini mahallin mülkî idare amirine devredebilir.” denilmektedir.

Anılan Kanuna dayanarak hazırlanan “Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik”in “Toptancı Halinde Bulunması Gereken Hizmet Tesisleri ve Özellikleri” başlıklı 9’uncu maddesinin üçüncü fıkrasında; Toptancı halinde toplam işyeri sayısının otuzdan az olamayacağı, sekizinci fıkrasında ise can ve mal güvenliğinin sağlanması amacıyla, toptancı hallerinin kapasitesi göz önünde bulundurularak yeterli sayı ve özellikteki güvenlik kameraları uygun alanlara yerleştirileceği hükmü yer almaktadır

Yönetmeliğin “Geçiş Hükümleri” başlıklı Geçici 1’inci maddesinin ikinci fıkrasında ise; “1.1.2012 tarihinden önce kurulmuş toptancı halleri, 1.1.2015 tarihine kadar 9 uncu maddede belirtilen zorunlu hizmet tesislerini oluşturur... Bu tesisleri oluşturmayanlara mahallin mülkî idare amiri tarafından 100.000-Türk Lirası İdarî para cezası verilir” denilmektedir.

Toptancı Halinde iş yeri sayısının 30 olması gerekirken 24 adet işyeri olduğu, güvenlik kamerası sisteminin kurulmadığı görülmüş ve bu gerekçelerle Belediyeye 100.000.-TL idari para cezası uygulanmıştır. Kurum cezanın iptali için mahkemeye başvurmuş, ancak mahkeme tarafından ceza onanmış ve söz konusu ceza Kurumca ödenmiştir.

Kurum yetkililerinden alınan bilgi doğrultusunda söz konusu tesislerin henüz tamamlanmadığı anlaşılmıştır.

5957 sayılı Kanunu yukarıya alınan Geçici 1’inci madde ikinci fıkrasında;

“(2) Birinci fıkra uyarınca idarî para cezası verilen toptancı hallerinden, idarî para cezasının verilmesine ilişkin kararı takip eden bir yıl içinde birinci fıkranın (a) veya (b) bentlerindeki hükümlerin gereğini yerine getirmeyenlerin faaliyetleri, aykırılık giderilene

kadar Bakanlık tarafından durdurulur.” denilmektedir.

Bu durumda ilgili Bakanlık tarafından yapılacak olan denetimde anılan Kanun gereği toptancı hal faaliyetlerinin durdurulacağı aşikârdır. Bu nedenle anılan Kanun ve Yönetmelikte öngörülen hususların yerine getirilmesi gerekmektedir.

Ayrıca ödenen cezanın sorumlularına rücu edilmediği görülmüştür. Kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken veya görevlerini yaparken kusurlu davranışları ile sebep oldukları zararların idare tarafından tazmin edilmesinden sonra, idarenin kusurlu kamu görevlisine kusuru oranında rücu edilmesi hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. İdarenin kamu görevlisine rücu etmesi konusunda Anayasanın 40/3 ile 129/5’de ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 12’nci maddesinde rücu müessesesi ve rücu hakkı düzenlenmiştir. 657 sayılı Kanunun 12’nci maddesinde;

“Kişisel sorumluluk ve zarar:

Madde 12 - Devlet memurları, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorundadırlar.

Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmâl veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır.

Zararların ödettirilmesinde bu konudaki genel hükümler uygulanır.”

Denilmektedir.

Rücu, kamu hizmetinin yürütülmesinde kamu görevlilerinin kusuru ile neden olduğu ve idare adına hareket eden kamu görevlileri tarafından gerçekleştirildiği için tazminat ödeyen idarenin kişisel kusuru bulunan kamu görevlilerinin sorumluluklarının devamı için başvurusu gereken bir yol olarak düzenlenmiştir.

Kişisel kusur, kamu görevlisinin, kamu hizmetinin yürütülmesinde yetkilerini kullanırken ve görevini yerine getirirken görevle ilgili yükümlülüklerini yerine getirmemesidir. Her bir görevli, kanunlar çerçevesinde yapması gereken iş ve işlemlerden sorumludur. İdarelerin gelir, gider ve mallarına ilişkin iş ve işlemlerini yürütenler, bu eylem ve işlemlerinin kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere uygun olarak yerine getirilmesinden sorumludurlar. Sorumluluk, memurun yaptığı işin hesabını vermesi gereğidir. Yetkisini görevin gereğine

uygun olarak kullanıp kullanmadığı, işi verilen amacına uygun olarak gerçekleştirip gerçekleştirmediğinin sorgulanmasıdır.

Devlete verilen zararlar hakkında, 657 sayılı Kanunun 13'üncü maddesi uyarınca yürürlüğe konulan “Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik” in uygulanacağını hüküm altına almıştır.

Yönetmeliğin aşağıya alınan maddelerinde kamu görevlilerinin kusurlu davranışlarını ve oluşacak zararlardan sorumlu tutulacaklarına ilişkin hükümler yer almaktadır;

“Madde 3-

1- Kasti zarar: Memurların idare veya kişilere bile bile, isteyerek zarar vermesi halidir.

2- İhmal sonucu zarar: Memurların sorumlu oldukları işlere gerekli özeni göstermemeleri veya işleri savsaklamaları sebebiyle idare veya kişilerin zarara uğraması halidir.

3- Tedbirsizlik sonucu zarar: Memurların gerekli önlemleri zamanında almamaları veya eksik olarak almaları sonucunda idarenin veya kişilerin zarara uğraması halidir.”

Madde 4- Memurlar görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek; Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almakla görevli ve sorumludurlar.

Memurlar, bu görev ve sorumlulukların yerine getirilmemesi sebebiyle doğan zararları bu yönetmelikte belli edilen usul ve esaslar uyarınca tazminle mükellefler.

Madde 5- Bu yönetmelik hükümlerine göre memurlarca tazmin edilecek zararlar:

a) Kanun, tüzük ve yönetmelik hükümleri ile belirlenmiş görevlerini kasıt, ihmal veya tedbirsizlik sonucu gerekli dikkat ve itina ile yapmamaları sebebiyle idarenin veya kişilerin uğradığı zararlar,

b) Kendilerine teslim edilen Devlet malının korunması ve her an hizmete hazır halde bulundurulması için gerekli tedbirleri kasıt, ihmal veya tedbirsizlik sonucu almamaları sonucu Devlet malında meydana gelen zararlardan, ibarettir.

Madde 7- Memurun kasıt, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idarenin malca uğradığı

zararın ilgili tarafından rayiç bedel üzerinden ödenmesi esastır.”

Yönetmeliğin “*Amirlerin Sorumlulukları*” başlıklı 9’uncu maddesinde idareye verilen zararları tespit ve tahsilinden zararı veren memurların görevli buldukları kurum ve kuruluşların o mahaldeki amirleri müteselsilen sorumludurlar denilmektedir.

5957 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 01.01.2012 tarihinden itibaren 01.01.2015 tarihine kadar 3 yıl içinde zorunlu tesislerin oluşturulması zorunlu olup, bu tarihler arasında görev yapmış görevlilerin sorumluluklarını yerine getirmemeleri nedeniyle Kurumca ödenen 100.000.-TL idari para cezasının muhatabı olmaları gerekmektedir.

Belediyenin 2022 yılına ilişkin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde düzenlenen Sayıştay Denetim Raporunda söz konusu husus bulgu konusu edilmesine rağmen 2023 yılı içerisinde, ödenen cezaya ilişkin bir rücu işlemi tesis edilmemiştir.

Sonuç olarak, Toptancı Halinde anılan Kanun ve Yönetmelikte öngörülen hususların biran önce yerine getirilmesi ve sorumluların dolaylı ya da dolaysız olarak İdareye verdiği zararların bütçeden karşılanmaması, karşılanması halinde sorumlularına rücu edilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Kurumca Tespit Edilen Usulsüz Ödemelerin Tahsilatının Yapılmaması

Kurumca yapılan incelemelerde, asıl alacaklı hak sahiplerine alacakları ödenmesi gerekirken, şahısların veya firmaların herhangi bir alacak devrine ait dilekçe veya noterliklerde düzenlenen temlikname veya vekâletnamesi bulunmadığı halde üçüncü şahıslara veya firmalara usulsüz ödemeler yapıldığı belirlenmiş olduğu, kurumca tahsilat işlemlerine başlandığı ancak ilgililerden henüz tahsil edilemediği görülmüştür.

Söz konusu ödeme işlemleri için Kurumca 2010-2020 yıllarını kapsayan dönem inceleme altına alınmış, Kurum muhasebe kayıtları ile banka kayıtları karşılıklı olarak kontrol edilmek suretiyle İdarece bir denetleme yapılmıştır. Kurumca ödeme yapılan kişilerin gerçek alacaklı firmaların yasal temsilcisi olup olmadıkları, aralarında alacak devrine ilişkin temlik belgesi bulunup bulunmadığı kontrol edilmiş, işlemlerle ilgili herhangi bir belgeye ulaşılamaması üzerine yapılan bu ödemelerin usulsüz ödeme olarak kayda alındığı belirlenmiştir.

Kurum incelemesi sonucu yapılan usulsüz ödemeler toplamının 23.895.682,62-TL olduğu tespit edilmiş, bu tutar ilgililer adına 140 Nolu Kişilerden Alacaklar Hesabına alınmıştır.

Daha önce bunun 6.468.764,96-TL'sı ilgilerinden tahsil edilmiş olup, 17.426.917,66-TL Kurum alacağı kaldığı görülmektedir. 2023 yılı 140 No.lu Kişilerden Alacaklar Hesabının incelenmesinde 164.754,87.-TL daha tahsil edilmiş olduğu ve geriye 17.262.162,79.-TL usulsüz ödeme toplamı kaldığı görülmüştür. Bununla ilgili tablo aşağıya alınmıştır.

Tablo 10: Usulsüz Ödeme Alanlar Tablosu (140-No.lu Kişilerden Alacaklar Hesabından)

ADI		2023 YILI		
		TAHAKKUK	TAHSİLAT	BAKİYE
1	B.. B..	7.674.316,24		7.674.316,24
2	H.. Ç..	3.630.960,87		3.630.960,87
3	A.. R.. A..	2.485.228,50		2.485.228,50
4	E.. G..	882.207,68		882.207,68
5	T.. T..	764.518,79		764.518,79
6	C.. Ö..	719.689,98		719.689,98
7	T.. D..	571.024,45		571.024,45
8	S.. Ç..	544.298,28	106.000,00	438298,28
9	R.. E..	55.918,00		55.918,00
10	A.. D..	40.000,00		40.000,00
11	A.. İ..	35.307,90	35.307,90	0,00
12	G.. K..	23.446,97	23.446,97	0,00
TOPLAM		17.426.917,66	164.754,87	17.262.162,79

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'na göre idarece yapılan usulsüz ödemelerin sebepsiz zenginleşme hükümleri uyarınca çözümlenmesi gerekmektedir. Sebepsiz zenginleşme, geçerli olmayan veya tahakkuk etmemiş yahut varlığı sona ermiş bir nedene ya da borçlu olunmayan şeyin hataen verilmesine dayalı olarak gerçekleşebilir. Borçlar Kanunu uyarınca sebepsiz zenginleşme, sözleşme ve haksız fiiller gibi bir borç kaynağıdır. Haklı bir neden olmaksızın bir kimsenin başkasının mal varlığından veya emeğinden ötürü zenginleşmesine sebepsiz zenginleşme denmektedir. Kanunun 77'nci maddesinde; *"Haklı bir sebep olmaksızın, bir başkasının malvarlığından veya emeğinden zenginleşen, bu zenginleşmeyi geri vermekle yükümlüdür."* denilmektedir. Sebepsiz zenginleşmeden doğan istem hakkı, hak sahibinin geri isteme hakkı olduğunu öğrendiği tarihten başlayarak iki yılın ve her hâlde zenginleşmenin gerçekleştiği tarihten başlayarak on yılın geçmesiyle zamanaşımına uğrar.

5018 sayılı Kanununun 71'inci maddesinde kamu zararının tanımı yapılmış ve kamu zararının, zararın oluştuğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte ilgililerden tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır. Bu maddeye göre çıkarılan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik' de tespit edilen kamu zararlarının tahsiline ilişkin usul ve esasları belirlenmiştir.

Belediyenin 2022 yılına ilişkin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde düzenlenen Sayıştay Denetim Raporunda söz konusu husus bulgu konusu edilmiş olup kurum tarafından yersiz olarak ödendiği belirlenen tutarın çok büyük bir kısmının hala tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, tahsil edilemeyen 17.262.162,79.-TL kurum alacağının, yapılan tebligata rağmen sorumlular ve/veya ilgililerce süresinde rızaen ödenmemesi halinde 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil edilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 6: Parasal Sınırlara Tabi Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödenegin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

Belediye tarafından 4734 sayılı Kanun'un parasal sınırlara tabi doğrudan temin (22/d) ve pazarlık usulü (21/f) maddelerine göre yapılan mal alımlarında, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan bütçe ödeneklerinin %10'luk sınırının aşıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde; bu Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı ifade edilmiştir.

Yine Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21.1.1.2. maddesine göre; kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların, temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar hariç olmak üzere 21'inci maddesinin (f) bendi, 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

Anılan Tebliğ'in 21.2'inci maddesinde; kurum ve kuruluşların mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranını hesaplayacakları belirtilmiştir.

Aynı Tebliğ'in 21.3'üncü maddesinde; ihale ve harcama yapmaya yetkili birimlerin 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yaptıkları harcamalarının, toplam ödeneklerinin %10 oranını aşıp aşmadıklarını takip edecekleri belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yapılan harcamaların, her biri için ayrı ayrı olmak üzere bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10 oranını aşıp aşmadığının takip edilmesi ve %10 oranın aşılabacağına anlaşılması halinde, uygun görüş için Kamu İhale Kurumuna başvurulması gerekmektedir.

Yapılan incelemede yıl içinde 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendi uyarınca yapılan mal alımlarına ilişkin harcama toplamının, bu amaçla ayrılan ödeneğin %10'unu aştığı ve limiti aşan harcamalar için ise Kurulun uygun görüşünün alınmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 11: Mal Alımı İşlerine Ayrılan Ödenek ve Harcama Tutarları

Harcama Kalemleri	Toplam Ödenek Tutarı	Toplam Ödeneğin % 10'u (Sınır)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı	Sınırı Aşan Tutar
Mal Alımı	257.577.000,00	25.757.700,00	65.148.623,93	39.390.923,93

Kamu İdaresince 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen mal alımı işlerinde bütçeye bu amaçla konulan ödeneğin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılmaması gerekmektedir.

BULGU 7: Borçlanmanın Amacı Dışında Kullanılması

Milli Emlak Müdürlüğünden Taşınmaz alınması ve Yalova Merkez İçme Suyu İsale Hattı İnşaatının KDV bedelinin ödenmesi için yapılan borçlanmaların idarenin diğer faaliyetlerinde kullanıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesiyle "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesine göre borçlanmaya karar vermek, meclisin yetkisindedir.

Yapılan incelemede, belediye meclisinin, belediye başkanına, Yalova Merkez İçme Suyu İsale Hattı İnşaatının KDV bedelinin ödenmesi için 90 milyon TL, Milli Emlak

Müdürlüğünden Taşınmaz alınması için 30 milyon TL olmak üzere toplam 120 milyon TL borçlanma yetkisi verdiği, bu kapsamda detayı aşağıdaki tabloda görüleceği üzere 110 Milyon TL borçlanma yapıldığı görülmüştür. Borçlanma amacı çerçevesinde toplam 56.700.335 TL harcandığı, ancak borçlanılan amaç çerçevesinde devam etmekte olan ödemeler için kalması gereken 53.299.665 TL'nin banka hesaplarında bulunmadığı, idarenin diğer faaliyetleri doğrultusunda harcandığı tespit edilmiştir.

Tablo 12: Borçlanmalar ve Karşılığında Yapılan Harcamalar

Borçlanma Nedeni	Borçlanma Yetkisi (TL)	Gerçekleştirilen Borçlanma (TL)	Amaç Doğrultusunda Yapılan Harcama (TL)	İleride Harcanmak Üzere Bankada Olması Gereken Tutar (TL)
Yalova Merkez İçme Suyu İsale Hattı İnşaatının KDV Bedelinin Ödenmesi	90.000.000	90.000.000	51.630.023	38.369.977
Milli Emlak Müdürlüğünden Taşınmaz Alınması	30.000.000	20.000.000	5.070.312	14.929.688
TOPLAM	120.000.000	110.000.000	56.700.335	53.299.665

Borçlanma suretiyle edinilen kaynakların, belediye meclisinden alınan yetki çerçevesinde kullanılması gerekmektedir.

BULGU 8: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

Belediye ile yetkili sendika arasında imzalanmış olan Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine konusu dışında hükümler konulduğu görülmüştür.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 15'inci maddesinde belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği; denebilecek 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 tayin edilebileceği hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Mahalli İdarelerde Sözleşme İmzalanması" başlıklı 32'nci maddesinde; belediyelerde, belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde

verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere sözleşme imzalanabileceği belirtilmiştir. Aynı maddenin devamında ise yapılacak olan bu sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Kanun hükmünden de anlaşılacağı üzere belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminatı tutarını tespit etmek üzere bir sözleşme imzalamak için yetkili olup, sözleşme hakkının toplu sözleşme gibi düşünülmesi ve sözleşme metninde sosyal denge tazminatı dışında başkaca hükümlere yer verilmesi mümkün değildir.

Belediye ile yetkili sendika arasında akdedilen Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi'nde;

- Belediye kuramlarınca işletilen spor, kültür ve benzeri tesislerden çalışanların eş ve çocukları ücretsiz olarak yararlanması,
- Kurum tarafından, çalışanların talebi halinde, hastalanma, cenaze, düğün, taşınma gibi ihtiyaçlarında kurumun araçları şoförü ile birlikte tahsis edilmesi
- İşverenin kuruluşları ve tesisleri ile düzenlediği sürekli/süreksiz etkinliklerden üyelerin kendileri ile bakmakla yükümlü oldukları eş ve çocuklarının ücretsiz veya indirimli yararlanması,
- İşverenin, iş veriminin yükseltilmesi amacıyla üyelerin mesleki becerilerinin artırılması ve mesleki bakımdan gelişmeleri için eğitimler yaptırması, başka kurum veya kuruluşların düzenlediği kurs, seminer, konferans gibi faaliyetler için salon, ekip, araç ve gereçleri ücretsiz tahsis etmesi,

gibi Sözleşme'nin amacı ve konusu ile bağdaşmayan hükümlere yer verildiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, Sosyal denge tazminatı sözleşmesinde yasal yetki çerçevesine bağlı kalınması ve sözleşmenin amacı ve konusu ile ilgisi bulunmayan hükümlere yer verilmemesi gerekmektedir.

BULGU 9: Belediye Tarafından Kamu Kurumuna Tahsis Edilen Taşınmazın 5393 Sayılı Belediye Kanunu'na Aykırı Şekilde Tahsis Amacı Dışında Gelir Getirici İşte Kullanılması

Belediye tarafından Yalova İl Emniyet Müdürlüğüne (YİEM) tahsis edilen taşınmazın 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine aykırı olarak tahsis amacı (polis noktası) dışında

kullanıldığı, tahsis edilen Kurum (YİEM) tarafından gelir getirici amaçlı Sosyal Tesis ‘Polis Lokali’ (Çay Bahçesi/Cafe/Lokanta) yapıldığı, bu tahsis işleminden dolayı Belediyenin zarara uğradığı belirlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Diğer Kuruluşlarla İlişkiler” başlıklı 75’inci maddesinin (d) bendinde;

“d) Kendilerine ait taşınmazları, aslı görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür.

Kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz” denilmektedir.

Yalova Belediyesi mülkiyetinde bulunan, “Donanma Tesislerinin Batısı, 17 Ağustos Parkı İçi” adresindeki deniz kenarındaki taşınmaz (eski adı Kanka Çay Bahçesi), Belediye Meclisinin 22.05.2019-514 sayılı Kararıyla YİEM’ ne 12.06.2019-12.06.2029 tarihleri arasında olmak üzere 10 yıllığına acil durumlarda “Polis Noktası” olarak kullanılmak üzere tahsis edilmiştir.

Belediye ve YİEM arasında 12.06.2019 tarihinde imzalanan Protokolün 3’üncü maddesinde söz konusu taşınmazın “Polis Noktası” olarak kullanılacağı açıkça belirtilmiştir. Protokolde aynen;

“Madde 3- Tahsise konu taşınmaz mal 17 Ağustos Parkında bulunan Deprem Anıtı ile yakınlarındaki parklar ve sahil bandında güvenliği artırmak, suç ve suçlu ile mücadele, mağdurların haklarının korunması ile birlikte güvenlik hizmetlerinin en üst seviyede verilmesi için, acil durumlarda görevlendirilecek personelin toplanma ve bekletme yeri, ilimizde yapılacak olan toplantı gösteri vb. konularla ilgili diğer illerden görevlendirilecek personelin bekletilmesi ile görev yapan yay ve motorize devriyelerin de ihtiyacını karşılayacak "Polis Noktası" olarak kullanılmak üzere tahsis edilmiştir.

Madde 5- ... d) Tahsis amacının ortadan kalkması ya da diğer başka yasal gereklilik vb. nedenlerle tahsisin sona ermesi durumunda taşınmaz bakımı yapılmış olarak (boya badana vs.) Belediye'ye teslim edilecektir.

Madde 6- Protokol şartlarına aykırı hareket fesih nedeni olup, taraflar karşılıklı anlaşmak suretiyle protokolü süresinden önce de fesih edebilir.” denilmektedir.

Yerinde yapılan incelemede, tahsis konusu taşınmazın YİEM tarafından halen “Sosyal Tesis ‘Polis Lokali’ (Çay bahçesi/Cafe/Lokanta)” olarak gelir getirici işlerde kullanıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu taşınmaz ilk olarak 07.10.2013 yılında 287 Nolu Meclis Kararı ile 08.01.2014-07.01.2019 tarihleri arasında 5 yıl süre ile “çay bahçesi” olarak kullanılmak üzere YİEM’ ne tahsis edilmiştir. Söz konusu taşınmazın daha önce Belediyeden ihale yoluyla kiralanana “Kanka Çay Bahçesi” adıyla faaliyet gösteren bir işletme olduğu görülmektedir.

2017 yılı işlemlerinin incelendiği Sayıştay Raporunda bu tahsis işleminin tenkit edilmesi üzerine (çay bahçesi olarak kullanılmayacağı belirtilmiş) ve tahsis süresinin de bitmesi dolayısıyla Belediye tarafından 08.02.2019 tarih ve 76718006-756.01-E-1798 sayılı yazıyla, YİEM’ den söz konusu taşınmazın ivedilikle boşaltılması ve Belediyeye teslim edilmesi istenmiştir.

Taşınmaz boşaltılmadan bu sefer YİEM tarafından söz konusu taşınmazın acil durumlarda “Polis Noktası” olarak kullanılmak üzere yeniden tahsisi Belediyeden talep edilmiştir. Bunun üzerine yukarıda bahsedilen yeni bir Meclis Kararı ile “acil durumlarda Polis Noktası olarak kullanılmak üzere” YİEM’ ne tahsisi yapılmıştır.

Ancak, yapılan incelemede tahsis konusu taşınmazın YİEM tarafından önceden olduğu gibi “Polis Noktası” olarak değil “Sosyal Tesis-Polis Lokali (Çay bahçesi/Cafe/Lokanta)” olarak gelir getirici iş ve işlerde kullanıldığı, faaliyetini hiç değiştirmedeği, dolayısıyla tahsis amacının dışına çıktığı görülmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 75’inci maddesinde belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince kamu kurum ve kuruluşlarına devir veya tahsis edilen taşınmazların, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca, Belediye ve YİEM arasında 12.06.2019 tarihinde imzalanan tahsis Protokolünün 3'üncü maddesinde söz konusu taşınmazın "Polis Noktası" olarak kullanılacağı açıkça belirtilmiştir.

Belediyenin 2022 yılına ilişkin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde düzenlenen Sayıştay Denetim Raporunda da yer alan husus hakkında 2023 yılı içerisinde bir işlem yapılmamıştır.

Sonuç olarak, Yalova İl Emniyet Müdürlüğü tarafından gelir getirici olarak kullanılan taşınmaza ilişkin tahsis işleminin, 5393 sayılı Kanunun 75'inci maddesi ve taraflarca imzalanan Protokolün 5 ve 6'ncı maddesi hükümleri gereğince "tahsis amacı dışında gelir getirici işlerde kullanıldığı" için iptal edilmesi ve taşınmazın tahliye ettirilmesi, deniz kenarında, kira getirisi çok yüksek söz konusu taşınmazın 2886 sayılı Kanun gereğince Belediyece daha önce de yapıldığı gibi ihale yoluyla kiraya verilerek kira geliri elde edilmesi, Kurumun zarara uğratılmasının önüne geçilmesi, işlemlerin 5393 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri çerçevesinde takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Taksi plakası hakkı ihalesinin süresiz yapılması

T plakalı ticari taksi ruhsatı hakkının satılmak suretiyle, belediyenin imtiyaz hakkının süresiz bir şekilde devredildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesine göre, mahallî müşterek nitelikteki ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri, şehir içi trafik, hizmetlerini belediyelerin yapması veya yaptırması gerekmekte olup, "Uygulanmayacak hükümler" başlıklı 84'üncü maddesine göre belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak; 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nunda Belediye Kanunu hükümlerine aykırılık bulunması durumunda Belediye Kanunu hükümleri uygulanmalıdır.

"Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; "*Belediyenin yetkileri ve imtiyazları şunlardır:*

...

f) Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işletletmek.

...

p) Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

...

Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67'nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir." Hükmü bulunmaktadır.

Kanunun 18 inci maddesinde, Belediye adına imtiyaz verilmesine karar vermek, Belediye Meclisinin görev ve yetkisi olarak sayılmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesine göre belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülmesi gerekmektedir.

Danıştay 8. Dairesinin 17/09/2020 tarihli ve E. No: 2016/14732, K. No: 2020/3653 sayılı kararında da, belediyenin yetki ve imtiyazları arasında yer alan toplu taşıma araçları ve ticari taksi nitelikli araçların çalışma izinleri, sayı ve güzergahlarının belirlenmesi ve buna yönelik olarak yapılan başvuruların değerlendirilmesi ile gerekli işlemlerin yapılmasına ilişkin yetkinin belediye meclisine ait olduğu hükmedilmiştir.

Diğer taraftan, Danıştay 13. Dairesinin E. No: 2015/985, K. No: 2015/3164 numaralı kararında; belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu, kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıllı sınırlı olduğu ve her iki durumunda Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu ifade edilmiş, toplu taşıma hizmetlerinin ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, 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 konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği hükmedilmiştir.

Yapılan incelemede, 2021 yılında Belediye Meclisi tarafından taksi ruhsatı ihalesinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde yapılabilmesi için Belediye Başkanına yetki verildiği, buna istinaden 2023 yılı içinde 2 farklı ihale ile toplam 10 taksi plakası hakkının satıldığı görülmüştür.

Yukarıda yapılan açıklamalar uyarınca, bir kamu hakkının satışı, süresiz bir şekilde üçüncü kişilere devredilmesi hukuka uygun olmayıp, taksi ile yolcu taşıma faaliyetinde bulunulması için belirlenen plakalara izin/ruhsat verilmesi işlemi; 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale yapılarak 49 yılı aşmayacak şekilde imtiyaz ya da 10 yılı aşmayacak şekilde hat kirası veya ruhsat verme yöntemlerinden birisi tercih edilerek ihale edilmelidir.

BULGU 11: Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunmaları

Belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet yürüten işletmelerin mevcut olduğu tespit edilmiştir.

10.08.2005 tarihli ve 25902 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde anılan Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet gösterebilmesi için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatının olması gerekmektedir.

Diğer taraftan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılmasının "İşyeri Açma İzni Harcına" tabi olacağı belirtilmektedir.

Belediye hizmetlerinin görüldüğü, belediye başkanı makamının da bulunduğu işhanındaki işyerlerinde yaptırılan taramada, 25 adet ruhsat alması gereken işyeri bulunduğu, bunlardan 10 tanesinin ruhsatsız faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir. Bu durumun mevcudiyeti, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında tahsil edilmesi gereken işyeri açma ve çalışma ruhsat harcının düşük kalmasına sebep olmaktadır.

Belediyenin, ruhsatsız faaliyet gösteren işyerleri için gerekli tedbirleri alması gerekmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Belediye Tarafından Kamu Kurumuna Tahsis Edilen Taşınmazın 5393 Sayılı Belediye Kanunu'na Aykırı Şekilde Tahsis Amacı Dışında Gelir Getirici İşte Kullanılması	2022	Yerine Getirilmedi	Bu husus, Raporun "Diğer Bulgular" Bölümünde "Belediye Tarafından Kamu Kurumuna Tahsis Edilen Taşınmazın 5393 Sayılı Belediye Kanunu'na Aykırı Şekilde Tahsis Amacı Dışında Gelir Getirici İşte Kullanılması" başlığıyla yer almaktadır.
Kurumca Tespit Edilen Usulsüz Ödemelerin Tahsilatının Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Bu husus, Raporun "Diğer Bulgular" Bölümünde "Kurumca Tespit Edilen Usulsüz Ödemelerin Tahsilatının Yapılmaması" başlığıyla yer almaktadır.
Kurum Tarafından Ödenen Ceza Bedelinin Sorumlulara Rücu Edilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	Gereği yerine getirilmemiştir. Bu nedenle söz konusu husus, RDK kararı doğrultusunda, Diğer Bulgular bölümünün 4 üncü bulgusu olarak Raporda yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Kaçak Yapılarla İlgili İmar Para Cezalarının Tahsil Edilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	Bu husus, Raporun "Diğer Bulgular" Bölümünde "Kaçak Yapılarla İlgili İmar Para Cezalarının Tahsil Edilmemesi" başlığıyla yer almaktadır
Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması	2022	Yerine Getirilmedi	Bu husus, Raporun "Diğer Bulgular" Bölümünde "Parasal Sınırlara Tabi Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü

			Alınmadan Aşılması” başlığıyla yer almaktadır
--	--	--	--