



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BALIKESİR HAVRAN BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7. DENETİM BULGULARI	12

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7

KISALTMALAR

BEM-BİR-SEN	Belediye ve Özel İdare Çalışanları Sendikası
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KPSS	Kamu Personeli Seçme Sınavı
MAPEG	Maden ve Petrol işleri Genel Müdürlüğü

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Yapımı Süren Yatırımların İlgili Hesaplarda İzlenmemesi
2. Belediyenin İller Bankası Anonim Şirketindeki Ortaklık Payının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

B. Diğer Bulgular

1. Yapım İşlerinde All Risk Sigortanın Zamanında Yaptırılmaması
2. Harcama Pusulası Karşılığında Yapılan Ödemelerin Yaygınlık ve Süreklilik Arz Etmesi
3. Yapım İşİ ile İlgili Hakediş Raporunun Sadece Bir Kişİ Tarafından İmzalanması
4. Haczedilemeyen Gelirlerin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi
5. Belediye Şirketine Borç Verilmesi
6. Maden İşletmelerinden Alınması Gereken Belediye Payının Takibinde Eksiklikler Olması
7. Ulusal Bayram Gününde Çalışan İşyerlerinden Çalışma Ruhsatı Harcının Tahsil Edilmemesi
8. İdari Para Cezalarının Takip ve Tahsil Edilmemesi
9. Hizmet Alımı Yoluyla Belediye Şirketinden İstihdam Edilen İşçi Personelin Zabıta Olarak Görevlendirilmesi
10. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilen Konular Dışında Hükümler 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.

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Havran Belediyesinin karar organı olan Havran Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 15 meclis üyesinden oluşmaktadır.

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

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

Havran Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı birim bulunmamaktadır. Başkana bağlı olarak memurlar arasından atanan 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 17 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhtas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	149	43
Sözleşmeli Personel	-	1
Kadrolu İşçi	73	6
Geçici İşçi	-	-
Toplam	222	50
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	117

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu 2 adet şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

Havran 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	Geçen Yılandan	Bütçe İle Verilen Ödenek	Ek ve Olağanüstü	Eklenen / Düşülen	Ödenek Toplamı(TL)	Bütçe Gideri Toplamı(TL)	İptal Edilen Ödenek(TL)	Ertesi Yıla Devreden
01	Personel Giderleri	0	27.235.000,00	6.000.000,00	10.256.000,00	43.491.000,00	41.289.718,80	2.201.281,20	0.00
02	Sosyal Güvenlik	0	3.290.000,00	0,00	2.481.500,00	5.771.500,00	4.934.470,53	837.029,47	0.00
03	Mal ve Hizmet Alım	0	148.665.000,00	31.000.000,00	4.479.200,00	184.144.200,00	142.136.343,04	13.057.856,96	28.950.000,00
04	Faiz Giderleri	0	4.000.000,00	0.00	0,00	4.000.000,00	3.064.398,72	935.601,28	0.00
05	Cari Transferler	0	1.700.000,00	0,00	560.000,00	2.260.000,00	1.839.315,45	420.684,55	0.00
06	Sermaye Giderleri	10.000.000,00	15.600.000,00	19.550.000,00	-860.000,00	44.290.000,00	11.652.350,00	1.537.650,00	31.000.000,00
07	Sermaye Transferleri	0	0,00	0,00	3.000.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00	0.00	0.00
08	Borç Verme	0	0,00	0,00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
09	Yedek Ödenek	0	20.000.000,00	0,00	-19.916.700,00	83.300,00	0.00	83.300,00	0.00
Toplam		10.000.000,00	220.490.000,00	56.550.000,00	0.00	287.040.000,00	207.916.596,54	19.073.403,46	59.950.000,00

Havran Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 220.490.000,00 TL ödenek öngörölmüş olmakla birlikte yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2024 yılı ödenek toplamı 287.040.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 207.916.596,54 TL bütçe gideri yapılmış ve 19.073.403,46 TL ödenek iptal edilmiş olup 2025 yılına 60.050.000,00 TL ödenek devretmiştir.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	19.950.000,00	9.705.101,80	1.565.680,00	9.703.536,12	48,64
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	63.990.000,00	106.708.293,89	86.612,81	106.621.681,08	166,62
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	50.700.000,00	8.896.457,03	0	8.896.457,03	17,55
05- Diğer Gelirler	84.350.000,00	113.483.434,22	7.471,36	113.475.962,86	134,53
06- Sermaye Gelirleri	1.500.000,00	5.691.504,21	0	5.691.504,21	379,43
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	220.490.000,00	244.484.791,15	95.649,85	244.389.141,30	110,84

2024 yılında net bütçe geliri %110,84 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirlerinde (%48,64), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde (%166,62), alınan bağış ve yardım gelirlerinde (%17,55), diğer gelirlerde (%134,53), sermaye gelirlerinde (%379,43) gerçekleşme olmuştur.

Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin öngörölenenden yüksek olması ilan ve reklam gelirlerindeki artıştan kaynaklanmıştır.

Sermaye gelirleri gayrimenkul satışlarından dolayı ve diğer gelirler ise merkezi idare

vergi gelirlerinden alınan paylardaki artıştan dolayı artmıştır.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	27.235.000,00	41.289.718,80	151,60
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3.290.000,00	4.934.470,53	149,98
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	148.665.000,00	142.136.343,04	95,61
04- Faiz Gideri	4.000.000,00	3.064.398,72	76,61
05- Cari Transferler	1.700.000,00	1.839.315,45	108,20
06- Sermaye Giderleri	15.600.000,00	11.652.350,00	74,69
07- Sermaye Transferleri	0,00	3.000.000,00	-
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	20.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	220.490.000,00	207.916.596,54	94,30

2024 yılında bütçe giderleri %94,30 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe başlangıç ödeneğine göre oransal olarak en önemli sapmalar, ücret artışları nedeniyle personel giderleri ve SGK prim giderlerinde gerçekleşmiştir. Mal ve hizmet alım giderleri %95,61, faiz gideri %76,61 ve sermaye giderleri %74,69 seviyelerinde olmak üzere başlangıç ödeneğine göre düşük gerçekleşmiştir.

Sermaye giderleri tahmin edilenden daha az sayıda gayrimenkul alımı nedeniyle düşük gerçekleşmiştir.

Sermaye transferlerindeki artış ise belediye şirketine yapılan sermaye artırımından kaynaklanmıştır.

Giderler içerisinde en büyük kalem ise %68,37 ile mal ve hizmet alımlarıdır.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim	2024-2023 Değişim
Vergi Gelirleri	5.151.090,46	8.664.542,46	9.703.536,12	68,20	11,99
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	18.273.979,38	58.068.367,31	106.621.681,08	217,76	83,61
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	4.712.678,12	9.942.900,54	8.896.457,03	110,98	-10,52
Diğer Gelirler	29.870.531,63	56.473.543,27	113.475.962,86	89,06	100,94
Sermaye Gelirleri	257.161,67	4.962.280,00	5.691.504,21	1.829,63	14,70
Toplam	58.265.441,26	138.111.633,58	244.389.141,30	137,04	76,95
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Net Toplam	57.725.441,26	138.111.633,58	244.389.141,30	137,04	76,95

2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 106.277.507,72 TL tutarında (%76,95) artış göstermiştir. Alınan bağış ve yardımlar hariç olmak üzere bütçe gelirlerini oluşturan tüm kalemlerde artış olmuştur.

Bütçe gelirlerine en önemli katkı merkezi idare vergi gelirlerinden alınan pay ve ilan ve reklam gelirindeki artıştan sağlanmıştır. Sermaye gelirlerindeki artışta büyük oranda gayrimenkul satışları etkili olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	9.724.201,51	20.240.213,62	41.289.718,80	108,14	104,00
SGK Devlet Prim Giderleri	1.463.598,81	3.021.364,40	4.934.470,53	106,43	63,32
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	53.027.002,92	156.847.970,32	142.136.343,04	195,79	-9,38
Faiz Giderleri	2.599.055,94	3.482.616,39	3.064.398,72	34,00	-12,01
Cari Transferler	823.125,15	1.523.774,77	1.839.315,45	86,12	20,71
Sermaye Giderleri	682.684,36	5.061.191,26	11.652.350,00	641,37	130,23
Sermaye Transferleri	-	-	3.000.000,00	-	-
Toplam	68.319.668,69	190.177.130,76	207.916.596,54	178,36	9,33

İdarenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında bir önceki yıla göre 17.739.465,78 TL tutarında (%9,33) artmıştır. Yılın özellikle ilk altı ayı boyunca artmakta olan enflasyon

nedeniyle mal ve hizmet alım giderleri hariç olmak üzere gider kalemlerinin tümünde artış olmuştur. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında tutar olarak en büyük artış personel giderinde olmuştur. Sermaye giderleri ise yapılmakta olan yatırımlar nedeniyle artış göstermiştir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın İdarenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 202.654.358,08 TL, Faaliyet Geliri 235.881.953,99 TL olup 165.075.962,30 TL'lik enflasyon düzeltmesi ile Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 198.303.558,21 TL olarak gerçekleşmiştir.

Havran 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	Havran Beltat Tarım, Turizm, Gıda, Petrol Ürünleri, Enerji San ve Tic. Ltd Şti.	3.240.000,00	3.240.000,00	100
2	Havran Belediyesi Personel Ltd. Şti.	48.000,00	48.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Havran Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Çerçeve hesap planının genel yapısı” başlıklı 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 "Mali tabloların hazırlanması" başlıklı 484 ve "Mizan cetveli ve düzenlenecek temel mali tablolar ile diğer mali tablolar" başlıklı 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

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

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın "Diğer belgelerin verilme yeri, süresi ve usulleri" başlıklı 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

İdare organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları, organizasyon şemasına bağlı olarak hazırlanan görev ve çalışma yönetmelikleri ile diğer yönetmelikler ve yönergeler hazırlanarak tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterli düzeyde yapılmaktadır.

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

Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiş ve kurum çalışanlarına duyurulmamıştır.

Risk Değerlendirme Standartları

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 41'inci maddesinde yer alan "...Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plân yapılması zorunlu değildir." hükmüne istinaden Kamu İdaresi tarafından stratejik plan hazırlanmamıştır.

İdare performans programı hazırlanmamıştır.

İdare iç kontrol risklerini belirlememiştir.

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, hata riskini ve hileli işlemleri en aza indirebilmek amacıyla, görevler farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik çalışmalar kapsamında kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmemiştir.

Kontrol faaliyetlerinin etkinliği düzenli olarak gözden geçirilmediğinden dolayı yeterli değildir.

İdarede ön mali kontrol sistemi mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı yoktur.

İzleme Standartları

İdarede iç kontrol sisteminin değerlendirilmesine yönelik bir çalışma yoktur. İdare bünyesinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Havran Belediyesi 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: Yapımı Süren Yatırımların İlgili Hesaplarda İzlenmemesi

Yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü malzeme ve işçilik giderleri ile genel giderlerin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı’na alınmadan doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının niteliğini tanımlayan 204’üncü maddesinde bu hesabın; yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği

tarihte ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılacağı hususu düzenlenmiştir.

Buna göre yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabındaki tutarların geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte veya iş fiilen tamamlandığı tarihte bu hesaptan çıkartılıp ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2024 yılı içerisinde yapımı devam etmekte olan 2 adet maddi duran varlık için geçici kabulden önce yapılan madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'na kaydedilmeksizin 630 Giderler Hesabı kullanılmak suretiyle doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin geçici kabul işlemi yapılıncaya kadar 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nda izlenmesi, geçici kabulü yapıldıktan sonra ise ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılması gerekmektedir.

BULGU 2: Belediyenin İller Bankası Anonim Şirketindeki Ortaklık Payının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

İller Bankası Anonim Şirketinin sermayesine iştirak edilmiş olan ortaklık paylarının tamamının, 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesinde bankanın ortakları arasında belediyeler de sayılmış olup, sermayenin ne şekilde teşekkül edeceğine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Ayrıca bu kapsamda iştirak edilen ortaklık payının 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında görülmesi Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 178'inci maddesi gereğidir.

İller Bankası Anonim Şirketinin resmi 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 5.972.731,10 TL kesinti yapılmıştır. Ancak Belediyece, 2024 yılı sonunda düzenlenen mali tablolarda, 240 Mali

Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında, İller Bankası Anonim Şirketindeki ortaklık payı için herhangi bir muhasebe kaydı yapılmadığı tespit edilmiştir.

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

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Yapım İşlerinde All Risk Sigortanın Zamanında Yaptırılmaması

Yapım İşlerinde “All Risk” sigortanın işe başlanıldıktan sonra yaptırıldığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun 9’uncu maddesine göre;

Yapım işlerinde yüklenici; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.

İşyerinin sigortalanması, idari şartnamelerde ve sözleşmelerde bulunması zorunlu hususlar arasındadır. Sigorta ile ilgili hükümler Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin 9’uncu maddesinde de yer almaktadır. Birinci fıkradaki mevcut düzenlemeye göre;

- İşe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı “inşaat sigortası (bütün riskler/all risk)” sigortası,

- Geçici kabul tarihinden, kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye (teminat süresi) ilişkin ise yürürlükteki inşaat sigortası (bütün riskler) genel şartları çerçevesinde, kapsamı ihale

dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigortası (Yüklenicinin sorumlu olduğu bir nedene dayanan ziyan ve hasarlara karşı teminatı içeren),

yaptırılması kuralı getirilmiş, beşinci fıkrada ise;

Sigorta poliçesinin ilk hakediş raporunun düzenlenip tahakkuka bağlanmasından önce idareye verilmesi gerektiği, aksi halde hakediş tutarının ödenmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Belirtilen hükümlere rağmen, iş yeri teslim tarihi 21.09.2023 olan “Spor Kompleksi Yapım İşi İhalesi” işinde all risk sigortası, işe başlandıktan ve 7.963.713,48 TL imalat yapıldıktan sonra 1 No.lu hakedişin onaylanmasından bir gün önce 24.10.2023 tarihinde yapılmıştır.

All risk sigorta; hem yapılan işi hem de yüklenicinin o işin yapılabilmesi için kullandığı alet, edevat, makine ve ekipmanı korumaktadır. Sigorta poliçesi başlangıç tarihinin işe başlama tarihinden itibaren olması gerekmektedir. Sigorta yapılmamak suretiyle ortaya çıkabilecek hasar ve zararların sonuçlarından, sigorta poliçelerinin ibrazını talep etmeyen idare görevlilerinin sorumluluğu söz konusudur.

BULGU 2: Harcama Pusulası Karşılığında Yapılan Ödemelerin Yaygınlık ve Süreklilik Arz Etmesi

Doğrudan temin kapsamında yaptırılan hizmet alımları ve yapım işlerinin işçilik bedellerinin harcama pusulası karşılığında yapılan ödemelerinin yaygınlık ve süreklilik arz ettiği görülmüştür.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun 234’üncü maddesinde; vergiden muaf esnaftan alınan mal ve hizmetler için gider pusulası düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Vergiden muaf esnaf konusu 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu’nun 9’uncu maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddede kimlerin vergiden muaf esnaf olarak nitelendirilecekleri madde madde sayılmıştır. Söz konusu maddede önemli bir belirlemeye yer verilerek; söz konusu işleri gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerine bağlılık arz edecek şekilde yapanların esnaf muaflığından faydalanamayacakları belirtilmiştir.

Uygulamada idareler süreklilik göstermeyen ve kendilerine bağlılık arz etmeyen kişiler tarafından ifa edilen bazı işçilik bedellerini harcama pusulası ile tevsik etmek suretiyle ödeyebilmektedirler.

15.08.2007 tarih ve 26614 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin 3’üncü maddesinde de; kanunen fatura veya fatura yerine geçen belgeleri düzenlemek zorunda olmayanlardan yapılan alımlarda, idarelerce Yönetmelik eki 1 örnek numaralı “harcama pusulası” düzenlenerek ödeme belgesi ekine bağlanacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verdiğimiz yasal mevzuat kapsamında harcama pusulası düzenlenecek işlere dair yapılması gereken vergi tevkifatları 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu’nun 94’üncü maddesinde düzenlenmiştir.

Mevzuat lafzı kapsamında harcama pusulası ile belgelendirilebilecek işlemler sınırlı olmakla birlikte, İdarede yasal lafzının çok üstünde bir uygulama alanı bulmuştur.

Yapılan incelemede; bazı mahallelerin ay boyunca temizliğinin yapılması, çöp konteynırlarının tamirata ve bakımının yapılması işçiliği, çeşitli onarım işleri işçilik bedellerinin harcama pusulası karşılığında yapılan ödemelerinin sürekli ve olağan hale geldiği tespit edilmiştir.

Mevzuatta “süreklilik” ve “bağlılık” arz etmeyen işlerdeki ödemelerin harcama pusulası ile tevsik edilmesine olanak sağlanmışken İdarede; “süreklilik” ve “bağlılık” içeren işlerde dahi harcama pusulası kullanılarak ödemede bulunulmuştur.

Burada alınan hizmetin içerdiği “süreklilik” ve “bağlılık” unsurlarının işçi – işveren ilişkisi doğurduğu göz ardı edilmektedir. Ancak İdarede istihdam maliyetlerine (artan oranlı gelir vergisi tarifesine göre hesaplanan gelir vergisi, damga vergisi, işçi ve işveren sigorta primleri ile işçi ve işveren işsizlik sigortası primleri ile işçi çalıştırılması sonucunda ortaya çıkabilecek ek yükümlülükler v.b.) katlanmamak için ilgili kişileri ücretli/sigortalı olarak değil de arzi nitelikte serbest meslek hizmeti alınan kişiler olarak göstermek uygulaması olağan hale gelmiştir. Yapılan işler incelendiğinde; işlerin çoğunun adına harcama pusulası düzenlenen kişilerin de söz konusu işlerin ifası için işçi istihdam etmesi gerektirecek büyüklükte olduğu anlaşılmaktadır.

Gelir Vergisi Kanunu’nun 61’inci maddesine göre; işverene tabi olmak ve belirli bir iş yerine bağlı olmak, işverenin emir ve talimatları ile hareket etmek ücretin önemli unsurlarıdır. Bu unsurları taşıyan ödemelerin harcama pusulası ile tevsik edilmesi, bu ödemelere konu işleri yapanların ise bordroya alınmaması (sigortalı olarak çalıştırılmamaları) mümkün görülememektedir.

Birden fazla işçi istihdam edilen ve önemli büyüklükteki hizmet alımları ve yapım işleri işçilikleri ile ilgili konularda; iş hukuku ve sigorta mevzuatı uygunluk açısından daha hassas hareket edilmesi ve harcama pusulası ile ödeme yapma uygulamasının amacına uygun kullanılması gerekmektedir.

BULGU 3: Yapım İşi ile İlgili Hakediş Raporunun Sadece Bir Kişi Tarafından İmzalanması

“Havran Belediyesi Su Sporları Merkezi Yapım İşi” ile ilgili hakediş raporu ve eklerinde, İdare adına aynı zamanda yapı denetim görevlisi ve hakedişi onaylayan da olan bir kişinin imzası olduğu görülmüştür.

Yapım işlerinde tip sözleşmelerin eki olan “Yapım İşleri Genel Şartnamesi”nin;

“Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde; yapı denetim görevlisi, idare tarafından, işlerin denetimi için görevlendirilecek bir memur veya bir heyeti ve/veya idare dışından bu işleri yapmak üzere görevlendirilen gerçek veya tüzel kişi veya kişileri, ifade eder şeklinde tanımlanmış olup,

“Geçici hakediş raporları” başlıklı 39’uncu maddesinin birinci fıkrasında; yüklenicinin yaptığı işlerin bedellerinin kesin ödeme niteliğinde olmamak ve kazanılmış hak sayılmamak üzere geçici hakediş raporları ile ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

15.08.2007 tarih ve 26614 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği”nin “Hakediş raporu” başlıklı 6’ncı maddesinde;

Yapım işlerinde, sözleşme ve/veya şartname hükümlerine göre yerine getirilen taahhütlerin bedellerinin “Yapım İşleri Hakediş Raporu (Örnek: 4)” ile ödeneceği, bu raporun, yapım işlerinde yükleniciye ödenecek ara ve kesin hakediş tutarının hesaplanmasına esas olan belgelerden oluşacağı, yapım türüne göre ilgili sayfaları ve gerekli görülen diğer belgeler düzenlenerek yüklenici ve yapı denetim elemanlarınca imzalanacağı, yetkili makamca onaylanacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik eki Örnek 4/9 Hakediş Raporu sayfasında ise idare adına; yapı denetim elemanları ve onaylayan kısımları bulunmaktadır. Hal böyle iken “Havran Belediyesi Su Sporları Merkezi Yapım İşi”ne ilişkin olarak düzenlenen hakediş; İdare adına sadece inşaat mühendisi olan bir yapı denetim görevlisi (kontrol mühendisi) tarafından imzalanmış, onaylayan kısmı boş bırakılmıştır. Yine aynı kişi ödeme emrini de harcama yetkilisi sıfatıyla onaylamıştır.

Yapım işine ilişkin hakediş raporlarının tahakkuk ettirilip ödeme emrine bağlanabilmesi için uzmanlık alanlarına göre farklı yapı denetim görevlileri tarafından imzalanması, İdare adına da yapı denetim görevlilerinden farklı kişi tarafından onaylanması gerekmektedir.

BULGU 4: Hacedilemeyen Gelirlerin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi

İdarenin hacedilemeyen gelirlerinin ayrı banka hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun "Haczi caiz olmıyan mallar ve haklar" başlıklı 82'nci maddesinde; özel kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen malların hacedilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyelerin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; "Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri hacedilemez." denilmek suretiyle belediyenin haczi mümkün olmayan varlıkları sayılmıştır.

Yargıtay 12. Hukuk Dairesinin 20.03.2012 tarihli ve E.2011/22082 K.2012/8629 sayılı Kararında, borçlu belediyece haczi kabil olmayan paralar ile haczi mümkün olan paraların aynı hesapta toplanmasının ve birbirine karıştırılmasının, hacedilemezlik hakkından feragat olarak kabul edileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, belediyenin vergi, resim ve harç gelirlerinin tahsil edildiği banka hesabında, haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerin de bulunduğu tespit edilmiştir. Anılan Yargıtay Kararı'nda bu tür hesaplar "havuz hesap" olarak nitelendirilmektedir. Belediyenin hacedilemeyen gelirlerini ayrı hesapta tutmayarak haczi kabil gelirlerle ortak havuz hesabında birleştirmesi, bu hesaptaki bakiyenin vergi, resim ve harç gelirlerinden mi yoksa hacedilebilir gelirlerden mi oluştuğunun belirlenmesini imkânsız hale getirmektedir. İcra hukukunda hacedilemezlik kuralı istisna olup 5393 sayılı Kanun'da belirtilen hükmün, kamu hizmeti gören ve kamu tüzel kişiliğini haiz belediyeler için hukuk devletinde teminat altına alınmış bir güvence oluşturmayı amaçladığı kuşkusuzdur.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar doğrultusunda, söz konusu güvencenin tesis edilebilmesi için "havuz hesabı" uygulamasının sonlandırılması, hacedilemeyen gelirler ile haczi kabil varlıkların ayrı hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Belediye Şirketine Borç Verilmesi

İdarenin, tamamına sahip olduğu şirketine borç verme mahiyetinde ödemelerde bulunduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesiyle belediyelerin borç alabilmelerine imkân verilmiş olmasına rağmen herhangi bir özel veya tüzel kişiye borç verebilmelerine ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır.

Belediyenin borç vermesi, bütçesinden nakit ödenmesi sonucunu doğurduğundan bir bütçe gideri mahiyetindedir. 5393 sayılı Kanun'un belediyelerin giderlerini düzenleyen 60'ıncı maddesinde belediyelerin giderleri arasında borç verme gideri sayılmamaktadır.

Bu nedenle, belediyelerin diğer belediyelere, şirketlerine veya başka herhangi bir kişiye faizli veya faizsiz olarak borç vermesi yasal olarak mümkün değildir.

Belediye şirketlerinin nakit ihtiyaçları için borçlanabilmesi 5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinde düzenlenmiş olup bu maddeye göre belediyelerin sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayı ile yapabileceklerdir.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından, sermayesinin tamamına sahip olunan Havran BELTAT Tarım, Turizm, Gıda, Petrol Ürünleri, Enerji, Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti'ye, Şirketin işletme giderlerinin ödenmesi için nakden ödemede bulunduğu, bu tutarların 132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabında izlendiği tespit edilmiştir.

Belediye Şirketine nakit ihtiyacı için ödenen ve nakden borç verme mahiyeti taşıyan bu tutarlar, Belediye Meclisince Şirketin sermayesinin artırılması kararına istinaden taahhüt edilen tutardan mahsuplaşma suretiyle kapatılmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre İdarenin, sermayesinin tamamına sahip olsa dahi şirketlere borç verme uygulamasını sonlandırması gerekmektedir.

BULGU 6: Maden İşletmelerinden Alınması Gereken Belediye Payının Takibinde Eksiklikler Olması

İdare sınırları içerisinde faaliyette bulunan bazı maden işletmelerinden alınması gereken belediye payına ilişkin takibin ve tahsil işlemlerinin süresinde yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Müze Giriş Ücretleri ile Madenlerden Belediyelere Pay" başlıklı mükerrer 97'nci maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmeleri tarafından yıllık satış tutarının %0,2'si nispetinde belediye payı ayrılacağı ve Devlet hakkının Hazineye ödenmesi sırasında bu payın ruhsat sahibi tarafından belediyeye ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

3213 sayılı Maden Kanunu'nun "Devlet hakkı" başlıklı 14'üncü maddesinde Devlet hakkının tamamının her yıl haziran ayının son gününe kadar ruhsat sahibi tarafından Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü (MAPEG) hesabına yatırılacağı ifade edilmiştir.

11.12.2022 tarih ve 32040 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Maden Yönetmeliği'nin "Belediye payı ödemesi" başlıklı 89'uncu maddesine göre ise; "(1) Madenin tüvenan olarak üretildiği alanın belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde olması durumunda, üretilen madenin ocak başı satış tutarının %0,2'si belediye payı olarak ruhsat sahibi tarafından Haziran ayı sonuna kadar ilgili belediyeye ödenir. Ruhsat alanının birden fazla belediye sınırları veya mücavir alanı içerisinde kalması halinde belediye payı belediyelerin sınırları ve mücavir alanında üretilen maden miktarı dikkate alınarak oransal olarak belirlenerek ödenir.

(2) Belediye payı, ilgili belediye tarafından takip edilir." Hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde faaliyet gösteren maden işletmelerinin yıllık satış tutarlarının %0,2 nispetindeki belediye payını haziran ayının son günü mesai bitimine kadar İdarenin hesabına yatırması gerekmektedir.

Bu kapsamda, e-Maden uygulamasından 2021-2023 yılları arasında İdare sınırları içerisinde faaliyet gösteren maden işletmeleri ile bunların satış tutarlarına ilişkin liste alınmıştır.

Yapılan incelemede, söz konusu maden işletmelerinden bir kısmının satış yaptığı ve hasılat elde ettiği ancak belediye payını kanuni süresinde yatırmadığı, son üç yılda belediye payı olarak 1.608.885,62 TL tahakkuk etmişken maden şirketlerince İdare hesabına 465.842,55

TL yatırıldığı, İdare sınırları içerisinde faaliyet gösteren bazı maden işletmeleri ile bunların satışlarına ilişkin bilgilerin e-Maden uygulamasından takip edilmediği anlaşılmıştır.

İdare tarafından belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde faaliyette bulunan maden işletmelerine ilişkin bilgilerinin e-Maden uygulaması üzerinden takip edilmesi, uygulamada eksiklik olması durumunda bu verilerin MAPEG’den temin edilmesi ve işletmelerin yıllık satış tutarlarının %0,2’si nispetinde hesaplanan belediye paylarının kanuni süresinde tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 7: Ulusal Bayram Gününde Çalışan İşyerlerinden Çalışma Ruhsatı Harcının Tahsil Edilmemesi

İdare tarafından ulusal bayram günü çalışmaları izne bağlı iş yerlerinden tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsil edilmediği görülmüştür.

01.07.2017 tarihli ve 30111 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 7033 sayılı Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretimin Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 12’nci maddesinde;

“26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 58 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Hafta tatili ve ulusal” ibaresi “Ulusal” şeklinde değiştirilmiş ve 14/1/2015 tarihli ve 6585 sayılı Perakende Ticaretin Düzenlemesi Hakkında Kanunun 25 inci maddesi yürürlükten kaldırılmıştır.” hükmü yer almaktadır. Anılan değişiklik neticesinde; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “Konu” başlıklı 58’inci maddesinde; “Ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir.” ifadesi yer almıştır.

2464 sayılı Kanun’un “Mükellef” başlıklı 59’uncu maddesinde harcın mükellefinin, kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzelkişi olduğu, “Harcın tarifesi” başlıklı 60’ıncı maddesinde ise harcın tutarının işin mahiyetine göre Kanun’da belirtilen sınırlar dahilinde 96’ncı madde uyarınca tespit edileceği belirtilmiştir.

Öte yandan, 2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun’un 2’nci maddesinde ulusal bayram olan 29 Ekim günü özel iş yerlerinin kapanmasının zorunlu olduğuna hükmedilmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri uyarınca ulusal bayram gününde çalışmalarına izin verilen iş yerlerinin mükelleflerinin, tatil günlerinde çalışma ruhsat harcını, 2464 sayılı Kanun’un

“Mükellefiyet dönemi ve harcın ödenmesi” başlıklı 61’inci maddesinde belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde ilgili belediyeye ödemesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda, İdare tarafından ulusal bayram gününde çalışmalarına izin verilen iş yerlerinden bahse konu harcın tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

İdarenin gelir kaybına uğramamasını teminen ulusal bayram gününde çalışmaları izne bağlı iş yerlerinden tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsil etmesi gerekmektedir.

BULGU 8: İdari Para Cezalarının Takip ve Tahsil Edilmemesi

İmar mevzuatı uyarınca, Belediye Encümenince uygulanan idari para cezalarının bir kısmının takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun “İdari müeyyideler” 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.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Gelirlerin toplanması sorumluluğu” başlıklı 38’inci maddesinde; kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

3194 sayılı Kanun’un 42’nci maddesi uyarınca idarece düzenlenen ve muhatabına tebliğ edilen idari para cezalarının (imar/inşaat para cezalarının) ne kadarlık bir sürede ödenmesi gerektiğine ilişkin olarak, 3194 sayılı Kanunda ve Uygulama Yönetmeliklerinde hüküm bulunmamaktadır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’un 37’nci maddesinde; eğer kanunda amme alacağının ödenmesi için özel bir süre belirlenmemişse amme alacağının Maliye Bakanlığınca belirlenecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödenmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu ödeme müddetinin son günü amme alacağının vadesi günüdür. İmar Kanunu’nda ödeme için özel bir süre öngörülmediğinden, imar para cezalarının muhatabına tebliğinden itibaren bir ay içerisinde ödenmesi gerekmektedir. Bir aylık süre içinde ödenmeyen para cezası, kesinleşmekte ve ödeme emri ile takip edilebilecek hale gelmektedir.

Yapılan incelemede, İdarede 3194 sayılı Kanun'un 42'nci maddesi uyarınca 20.04.2023, 11.01.2024, 21.03.2024 ve 18.07.2024 tarihlerinde Encümen tarafından verilen imar para cezalarının takibine; ikisinde başlanılmadığı, diğer ikisinde de Encümen kararlarından 5 ay ve 8 ay süre geçtikten sonra başlanıldığı görülmüştür.

3194 sayılı Kanun'un 42'nci maddesi uyarınca idari para cezalarına gecikme zammı veya gecikme faizi uygulanması da söz konusu olmadığından, kamu geliri niteliğindeki idari para cezalarının zamanında takip ve tahsili sağlanmalıdır.

BULGU 9: Hizmet Alımı Yoluyla Belediye Şirketinden İstihdam Edilen İşçi Personelin Zabıta Olarak Görevlendirilmesi

Belediye şirketinden hizmet alımı suretiyle işçi olarak istihdam edilen personelin Kamu İdaresi tarafından zabıta olarak görevlendirildiği görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Genel İlkeler" başlıklı 128'inci maddesinde, genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerden asli ve sürekli nitelik taşıyanların, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gördürüleceği hüküm altına alınmıştır.

11.04.2007 tarih ve 26490 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin "Kuruluş" başlıklı 5'inci maddesinde, belediye zabıta teşkilatının 22/2/2007 tarihli ve 26442 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik hükümleri çerçevesinde belediye meclisi kararı ile oluşturulacağı; teşkilat oluşturulurken ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanacağı, "Kadro ve Unvanlar" başlıklı 6'ncı maddesinde, belediye zabıta teşkilatı personel kadro ve unvanlarının Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'e göre belirlenen zabıta daire başkanı, zabıta müdürü, zabıta şube müdürü, zabıta amiri, zabıta komiseri ve zabıta memuru unvanlı kadrolar ile hizmet için gerekli diğer kadrolardan oluşacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Atama İzni ve Sınav Duyurusu" başlıklı 13'üncü maddesinde, atama yapılacak kadro unvan ve sayıları için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin alınacağı, atama yapılacak boş zabıta memuru kadro sayıları ile bu kadroların sınıf ve derecelerini; sıralamaya esas olacak KPSS puan türü ile asgari puanı; başvuru tarihleri ile başvuru yöntemini; başvuru yapacak adayda aranılacak nitelikler ile

istenilen belgeleri; yapılacak sınavın yeri, zamanı, türü, sınav konuları ve değerlendirme yöntemi ile gerekli görülen diğer hususları son başvuru tarihinden en az 30 gün önce Resmî Gazete ile Kamu İdaresinin ve Cumhurbaşkanınca belirlenen kurumun internet adreslerinde duyurması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Zabıta Müdürlüğü personeli arasında belediye şirketinden hizmet yoluyla istihdam edilen personelin bulunduğu tespit edilmiştir.

Zabıta teşkilatının idari kolluk görev ve yetkisi olup, sunulan hizmet asli ve sürekli nitelik taşımaktadır. Bu sebepten ötürü zabıta teşkilatında görev yapacak personelin mesleğe kabulü, atamaları, görevde yükselmeleri gibi hususlar Belediye Zabıta Yönetmeliğinde düzenlenmiş olup, belediye şirketi üzerinden istihdam edilen işçilerin fiilen zabıta olarak görev yapmalarında açıkça mevzuata aykırılık bulunmaktadır.

Anayasanın 128'inci maddesine göre, genel idare esaslarına göre yürütülen ve süreklilik arz eden zabıta hizmetlerini yürütecek kamu görevlileri Belediye Zabıta Yönetmeliği'ne göre istihdam edilen personel olabileceğinden, bu hizmetlerin ilgili kişilerce verilmesi sağlanmalı, zabıta biriminin personel ihtiyacının giderilmesinde de Belediye Zabıta Yönetmeliğinde belirlenen sürecin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilen Konular Dışında Hükümler Konulması

İdare ile Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası (BEM-BİR-SEN) arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde mevzuatında yer almayan konularda düzenlemeler yapıldığı görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddesine göre; 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'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 yapılabilir.

375 sayılı KHK'nin ek 15'inci maddesinde ise; sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği belirtilmiştir. 4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2024 ve 2025 Yıllarını Kapsayan 7. Dönem Toplu Sözleşme'nin "Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" Bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında ise;

"Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120'dir. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir." denilmektedir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de görüleceği üzere, sosyal denge sözleşmesinde sadece; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuatına aykırıdır.

Yapılan incelemede; İdare ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmesinde "Sosyal Haklar ve Eğitim", "İşyerine Geliş ve Gidiş İçin Servis Hizmeti veya Toplu Taşıma Kartı Verilmesi", "Doğal Afet Yardımı", "Hasar ve Zararların Tazmini" gibi mevzuatına aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir.

Belediye Başkanı ile yetkili sendika temsilcisi arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinde yer alan yukarıdaki düzenlemeler ilgili mevzuata aykırılık teşkil etmekte olup sosyal denge sözleşmelerinde mevzuatında yer almayan hususların düzenlenmemesi 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>