



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

DİYARBAKIR SİLVAN BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

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

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	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Maddi Duran Varlıklar İçin Ayrılması Gereken Amortismanların Hatalı Hesaplanması
2. Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Kayıtlarda Yer Almaması
3. Yapılmakta Olan Yatırım Hesabının Kullanılmaması
4. Taşınmaz Kayıtlarının Gerçek Durumu Yansıtmaması
5. Haklar Hesabında İzlenmesi Gereken Alımların Doğrudan Gider Yazılması
6. İndirilecek KDV İle Varlık ve Gider Hesaplarının Gerçek Kayıtları Yansıtmaması

B. Diğer Bulgular

1. Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedelinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması
2. Doğrudan Teminle Yapılan Alımlarda Hatalı Uygulamalar Bulunması
3. Sosyal Yardımlarda İzlenecek Usul ve Esasları Belirleyen Yönetmelik Düzenlenmemesi
4. Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullanılması
5. İmar Kanunu Uyarınca Alınması Gereken Otopark Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması
6. Ambalaj Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesine İlişkin Herhangi Bir Faaliyetin Olmaması
7. Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Numaralarının Bulunması, Geriye Dönük Kayıt Yapılması
8. Kurumca Arşiv Araştırması ve Güvenlik Soruşturması Süreçleri Tamamlanmadan İşçi İstihdamı Yapılması
9. Gecekondu Fonu Hesabının Oluşturulmaması
10. Kişilerden Alacaklar Hesabında Yer Alan Tutarların Takibinin Yapılmaması

11. Dolu Kadroya Vekalet Ettirilmesi ve Harcama Yetkisini Vekalet Eden Kişinin Kullanması
12. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
13. Trafo Yerlerinin Tescil İşleminin Yapılmaması
14. Şirket Personeli Dahil Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması
15. Sözleşmeli Personelin Müdürlük Kadrolarında Vekaleten Görevlendirilmesi
16. Tahakkuku Yapılan Bazı Gelir Kalemlerinin Tahsilat Oranlarının Düşük Olması
17. Belediyenin Nakit Varlıklarının Değerlemeye Tabi Tutulmaması Sonucu Faiz Geliri Elde Edilememesi

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.

Silvan 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.

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 paylaşımı şeklindedir. 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.

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.

Silvan Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 25 üyeden oluşmaktadır.

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

Silvan Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı olarak memurlar arasından atanan 3 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 2 başkan yardımcısı

görev yapmaktadır. Silvan Belediyesinin 15 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	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	270	56
Sözleşmeli Personel		15
Kadrolu İşçi	133	11
Geçici İşçi		
Toplam	403	82
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		139

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 tarih ve 29724 sayılı Mükerrer 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 Belediye, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Silvan 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

Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Bütçe (TL)	Eklene / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
01- Personel Giderleri	51.198.000,00	14.100.000,00	-75.000,00	65.223.000,00	63.436.368,79	1.786.631,21
02- Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi Giderleri	6.000.000,00	0,00	918.000,00	6.918.000,00	6.728.319,88	189.680,12
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	149.072.000,00	71.270.000,00	2.607.000,00	222.949.000,00	178.213.468,38	44.735.531,62
04- Faiz Giderleri	11.100.000,00	2.000.000,00	3.880.000,00	16.980.000,00	15.445.617,96	1.534.382,04
05 -Cari Transferler	6.105.000,00	1.500.000,00	2.600.000,00	10.205.000,00	7.988.790,35	2.216.209,65
06- Sermaye Giderleri	38.700.000,00	10.000.000,00	9.970.000,00	58.670.000,00	32.680.873,49	25.989.126,51
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09 -Yedek Ödenek	15.585.000,00	4.843.500,00	19.900.000,00	528.500,00	0,00	528.500,00
Toplam	277.760.000,00	103.713.500,00	0,00	381.473.500,00	304.493.438,85	76.980.061,15

Silvan Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 277.760.000,00 TL ödenek öngörölmüş olup ek bütçe ile birlikte ödenek toplamı 381.473.500,00 TL olmuştur. Yıl içinde 304.493.438,85 TL Bütçe Gideri yapılmış, 76.980.061,15 TL ödenek iptal edilmiş, 2025 yılına ise ödenek devretmemiştir.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini Başlangıç+Ek Bütçe (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	19.666.000,00	12.669.487,34	31.440,21	12.638.047,13	64,26%
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	7.310.000,00	3.125.813,02	45.907,00	3.079.906,02	42,13%
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	18.500.000,00	2.377.570,00	0,00	2.377.570,00	12,85%
05- Diğer Gelirler	334.797.500,00	281.149.448,30	4.127,92	281.145.320,38	83,72%
06-Sermaye Gelirleri	650.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
08-Alacaklardan Tahsilat	1.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
09- Red ve İadeler (-)	-450.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Toplam	381.473.500,00	299.322.318,66	81.475,13	299.240.843,53	78,44%

Bütçe başlangıç gelir tahmini 277.760.000,00 TL olup yıl içinde 103.713.500,00 TL gelir karşılığı ek ödenek alınmış ve bütçe gelir tahmini 381.473.500,0 TL'ye çıkarılmıştır.

2024 yılında net bütçe geliri %78,44 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%64,26), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%42,13), alınan bağış ve yardımlar (%12,85) ve ek ödenekli haliyle diğer gelirler (%83,72) ile beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	65.223.000,00	63.436.368,79	97,26%
02- Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi Giderleri	6.918.000,00	6.728.319,88	97,26%
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	222.949.000,00	178.213.468,38	79,93%
04- Faiz Gideri	16.980.000,00	15.445.617,96	90,96%
05- Cari Transferler	10.205.000,00	7.988.790,35	78,28%
06- Sermaye Giderleri	58.670.000,00	32.680.873,49	55,70%
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00%
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00%
09- Yedek Ödenekler	528.500,00	0,00	0,00%
Toplam	381.473.500,00	304.493.438,85	79,82%

Buna göre 2024 yılında bütçe giderleri % 79,82 seviyesinde gerçekleşmiştir. Başlangıç bütçesinde öngörülen gider tutarlarında önemli bir oranda artma olduğundan, yapılan ek bütçe ile bu oran düşürülmüştür.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A) /A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B) /B]
Vergi Gelirleri	8.075.842,49	12.943.751,08	12.669.487,34	60,28	-2,12
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.208.592,36	2.201.381,86	3.125.813,02	82,14	41,99
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	0,00	6.697.916,00	2.377.570,00	-	-64,50
Diğer Gelirler	87.300.331,50	157.254.084,43	281.149.448,30	80,13	78,79
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	-	-
Toplam	96.584.766,35	179.097.133,37	299.322.318,66	85,43	67,13
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	12.393,42	46.257,50	81.475,13	273,24	76,13
Net Toplam	96.572.372,93	179.050.875,87	299.240.843,53	85,41	67,13

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 120.189.967,66 TL'lik (%67,13) artış göstermiştir. Tüm gelir kalemlerinde artış görülmekle beraber vergi gelirleri 274.263,74 TL (%2,12) ile alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler 4.320.346,00 TL (%64,50) azalmış, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri 924.431,16 TL (%41,99) ile diğer gelirler 123.895.363,87 TL (%78,79) tutarlarında artış göstererek toplam artış üzerinde belirleyici olmuşlardır.

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	17.812.585,40	32.961.464,83	63.436.368,79	85,05	92,46
Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi Giderleri	2.182.819,68	4.038.897,19	6.728.319,88	85,03	66,59
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	62.924.708,78	95.465.788,26	178.213.468,38	51,71	86,68
Faiz Giderleri	6.576.435,18	7.166.419,77	15.445.617,96	8,97	115,53
Cari Transferler	2.564.266,57	4.705.424,42	7.988.790,35	83,50	69,78
Sermaye Giderleri	21.769.266,22	39.474.048,67	32.680.873,49	81,33	-17,21
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	-	-
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	-	-
Toplam	113.830.210,83	183.812.043,14	304.493.438,85	61,48	65,65

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 120.681.395,71 TL (%65,65) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinin 30.474.903,96 TL (%92,46), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 2.689.422,69 TL (%66,59), mal ve hizmet alım giderlerinin 82.747.680,12 TL (%86,68), faiz giderlerinin 8.279.198,19 TL (%115,53) cari transferlerin 3.283.365,93 TL (%69,78) arttığı, sermaye giderlerinin ise 6.793.175,18 TL (%17,21) azaldığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 313.195.256,53 TL, Net Faaliyet Geliri 381.552.279,58 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 68.357.023,05 TL olarak gerçekleşmiştir.

Silvan Belediyesinin hissedarı olduğu şirket 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	Silvan Belediyesi Personel A .Ş.	100.000,00	100.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Silvan Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve

hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

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

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- 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 yansıtmamasından 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

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar

ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’ın 5’inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun’a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikle işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

İç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir.

Kontrol Ortamı Standartları

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

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmamış ancak içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı mevzuata uygun şekilde hazırlanmamış ve zamanında da yayımlanmamıştır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlenmemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır. 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 belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmamıştır. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi değerlendirilmemektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Diyarbakır Silvan Belediyesinin 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: Maddi Duran Varlıklar İçin Ayrılması Gereken Amortismanların Hatalı Hesaplanması

Kamu idaresinin duran varlıkları için amortisman ve tükenme payı ayrılmasında hatalı uygulama yapıldığı tespit edilmiştir.

Amortisman ve Tükenme Payları konulu 47 Sıra Numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin duran varlıklarından hangilerinin amortisman ve tükenme payına tabi tutulacağı, buna ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranları belirlenmiştir.

47 Sıra Numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin;

“Amortisman ve tükenme payına tabi duran varlıklar” başlıklı 3'üncü maddesinde, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde muhasebe sistemine dâhil edilen maddi duran varlıklardan; arazi ve arsalar, yapım aşamasındaki sabit varlıklar, varlıkların elde edilmesi için verilen avans ve krediler ile tarihi yapılar, tarihi veya sanat değeri olan demirbaşların amortismanına tabi olmadığı,"

“Amortisman ve tükenme payına tabi tutulan varlıkların değeri” başlıklı 4'üncü maddesinde, duran varlıkların amortisman ve tükenme payına tabi değerlerinin maliyet bedeli olduğu, maliyet bedelinin ise, bir varlığın satın alınması, üretilmesi veya değerinin artırılması için yapılan harcamalar veya verilen kıymetlerin toplamından oluştuğu,"

“Amortisman ve tükenme payı ayırma yöntemi” başlıklı 5'inci maddesinde, duran varlıklar için amortisman ve tükenme payı ayrılmasında normal amortisman yönteminin uygulanacağı, bu yöntemle göre varlıklar için amortisman ve tükenme payı, varlığın yararlanma süresine göre Genel Tebliğ Eki-1'de yer alan Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları Listesinde belirlenen oranlarda her yıl eşit olarak ayrılacağı,"

“Amortisman ve tükenme payının muhasebeleştirilmesi” başlıklı 8'inci maddesinde ise, ayrılan amortisman ve tükenme paylarının 630-Giderler Hesabına borç, ilgisine göre 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 278-Birikmiş Tükenme Payları Hesabı veya 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedileceği, "

ifade edilmiştir.

“Amortismanına tabi duran varlıkların deftere kaydedilmesi” başlıklı 9’uncu maddesinde de, amortismanına tabi her bir varlığın Duran Varlıklar Amortisman Defterine kayıt usulleri detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Kamu idaresinin mülkiyetindeki varlıkların amortisman ve tükenme payı süre ve oranları ise, Genel Tebliğ’e ekli Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları Listesinde gösterilmiştir.

Sözü edilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, amortismanına tabi varlıklar için bir varlığın amortismanının ancak varlığın maliyet bedeli kadar olabileceği, varlığın maliyet bedeline ulaşınca kadar her yıl amortisman ve tükenme payının ayrılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, amortismanına tabi olan varlıklardan bazıları için hiç amortisman ayrılmadığı, bazıları için ise varlık değerinden daha fazla tutarda amortisman ayrıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve açıklamalar doğrultusunda, kamu idaresi mülkiyetindeki varlıkların amortisman ve tükenme paylarının Amortisman ve Tükenme Payları konulu 47 Sıra Numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği hükümlerine uygun olarak ayrılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Kayıtlarda Yer Almaması

İller Bankası tarafından belediye adına kesilen sermaye payı tutarı ile bu payların takip edilmesi gereken 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının kayıtlarda var olmadığı tespit edilmiştir.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun’un 4’üncü maddesinde; belediyelerin Bankanın ortağı olduğu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’a göre her ay Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık yüzde iki oranında kesilecek miktarın, Bankanın sermayesine ekleneceği ifade edilmiştir.

Buna göre, belediye ve il özel idarelerinin ortağı olduğu İller Bankası Anonim Şirketinin ödenmiş sermayesine eklenecek kaynaklar arasında il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden verilen aylık paylarından yüzde 2 oranında yapılacak kesinti de yer

almaktadır. Bu kesintiler il özel idareleri ve belediyelerin İller Bankası Anonim Şirketindeki sermaye paylarını ifade etmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 178'inci maddesinde, kanuni yetkilere dayanarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarlar ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan tutarlar ile bu kuruluşlara ikrazen verilen ve mahsup edilen tutarların izlenmesi için 240- Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının kullanılacağı belirtilmiştir.

İller Bankası A.Ş. kayıtlarında, Belediyenin 2007-2024 yılları arasında Genel Bütçe vergi gelirlerinden 17.343.040,49 TL sermaye payı kesintisi yapılmıştır. Ancak belediyenin mali tablolarında 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının hiç olmadığı dolayısıyla hiç kayıt edilmediği tespit edilmiştir. Dolayısıyla İller Bankası kayıtları ile belediyenin muhasebe kayıtları arasında tutarsızlık bulunmaktadır.

Sonuç olarak, mali tabloların belediyenin varlıklarını doğru bir şekilde yansıtması için belediye ortaklık sermaye payının tam olarak tespit edilmesi ve muhasebe kayıtları ile sermaye tutarları arasındaki farkın ortadan kaldırılarak bilançoda doğru rakamların yer almasının sağlanmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Yapılmakta Olan Yatırım Hesabının Kullanılmaması

Belediyenin yapım işlerine ait harcamalarının 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmeden doğrudan ilgili duran varlık hesaplarına kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 204'üncü maddesinde; *"Bu hesap, 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 aktarıluncaya kadar izlenmesi için kullanılır"* denilerek, hesabın tanımı yapılmış; "Hesabın işleyişi" başlıklı 205'inci maddesinde ise bu hesaba yapılacak borç ve alacak kayıtları düzenlenerek gerek yılı içerisinde gerekse yıllara sâri olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarların, bu hesaba borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere sahip olunan maddi duran varlıkların maliyetine ilişkin bilgilerin doğru bir şekilde mali tablolara yansıtılmasını teminen; yapımı süren maddi duran varlıklar için gerçekleştirilen harcamaların, kabul gerektiren durumlarda geçici kabul tutanağının idarece onaylandığı, diğer hallerde ise işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihe kadar izlenmesi için 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, belediye tarafından 2024 yılı içerisinde gerçekleştirilen yatırım harcamalarının 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı kullanılmadan doğrudan ilgili varlık hesabında muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak; mali tabloların doğru bilgi sunmasını teminen, yapım işlerine ilişkin harcamaların geçici kabule veya işin fiilen tamamlanmasına kadar 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi ve gerekli tutanaklar düzenlendikten sonra ilgili varlık hesabına alınmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Taşınmaz Kayıtlarının Gerçek Durumu Yansıtılmaması

Belediye mülkiyetinde bulunan taşınmazların envanter ve değerlendirme işlemleri ile cins tashihi işlemlerinin tamamlanmaması nedeniyle mali tablolarda taşınmazlarla ilgili hesapların doğru bilgileri yansıtmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 3’üncü maddesinde, kamu kaynağı olarak sayılan taşınmazların, mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlayacak şekilde kayıtlara alınması gerekmektedir. Bu itibarla, taşınmazların fiili envanterinin yapılması ve mevzuata uygun olarak belirlenen değerler üzerinden mali tablolara alınması önem arz etmektedir. Kamu idarelerince yapılacak envanter çalışmaları, 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’te düzenlenen kayıt işlemleri çerçevesinde yürütülmektedir.

Mezkûr Yönetmelik’in 5’inci maddesinde; taşınmazların, maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kayıtlara alınması gerektiği ifade edilmiştir. Benzer bir düzenlemeye taşınmazların muhasebeleştirilmesine ilişkin çerçevenin çizildiği Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 26’ncı maddesinde de yer verilmiştir. Ancak Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in geçici 1’inci maddesi ile kamu idarelerine, değer tespitlerini sonuçlandırıp taşınmazlarını gerçek değeri üzerinden raporlamaları için 31.12.2017 tarihine kadar süre tanınmıştır.

Yönetmeliğin “Cins tashihlerinin yapılması” başlıklı 10’uncu maddesine göre de Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınması ve cins tashihi işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

Envanteri tamamlanan ve gerçek değeri tespit edilen, cins tashihi işlemi yapılan taşınmazlar, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 188-193’üncü maddeleri arasında yer alan düzenlemeler uyarınca varlığın cinsine göre ilgili hesaplara kaydedilerek raporlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde taşınmaz envanteri işlemleri tamamlanmaması ve taşınmazların mevcut kullanım şekli ile ilgili cetvellere kaydı yapılmaması nedeniyle, 2024 yılı kesin mizan ve bilançosunda yer alan 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252-Binalar Hesabı, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı ve 500-Net Değer Hesabının doğru bilgileri yansıtmadığı görülmüştür.

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda; tüm taşınmazların tespiti, mevcut kullanım şekliyle kayda alınması, maliyet, rayiç ya da iz bedellerinin tespiti ile muhasebe birimlerince ilgili varlık hesaplarına kayıt ve güncelleme işlemlerinin tamamlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Haklar Hesabında İzlenmesi Gereken Alımların Doğrudan Gider Yazılması

2024 yılı içerisinde satın alınan bazı yazılım ve yazılım güncelleme alımlarının 260-Haklar Hesabında izlenmesi gerekirken, 630-Giderler Hesabına kaydedilerek doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 260-Haklar Hesabını düzenleyen “Hesabın niteliği” başlıklı 210’uncu maddesinde; Haklar hesabının bir bedel karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesinde kullanılacağı belirtilmiştir.

Belediye hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde 2024 yılı içinde satın alınan yazılım ve yazılım güncelleme alımlarının 260-Haklar Hesabı yerine 630-Giderler Hesabında muhasebeleştirildiği görülmüştür. Bu durum, Bilançoda 260-Haklar Hesabının belirtilen tutar

kadar eksik, Faaliyet Sonuçları Tablosunda 630-Giderler Hesabının ise aynı tutar kadar fazla görünmesine yol açmıştır.

Belediye tarafından bir bedel karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların anılan Yönetmelik hükümlerine uygun olarak muhasebeleştirilmesinin gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: İndirilecek KDV İle Varlık ve Gider Hesaplarının Gerçek Kayıtları Yansıtılmaması

Kurumun mali tablolarıyla ödeme emri belgeleri üzerinde yapılan incelemede belediyenin ödediği ancak Katma Değer Vergisi Kanunu'na göre indirim konusu edilemeyecek katma değer vergisi tutarlarının 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Vergi indirimi" başlıklı 29'uncu maddesinde, mükelleflerin, yaptıkları vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden, bu Kanun'da aksine hüküm olmadıkça, faaliyetlerine ilişkin olarak kendilerine yapılan teslim ve hizmetler dolayısıyla hesaplanarak düzenlenen fatura ve benzeri vesikalarda gösterilen katma değer vergisini indirebilecekleri, aynı Kanun'un 30'uncu maddesinde ise, vergiye tabi olmayan veya vergiden istisna edilmiş bulunan malların teslimi ve hizmet ifası ile ilgili alış vesikalarında gösterilen veya bu mal ve hizmetlerin maliyetleri içinde yer alan katma değer vergisinin, hesaplanan katma değer vergisinden indirilemeyeceği ifade edilmektedir.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin "Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi" başlıklı bölümünde; "... belediyelerin ... ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri vergiye tabi değildir..." hükmü yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 153'üncü maddesinde, İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılacağı, mahalli idarelerin, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yapacakları, bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere

satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisinin indirim konusu yapılmayacağı ve bu tutarların ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edileceği sarıh bir şekilde açıklandıktan sonra; aynı Yönetmelik'in 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının işleyişine ilişkin 154'üncü maddesinde de, kurumların katma değer vergisi tahsilatı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan giderin, indirilecek katma değer vergisi tutarının bu hesaba borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Açıklanan mevzuat hükümlerinden belediyelerin kuruluş amaçlarına uygun ticari niteliği bulunmayan faaliyetlerinin, indirilecek katma değer vergisi kapsamına dâhil edilmemesi gerektiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla belediye sadece katma değer vergisi tahsilatı yaptığı hizmetlerini ifa etmek için aldığı mal ve hizmetlere ilişkin ödediği katma değer vergisini hesaplanan katma değer vergisinden indirebilir.

Ancak belediyenin mali tablo ve ödeme emri belgelerinin incelenmesi sonucunda mevzuat hükümlerine aykırı olarak indirim konusu yapılamayacak katma değer vergilerinin de gider yazılması veya ilgili varlık hesabına kaydedilmesi gerekirken 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin katma değer vergisine ilişkin ilgili maddelerinde, ay sonlarında Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı ile İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının borç bakiyeleri toplamı, Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının alacak bakiyesinden fazla ise, katma değer vergisinin devreden tutarının 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabına borç kaydedileceği aksi halde ödenmesi gereken tutarın 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına alacak kaydedilerek ödeneceği belirtilmektedir.

İndirim konusu yapılmaması gereken vergilerin 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilmesi, 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının olması gerekenden fazla tutarda, varlık hesapları olan 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252-Binalar Hesabı, 253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı, 254-Taşıtlar Hesabı, 255-Demirbaşlar Hesabı, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı, 260-Haklar Hesabı ve 264-Özel Maliyetler Hesabı ile 630-Giderler Hesabının ise olması gerekenden daha eksik tutarda bilançoda ve faaliyet sonuçları tablosunda yer almasına neden olmaktadır.

Bu itibarla, ödenen katma değer vergisi konusunda yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda muhasebe kayıtlarının yapılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedelinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

İdarenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

05.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu’nun “Tanımlar ve Kısaltmalar” başlıklı 3’üncü maddesinin (s), (ş) ve (z) fıkralarında; “Geçiş Hakkı”, “Geçiş Hakkı Sağlayıcısı” ve “İşletmeci” tanımlamaları yapılmıştır.

Aynı Kanun’un 22’nci maddesinin birinci fıkrasında “Geçiş hakkının kapsamı” belirlenmiş, 25’nci maddesinde de işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının anlaşma serbestisi çerçevesinde geçiş hakkına ilişkin anlaşmalar yapabileceği düzenlenmiştir.

Geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından 27.12.2012 tarihli ve 28510 sayılı Resmi Gazete’de “Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik” yayımlanmıştır.

Yönetmelik’te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaların, belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, anlaşma yapmaya ve geçiş hakkına ait ücretlerin tahsiline ise geçiş hakkına konu olan taşınmazın sahibi veya taşınmaz üzerinde hak sahibi olanların yetkili olduğu ifade edilmiştir. 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik’e eklenmiş olup geçiş hakkı ücretinin Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve bu fiyatların her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Buna göre belediyeler tarafından tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi ve bu ücretlerin geçiş hakkını kullanan işletmecilerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

Belediyenin mali kayıtları üzerinden yapılan incelemede, bu gelir kalemine ilişkin herhangi bir tahakkuk ve tahsilat kaydının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, idare tarafından telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinden geçiş ücretlerine ilişkin tarife belirlenerek söz konusu gelir kalemine ilişkin tahakkuk ve tahsilatların takibinin yapılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Doğrudan Teminle Yapılan Alımlarda Hatalı Uygulamalar Bulunması

İdare tarafından doğrudan temin yöntemi ile yapılan alımlarda mevzuata aykırılıklar görülmüştür.

A) Yasaklılık Kontrolünün Yapılmaması

İdare tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapılan alımlarda yasaklılık kontrolünün yapılmadığı görülmüştür.

11.07.2023 tarih ve 32245 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliğ'in "Alımlara ilişkin uygulama esasları" başlıklı 4'üncü maddesinin sekizinci fıkrasında; 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit dâhilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kamu İhale Kurumu'nun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda söz konusu kişiden alım yapılmaması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

İdare tarafından 4734 sayılı Kanun'un 22/d maddesi kapsamında alım yapılacak gerçek veya tüzel kişilerin Kamu İhale Kurumu'nun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrolünün yapılmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

B) Gerçekleşmesi Belli Bir Süreyi Gerektiren Mal ve Hizmet Alım İşlerinde Sözleşme Yapılmaması

4734 sayılı Kanun'un 22/d maddesi kapsamında gerçekleşmesi belli bir süreyi gerektiren mal ve hizmet alımlarında yükleniciler ile sözleşme yapılmadığı görülmüştür.

Anılan Tebliğ'in "Alımlara ilişkin uygulama esasları" başlıklı 5'inci maddesinin beşinci fıkrasında; teslimi, sunumu veya yapımı belli bir süreyi gerektiren alımlarda sözleşme imzalanması zorunluluğu getirilmiştir.

Sonuç olarak, sözleşme düzenlenmesi hukuki uyumsuzlukların çözümünde ve tarafların hak ve yükümlülüklerinin belirlenmesinde önem arz ettiğinden, işin tamamlanmasının belli bir süreyi gerektirdiği durumlarda sözleşme yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Sosyal Yardımlarda İzlenecek Usul ve Esasları Belirleyen Yönetmelik Düzenlenmemesi

Belediyece ihtiyaç sahiplerine yapılan ve yapılacak yardımların nasıl yapılacağına yönelik usul ve esasları içeren bir yönetmeliğin hazırlanmadığı görülmüştür.

T.C. Anayasası'nın "Yönetmelikler" başlıklı 124'üncü maddesinde; Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilecekleri hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde; "sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır "denilmiştir.

"Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (b) bendinde ise; belediyeye, yetkili olduğu konularda yönetmelik çıkarma yetkisi vermiştir.

Yapılan incelemede, belediye tarafından, üniversite giriş sınavına giren gençlere yapılan nakdi ve yardıma ihtiyaç duyan insanlara yapılan ayni ve nakdi yardımların usul ve esaslarını düzenleyen herhangi bir yönetmeliğin bulunmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak; belediye tarafından ayni ve nakdi yardımın kapsamını, bu yardımların ilgililere ulaştırılmasında izlenecek usul ve esasları düzenleyen, bu hizmet kapsamında yetkili ve sorumlu olacak kişi ve/veya komisyonların görevlendirilme usulü, yetki ve sorumluluklarını belirleyen, ihtiyaç sahiplerinin belirlenmesinde yetkililerce hangi belge ve objektif kriterlerin aranacağını kapsayan Belediye Kanunu'nun ilgili hükmünün uygulanmasını sağlamak üzere bir yönetmelik çıkarılmalı ve yardımlar bu yönetmelik hükümleri çerçevesinde yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullanılması

Belediyenin mülkiyetinde bulunan 9 adet taşınmazın 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale suretiyle kiralanması usulü yerine ecrimisil karşılığında taşınmazların işgaline süreklilik kazandırılarak kullanıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz (1) malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, füzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve füzuli şagilin kusuru aranmaz. (...)

Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır.

İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.

(...)"

Hükümleri yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un yukarıdaki hükümlerinden anlaşılacağı üzere; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine füzuli şagilden, bedeli idarece oluşturulacak komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenmesi ve mülki idare amirine başvurularak işgal edilen taşınmazın 15 gün

içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanması gerekmektedir. Aynı hükümler, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi gereği belediye taşınmazları için de geçerlidir.

Taşınmaz malları işgal eden fuzuli şagil durumundaki kişilerden ecrimisil alınması, söz konusu taşınmazların sürekli bir şekilde ecrimisil tahsil edilerek idare edilebileceği anlamına gelmemektedir. Zira ecrimisil uygulaması, hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı taşınmazı işgal eden kişiden alınan bir tazminattır. Bir kamu taşınmazının kiralama ya da idare etme usulü ve yöntemi değildir. Tam aksine, kamu malını korumaya yönelik bir yaptırımdır. 2886 sayılı Kanun'da; işgal edilen taşınmazın mülki idare amirine başvurularak 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanmasına yönelik düzenleme de ecrimisilin bir kiralama yöntemi olmadığını açıkça göstermektedir.

Ayrıca İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 15.11.2005 gün ve 2005/119 sayılı Genelgesi'nde, 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra belediyelerin sahip olduğu taşınmazların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden ecrimisil istenmesi fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmeyen ecrimisil için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği de belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediyenin mülkiyetinde bulunan 12 adet taşınmazın ihale edilmeksizin ecrimisil karşılığında işgale süreklilik kazandırılarak kullanıldığı tespit edilmiştir. Belediyenin, fuzuli şagil durumundaki kişilerin işgaline izin vererek taşınmazlarını ecrimisil tahsili yöntemiyle idare etmesi 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar gereğince işgal edilen taşınmazların mülki idare amirine başvurularak 15 gün içerisinde tahliyesinin yapılması ve idareye tesliminin sağlanması ile 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale yöntemiyle kiraya verilmesinin gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: İmar Kanunu Uyarınca Alınması Gereken Otopark Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

Otopark ihtiyacını kendi parselinden karşılamayan yapılara ilişkin olarak yapı ruhsat harcıyla birlikte tahsil edilmesi gereken otopark bedellerine ilişkin tahsilatın yapılmadığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun “Otoparklar” başlıklı 37’nci maddesinde otopark ihtiyacı bulunan bina ve tesislere lüzumlu otopark yeri tefrik edilmedikçe yapı izni, otopark tesis edilmedikçe de kullanma izni verilemeyeceği belirtilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun 37’nci ve 44’üncü maddelerine dayanılarak hazırlanmış olan Otopark Yönetmeliği’nin “Yapı ruhsatı ve kullanma izinlerinin verilmesi” başlıklı 10’uncu maddesinde yapılacak yapılara bu Yönetmelikte belirtilen esaslara göre otopark yerleri ayrılmadıkça yapı ruhsatı, bu otoparklar inşa edilip hazır hale getirilmedikçe de yapı kullanma izni verilemeyeceği belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik’in “Otopark bedelinin tespit, tahakkuk ve tahsili” başlıklı 12’nci maddesinde ise otopark bedellerinin tahakkuk ve tahsil esaslarının bu Yönetmelik hükümleri dikkate alınarak ilgili idareler tarafından belirleneceği, otopark bedellerinin de kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılacağı, otopark bedelinin % 25’i yapı ruhsatı verilmesi sırasında nakden, bakiyesi ise yapı kullanma izni verilmeden önce tamamlanmak kaydı ile en çok -otuz altı- ay içinde altı eşit taksitte ve kalan taksitlerin her yıl yeniden değerlendirme oranında artırılması suretiyle tahsil edileceği, yapı ruhsatı düzenleme aşamasında %25’lik peşin ödenen kısım haricindeki ödemelere ilişkin taahhütname alınacağı hususları düzenlenmiştir.

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

Yapılan incelemede ihtiyacını kendi parselinden karşılamayan yapılardan, yapı ruhsatı verilmesi sırasında nakden tahsil edilmesi gereken otopark bedellerinin tahsil edilmediği görülmüştür.

Yukarıda ifade edildiği üzere İdarenin, otopark ihtiyacını kendi parselinden karşılamayan yapılardan, yapı ruhsatı verilmesi sırasında nakden tahsil etmesi gereken otopark bedellerini takip ve tahsil etmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Ambalaj Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesine İlişkin Herhangi Bir Faaliyetin Olmaması

Belediye tarafından yetkisi ve imtiyazı dahilinde olan ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması işlerine ilişkin sorumluluğun yerine getirilmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15’inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetler belediyelerin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

Diğer yandan gelir getirici işlemler yönüyle yürürlükte olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde; genel bütçeye dâhil daireler ile katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin satım, hizmet, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği belirtilmiştir.

2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 8’inci maddesine dayanılarak hazırlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği 24.08.2011 tarih ve 28035 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiş olup, bu Yönetmelik’te ambalaj atıklarının toplanması, ayrıştırılması ve geri kazanımına ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir.

Anılan Yönetmeliğe göre; ambalaj atığını toplamak veya toplattırmak, geri kazanımlarını sağlamak, bu iş için toplama-ayırma tesisi kurmak/kurdurmak, işletmek/işlettirmek ve kurduğu tesislere çevre lisansı/geçici faaliyet belgesi almak/aldırmak belediyelerin sorumluluğundadır. Belediyeler söz konusu işleri ya bizzat kendileri yapmak ya da Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından çevre lisansı almış firmalara 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale yapmak suretiyle yaptırmak durumundadırlar.

Yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, ambalaj atıklarının toplanması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili hizmetleri yapmak görevi belediyelerin yetki ve imtiyazları dahilinde sorumluluğudur.

Bu itibarla, söz konusu imtiyaz hakkını kullanmak ya da 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde ihale yoluyla devretmek suretiyle belediyelerin çevreye karşı sorumluluğunu yerine getirmesi yasal bir gereklilik ve aynı zamanda gelir sağlanması demek olduğu halde, belediye tarafından ambalaj atıklarının toplanması, taşınması ve ayrıştırılması işlerine ilişkin herhangi bir faaliyetin yürütülmediği ve yerine getirilemeyen bu faaliyetlere

ilişkin imtiyaz hakkının da 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre lisans sahibi firmalara ihale yoluyla devredilmediği için belediyenin gelirlerini olumsuz bir şekilde etkileyeceği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Numaralarının Bulunması, Geriye Dönük Kayıt Yapılması

İdarenin muhasebe işlemlerinde, yevmiye numaralarının müteselsil olarak sıralanmadığı, bazı numaraların atlanarak kayıt yapıldığı, bazı kayıtların geriye dönük gerçekleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin;

“Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları” başlıklı 43'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında;

“Muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verilir. Gerek yevmiye defteri ve gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaraları esastır.”

“Kullanılacak Defterler ve Kayıt Düzeni” başlıklı 44'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ise;

“Yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defterdir. Yevmiye defterine açılış kaydı yapıldıktan sonra, günlük işlemler muhasebeleştirme belgelerine dayanılarak kaydedilir.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre ödeme emri belgeleri ve muhasebe işlem fişlerinin birbirlerini takip eden yevmiye numaraları ile numaralandırılması, arada numara atlanmaması gerekmektedir. İdarenin muhasebe işlem fişi ve ödeme emri belgelerinde yapılan incelemede, yevmiye numaralarının mevzuatın öngördüğü şekliyle teselsül etmediği, geriye doğru kayıtların gerçekleştirildiği, ayrıca boş yevmiyelerin bırakıldığı görülmüştür.

Muhasebe işlemlerinin doğruluğu ve güvenilirliğinin sağlanması yönünden kayıtların mevzuatın öngördüğü şekliyle yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Kurumca Arşiv Araştırması ve Güvenlik Soruşturması Süreçleri Tamamlanmadan İşçi İstihdamı Yapılması

Belediyece statüsü veya çalıştırma şekline bağlı olmaksızın ilk defa veya yeniden memuriyete yahut kamu görevine atanacaklar hakkında işe başlatmadan önce ilgili personelin istihdam edilmesinin ön şartlarından birisi olan arşiv araştırması sonuçları beklenilmeden iş akitlerinin başlatıldığı tespit edilmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci maddesinin üçüncü fıkrasına dayanılarak çıkarılan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esasların 4'üncü maddesinde;

"Şirket personeline aranacak şartlar

1) Şirketlerde işe alınacaklarda;

...

3) Affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlardan, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlardan mahkûm olmamak,

...

6) Güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmış olmak,

...

şartları aranır." denilmektedir.

7315 sayılı Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Kanunu'nun Hakkında güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması yapılacaklar başlıklı 3'üncü maddesinde;

"(1) Arşiv araştırması, statüsü veya çalıştırma şekline bağlı olmaksızın ilk defa veya yeniden memuriyete yahut kamu görevine atanacaklar hakkında yapılır."

Aynı Kanun'un 4'üncü maddesinde;

"(1) Arşiv araştırması;

a) Kişinin adli sicil kaydının,

b) Kişinin kolluk kuvvetleri tarafından hâlen aranıp aranmadığının,

c) Kişi hakkında herhangi bir tahdit olup olmadığının,

ç) Kişi hakkında kesinleşmiş mahkeme kararları ve 4/12/2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 171 inci maddesinin beşinci ve 231 inci maddesinin onüçüncü fıkraları kapsamında alınan kararlar ile kişi hakkında devam eden veya sonuçlanmış olan soruşturma ya da kovuşturmalar kapsamındaki olguların,

d) Hakkında kamu görevinden çıkarılma ya da kesinleşmiş memurluktan çıkarma cezası olup olmadığının,

mevcut kayıtlardan tespit edilmesidir."

Yine aynı Kanun'un Değerlendirme Komisyonu başlıklı 7'nci maddesinde;

"1) Yaptırılan güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması sonucunda elde edilen verilerin değerlendirilmesi amacıyla Değerlendirme Komisyonu kurulur. Değerlendirme Komisyonu; Cumhurbaşkanlığında İdari İşler Başkanının görevlendireceği bir üst kademe yöneticisinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığında genel sekreter yardımcısının, bakanlıklarda bakan yardımcısının, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında en üst yöneticinin görevlendireceği bir üst kademe yöneticisinin, üniversitelerde rektör yardımcısının, valiliklerde vali yardımcısının başkanlığında, teftiş/denetim, personel ve hukuk birimleri ile uygun görülecek diğer birimlerden birer üyenin katılımıyla başkan dahil en az beş kişiden ve tek sayıda olacak şekilde oluşturulur. Milli güvenlik açısından stratejik önemi haiz birim, proje, tesis ve hizmetlerde istihdam edilecekler hakkındaki değerlendirme, ilgili bakanlık ya da kamu kurumları bünyesindeki Değerlendirme Komisyonunca yapılır.

(2) Memuriyet veya kamu görevlerine uygunluğunun değerlendirilmesini sağlayacak yorum içermeyen olgusal veriler, güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması yapmakla görevli birimlerce ilgili kurum ve kuruluş bünyesinde kurulan Değerlendirme Komisyonuna iletilir.

(3) Değerlendirme Komisyonu kendisine iletilen verilere ilişkin nesnel ve gerekçeli değerlendirmelerini yazılı olarak atamaya yetkili amire sunar. Mahkemeler tarafından istenildiğinde bu bilgiler sunulur." denilmektedir.

7315 sayılı Kanun 17/04/2021 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmak suretiyle yürürlüğe konulduğu, Kanun'un 13'üncü maddesinin sekizinci fıkrası ile 4045 sayılı Kanun'un

yürürlükten kaldırıldığı ve 14. maddesiyle, 4045 sayılı Kanun'a yapılan atıfların bu Kanun'a yapılmış sayılacağı dikkate alındığında, 7315 sayılı Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Kanunu'nda öngörülen temel ilkelere, usul ve esaslara uygun olarak şirket personeli hakkında güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması ile ilgili olarak bir değerlendirme yapılması gerekmektedir.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın 4'üncü maddesinde personelin işe başlatılması ön koşullardan birisi olan Güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmış olmak şartının yerine getirilmesi süreçleri hukuki olarak tamamlanmadan Silvan Belediyesi 31.03.2024-31.12.2024 tarihleri arasında işçi statüsünde istihdam edilmek üzere 48 işçi alımı yapmıştır.

İşçiler işe başlatılmadan önce arşiv araştırması için Diyarbakır Valiliği İdare ve Denetim Müdürlüğü ile resmi yazışma yapılmış cevap yazısının gelmesi için Arşiv Araştırması yönetmeliğinin 11-7/a maddesi hükmünde yer alan arşiv araştırma sonuçları en geç 30 gün iş günü içinde talep edilen kuruma bildirilir hükmü gereği sonrası belediye arşiv araştırması ile ilgili olarak cevap beklenildiğine ilişkin Diyarbakır Valiliği İdare ve Denetim Müdürlüğü ile tekrar yazıştıktan sonra 9 işçi için uygun yazısı gelmiş kalan işçiler için nihai cevap gelmeden işçiler fiilen işe başlatılmışlardır.

İlgili mevzuatta açıklandığı üzere statüsü veya çalıştırma şekline bağlı olmaksızın ilk defa veya yeniden memuriyete yahut kamu görevine atanacaklar hakkında işe başlatmadan önce ilgili personelin istihdam edilmesinin ön şartlarından birisi olan arşiv araştırmasının mutlaka yapılması gerekmektedir. Arşiv Araştırması Yönetmeliğinin 11-7/a maddesi hükmünde yer alan arşiv araştırma sonuçları en geç 30 gün işgünü içinde talep edilen kuruma bildirilir hükmünü ve süre içerisinde araştırma sonuçlarının belediyeye ulaşmamış olmaması bu ön şartı ortadan kaldırıcı mahiyette olmayıp idareler arasında bilgi akışında süre yönünden bir düzen getirmeyi amaçlamaktadır. Arşiv araştırması sonucunun süre geçtikten sonra gelmesinin arşiv araştırması yapılması ön şartını takdire dayalı olarak ortadan kaldırması mümkün değildir. Bu tarz bir yorum ve tesis edilen idari işlem ileride idare ve şahıslar açısından telafisi imkânsız sonuçlar doğurma riski taşıyabilmektedir.

Kurumlar ilk defa veya yeniden yapılacak atamalarda/işe alımlarda personel arşiv araştırması yapılmasına ilişkin olarak ilgili kurumlarla yazışmaların yapılması, yazışmaların sonuçlarının mutlaka beklenilmesi, komisyonların kurulması ve prosedürlerin uygulanmasına

ilişkin usullere uyulması, Arşiv araştırmasına ilişkin prosedürlerin uygulanmasında kanun ve yargı kararları uyarınca getirilmiş olan zorunluluklara değerlendirme komisyonu ve atamaya yetkili amir tarafından uyularak işlem tesis edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Gecekondu Fonu Hesabının Oluşturulmaması

775 sayılı Gecekondu Kanunu hükümlerine göre oluşturulması gereken fon hesabının oluşturulmadığı ve Kanunda belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerden aktarılması gereken payın takibinin yapılmadığı görülmüştür.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun "Fonların teşkili ve kullanılması" başlıklı 12'nci maddesinde;

“Bu Kanundaki hizmetlerin yürütülebilmesi için aşağıdaki kaynaklardan sağlanacak gelirler, Türkiye Emlak Kredi Bankasında, ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanarak birer fon teşkil edilir:

a) 5218, 5223, 6188 ve 7367 sayılı kanunlarla veya bu kanun hükümlerine dayanılarak belediyelerin mülkiyetine geçen arazi ve arsaların veya izinsiz yapı yapılmak suretiyle işgal edilmiş bulunan belediyeye ait sahaların ve bu arazi ve arsalar üzerinde belediyelerce yaptırılan veya çeşitli şekillerde yapılarak belediyelere intikal eden yapıların, bu kanunun gerektirdiği hallerde, kiralarından, satışlarından veya sair şekillerde kıymetlendirilmelerinden elde edilecek gelirler,

b) 24 üncü madde gereğince alınacak katılma payları,

c) (Değişik: 6/5/1976 - 1990/1 md.) Belediye Meclislerince gerekli görülen hallerde belediye bütçelerine konacak ödenekler,

d) 1580 sayılı Kanunun 5116 sayılı Kanunla değiştirilen 110 uncu maddesinin 19 uncu fıkrasında yazılı gelir kaynağı hasılatından arta kalmış veya kalacak kısımlar,

e) Devlet bütçesinden veya 15 inci maddede sözü geçen fondan bu fona aktarılmak suretiyle yapılacak yardımlar,

f) Diğer kanunlarla bu fona katılması kabul edilen sair gelirler,

g) Fondan verilen kredilerin taksit ve faizleri,

h) Her türlü bağış ve yardımlar,

i) Fonda toplanacak paraların faiz ve sair gelirleri.” Denilmektedir.

Söz konusu hüküm uyarınca Kanunda sayılan kaynaklardan sağlanacak gelirlerin, ilgili kamu bankasında, ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanacağı belirtildikten sonra fon gelirlerinin nelerden oluştuğu sayılmış ve 13’üncü maddesinde bu fonlarda toplanan paraların nerelerde kullanılması gerektiği açıklanmıştır.

Yapılan inceleme neticesinde Kurum tarafından yukarıda mevzuat hükümlerinde bahsedilen fon hesabının oluşturulmadığı ve fon gelirlerinin takibinin yapılarak ilgili hesapta toplanıp Kanun’da belirtilen amaçlar için kullanılmasının sağlanmadığı görülmüştür.

Yukarıda ifade edildiği üzere bahse konu mevzuat hükümlerine göre İdarenin gecekondü fonu hesabı oluşturması ve Kanunda belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerden aktarılması gereken payın takibinin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Kişilerden Alacaklar Hesabında Yer Alan Tutarların Takibinin Yapılmaması

İdarenin 2024 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde 140- Kişilerden Alacaklar Hesabında yer alan bazı alacakların takibinin yapılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 110’uncu maddesinde, hesabın kurumun faaliyet alacakları ve kurum alacakları haricindeki alacaklarının izlenmesi için kullanılacağı, “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 111’inci maddesinde ise 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında yer alan her bir alacak için ayrı izleme dosyası oluşturulması ve alacak sıra numarası verilmesi gerektiği, alacakların izlenmesinin bu dosyalardan yapılacağı, alacağın tamamı tahsil edilinceye kadar da takip dosyaları ile alacak sıra numaraları kullanılacağı belirtilmiştir. Aynı maddenin devamında ise 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında kayıtlı alacakların rızaen tahsilinin esas olduğu, rızaen tahsil edilemeyen alacakların, özel kanunlarında yazılı hükümlere göre veya takas suretiyle ya da icra yoluyla tahsil edileceği belirtilmiştir.

140-Kişilerden Alacaklar Hesabının ayrıntısına ilişkin olarak yapılan incelemede, alacağın takip ve tahsil işlemlerinin yapılmadığı, belirtilen alacaklara ilişkin alacak takip dosyalarının olmaması nedeniyle alacağın doğduğu tarihin, zamanaşımını durduran veya kesen nedenlerin ve alacakların zamanaşımına uğrayıp uğramadığının tespit edilemediği görülmüştür.

Bu itibarla, İdarenin 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında yer alan her bir alacak için alacak takip dosyası oluşturması ve takip dosyalarına alacak sıra numarası vermesi ve bu tutarlar tahsil edilinceye kadar takibinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Dolu Kadroya Vekalet Ettirilmesi ve Harcama Yetkisini Vekalet Eden Kişinin Kullanması

Belediyede müdürlük kadrosu dolu olduğu halde başka birinin bu kadroya vekâlet ettirildiği, vekâlet ettirilen kişiye de harcama yetkilisi olarak görev yaptırıldığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 86'ncı maddesine göre, memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabileceği, yine boş kadrolara ait görevlerin de vekâleten gördürülebileceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 63'üncü maddesinde, *“Belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.”* denilerek harcama yetkilisinin tanımı yapılmış, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun “Harcama yetkisi ve yetkilisi” başlıklı 31'inci maddesinde de, *“Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.”* hükmü yer almıştır.

5018 sayılı Kanun'a istinaden çıkarılmış olan 1 seri numaralı Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğde harcama yetkililerinin belirlenmesi konusunda, *“5018 sayılı Kanun'un 5436 sayılı Kanunla değişik 31 inci maddesinin birinci fıkrasında bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak belirlenmiştir. Bu hüküm uyarınca bütçe sınıflandırması harcama yetkilisini belirleyen temel unsur olmaktadır.”* denilerek harcama yetkisinin kim tarafından kullanılacağı açıkça belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri çerçevesinde, Belediyede müdür kadrolarında bulunan kişiler var iken o kadrolara vekâleten görevlendirme yapılamayacağı açıktır. Dolu kadroya vekâleten görevlendirme yapılamayacağından dolayı harcama yetkililiğini de vekâleten görevlendirilen yerine asıl kadroda bulunanın kullanması gerekir. Bu kişiler görevden alınmadığı ve bu kadrolar boş olmadığı sürece yetkinin vekâleten görevlendirilen kişilerce kullanılması mümkün değildir.

Dolu olan kadrolara vekâleten görevlendirme yapılmaması ve harcama yetkililiğini de kadroda bulunan kişinin kullanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 12: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Kadrolu 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 Resmî 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 (2024 yılında 2.666,00 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığının 17.05.2024 tarih ve 32549 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2024/7 sayılı Genelgesi’nde; 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, İdarede görev yapan 8 işçinin birikmiş fazla yıllık ücretli izin hakkı olduğu tespit edilmiştir. Bu işçilerden birinin 493 gün diğerlerinden 4 işçinin sırasıyla 320,256,237,192 gün 3 işçinin de 128'er gün birikmiş izni olduğu toplam 8 işçinin 1882 gün birikmiş izni olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 13: Trafo Yerlerinin Tescil İşleminin Yapılmaması

İdarenin mülkiyetinde bulunan trafo yerlerinin devir bedeli karşılığı Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ) adına tescil işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun “Bir İdareye Ait Taşınmaz Malın Diğer İdareye Devri” başlıklı 30’uncu maddesinde, kamu tüzel kişilerinin ve kurumlarının sahip oldukları taşınmaz mal, kaynak veya irtifak haklarının diğer bir kamu tüzel kişisi veya kurumu tarafından kamulaştırılamayacağı, taşınmaz mala ihtiyacı olan idarenin, Kanun uyarınca taşınmazın bedelini tespit edeceği ve ödeyeceği bedeli de belirten bir yazı ile taşınmaz sahibi idareye devir için başvuracağı belirtilmiştir.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun “Taşınmaz Temini İşlemleri” başlıklı 19’uncu maddesinin ikinci fıkrasında, dağıtım faaliyetinde bulunan lisans sahibi özel hukuk tüzel kişilerinin lisansa konu faaliyetlerine ilişkin taşınmaz temini taleplerine yönelik işlemlerin 2942 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine göre TEDAŞ tarafından yürütüleceği, taşınmaz temini taleplerinin TEDAŞ tarafından değerlendirileceği ve uygun görülmesi halinde TEDAŞ tarafından karar alınacağı, alınan kararların kamu yararı kararı yerine geçeceği ve herhangi bir makamın onayına tabi olmayacağı ifade edilmiştir.

Kamulaştırma Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanunu’na dayanılarak çıkartılan Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ Genel Müdürlüğü Taşınmaz Teminine İlişkin Usul ve Esaslar’ın “Taşınmaz Devri” başlıklı 8’inci maddesinde, Kamulaştırma Kanunu gereğince TEDAŞ tarafından taşınmaz maliki ilgili kuruma devir talebinde bulunulacağı, taşınmaz maliki kurumun uygun bulması halinde TEDAŞ adına tescil işlemlerinin sağlanacağı ve taşınmaz maliki olan kuruma devir bedelinin ödenmesi için TEDAŞ tarafından elektrik dağıtım şirketine bildirim yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, enerji dağıtım faaliyetlerine konu taşınmazların devir talebi söz konusu olduğunda taşınmaz maliki kamu idaresi tarafından TEDAŞ adına tescil işlemlerinin yapılarak devir bedelinin ödenebilmesi için elektrik dağıtım şirketine TEDAŞ tarafından bildirim yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; İdarenin mülkiyetinde yer alan, imar planında trafo yeri olarak belirlenen ve halihazırda üzerinde trafo bulunan 9 adet taşınmaza ilişkin herhangi bir devir bedeli belirlenmediği ve devir tescil işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Elektrik dağıtım şirketlerinin kullanımında olan trafo yerlerinin bedel karşılığı TEDAŞ adına tescil işlemlerinin yapılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 14: Şirket Personeli Dahil Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması

Belediye şirket personeli dahil personel giderlerinin, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirilme oranında artırılması suretiyle bulunan tutarının yüzde kırkının üzerinde olduğu görülmüştür.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin Ek 20’nci maddesine istinaden 09/04/2018 tarih ve 11608 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’yla kabul edilen İl Özel İdareleri, Belediyeler ve

Bağlı Kuruluşları İle Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın “Personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınır” başlıklı 5’inci maddesinde personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınır belirlenmiştir.

Anılan hüküm gereğince; idarelerin, şirket personeli de dâhil yıllık toplam personel giderlerinin, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamayacağı belirtilmiştir. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idare şirketi dahil yeni personel alımı yapamayacak ancak belirlenen oranları aşan idareler Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin almak suretiyle şirketlerine işçi alımı yapabileceklerdir.

25.11.2023 tarihli Resmî Gazete’ de yayımlanan 554 sıra numaralı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği ile yeniden değerlendirme oranı 2024 yılı için %58,46 olarak tespit edilmiştir.

Yapılan incelemede; Belediyenin en son yıl kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamı 179.050.875,87 TL, bu tutarın yeniden değerlendirme oranıyla artırılmış miktarı $(179.050.875,87 \times \%58,46)$ 283.724.017,90 TL’dir. Yönetmelik hükümlerine göre idarenin toplam personel giderinin üst sınırı 113.489.607,16 TL’dir.

Belediyenin 2024 yılı personel giderleri toplamının 128.552.799,94 TL olduğu, Yönetmelik hükümleriyle belirlenen sınırın 15.063.192,78 TL tutarında aşıldığı görülmüştür. Personel giderlerinin söz konusu oranları aştığı için cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idarenin yeni personel alımı yapamayacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 15: Sözleşmeli Personelin Müdürlük Kadrolarında Vekaleten Görevlendirilmesi

Sözleşmeli olarak istihdam edilen personelin bazı müdürlük kadrolarına vekalet ettirildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 49’uncu maddesinin 3’üncü fıkrasında;

“Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir...” denilmiştir.

Burada hangi unvandaki personelin sözleşmeli çalıştırılacağına ilişkin düzenleme yapılmış olup bunlara idari görev verilmesine ilişkin düzenleme yoktur.

Belediyelerde görevli sözleşmeli personelin müdür kadrolarına ilişkin hizmetleri vekâleten veya görevlendirme yolu ile yürütmeleri, gerek 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4 ve 86’ncı maddelerine gerekse de (4’üncü maddenin ikinci fıkrası hükmü uyarınca) 28.6.1978 tarih ve 16330 Sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esasların” 6’ncı maddesinde belirtilen;

“İlgililer sözleşmelerinde belirtilen görev dışında başka bir işte çalıştırılmaz.” hükmüne aykırıdır. Belediyelerde genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesiyle görevli birim yetkililerinin 657 sayılı Kanun’a tabi devlet memuru olmaları gerekmektedir.

Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 49’uncu maddesinin 3’üncü fıkrasında sayılan unvanlarına ilişkin görevlerde tam zamanlı sözleşmeli personel olarak istihdam edilen kişilerin birim müdürü ve üstü yönetici kadroları tarafından yürütülmesi gereken işlerde görevlendirilmemesi gerekmektedir.

Belediyede müdür kadrolarına ilişkin atamalar ya 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na göre istihdam edilen devlet memurları arasından ya da 5393 sayılı Kanun’un 49’uncu maddesinin altıncı fıkrası kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar arasından karşılanmalıdır.

Belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde kurum tarafından sözleşmeli personelin müdür kadrolarında görevlendirilmesinin hukuka uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 16: Tahakkuku Yapılan Bazı Gelir Kalemlerinin Tahsilat Oranlarının Düşük Olması

Tahakkuku yapılan bazı gelir kalemlerinin (Bina, arsa, arazi, ilan ve reklam gelirleri vb.) tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinde belediye başkanına; belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek gibi görevler verilmiş ve bu hususlarda belediye başkanına sorumluluk yüklenmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde; gelirlerin ve alacakların tahsili işlerini muhasebe yetkilisinin yürüteceği ve bu işlerin yapılmasından sorumlu tutulacağı, "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde ise; kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları ifade edilmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun "Tebliğ" başlıklı 21'inci maddesine göre; vergilendirmeyi ilgilendiren ve hüküm ifade eden hususların mükelleflere tebliğ edilmesi, "Ödeme zamanı" başlıklı 111'inci maddesine göre de verginin kanunlarında gösterilen süreler içinde ödenmesi gerekmektedir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunu'nun "Ödeme emri" başlıklı 55'inci maddesinde amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları gerektiğinin bir "ödeme emri" ile tebliğ olunacağı; düzenlenen ödeme emrinde kişiye, borcunu zamanında ödemez veya mal bildiriminde bulunmazsa borcunun cebren tahsil edileceği ve mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile cezalandırılacağına bildirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Haciz" başlıklı 62'nci maddesinde; borçlunun, mal bildiriminde gösterilen veya tahsil dairesince tespit edilen borçlu veya üçüncü şahıslar elindeki menkul malları ile gayrimenkullerinden, alacak ve haklarından amme alacağına yetecek miktarının tahsil dairesince haczolunacağı, "Haciz varakası" başlıklı 64'üncü maddesinde ise; haciz işlemlerinin, tahsil dairelerince düzenlenen ve alacaklı amme idaresinin, mahalli en büyük memuru veya tevkil edeceği memur tarafından tasdik edilen haciz varakalarına dayanılarak yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda, ödeme emri üzerine ödeme yapılmamış ise "Haciz varakası" düzenlenmeli ve haciz işlemlerine başlanmalıdır. Bununla birlikte istenen bilgileri zamanında

vermeyenler için hem adli para cezası hem de hapis cezası öngörülmüş, bu suçların takibi için ise idarenin o mahaldeki en büyük memuruna Cumhuriyet Savcılığına ihbar yükümlülüğü getirilmiştir.

Yukarıda anılan Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, üst yönetici ve muhasebe yetkilisine gelirlerin toplanması konusunda birtakım sorumluluklar yüklenmiş olmasına rağmen, cari yıl tahakkuk ve tahsilat oranları incelendiğinde kurumun bazı gelir kalemlerindeki tahsilatın düşük bir oranda gerçekleştiği görülmüştür.

Tahsilat oranlarının düşük seviyede gerçekleşmemesi için tahsil ve takip hususunda mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 17: Belediyenin Nakit Varlıklarının Değerlemeye Tabi Tutulmaması Sonucu Faiz Geliri Elde Edilememesi

Belediyenin nakit varlıklarının Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği gereğince değerlendirilmediği ve faiz geliri elde edilemediği tespit edilmiştir.

Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin "Uygulama ve kullanılacak araçlar" başlıklı 5'nci maddesinde;

"... (2) Genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idareleri, kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını kamu sermayeli bankalarda aşağıdaki araçları kullanarak değerlendirmekle yükümlüdür:

- a) TL cinsi vadesiz ve/veya vadeli mevduat ile özel cari hesap ve/veya katılma hesabı.*
- b) Gerekli görülmesi halinde ve ihtiyaçları ölçüsünde döviz cinsi ödemeleri için vadeli ve/veya vadesiz mevduat ile özel cari hesap ve/veya katılma hesabı.*
- c) İhale, doğrudan satış, ihale öncesi rekabetçi olmayan teklif ya da ikincil piyasadan doğrudan ya da ters repo yoluyla temin etmek suretiyle 4749 sayılı Kanun kapsamında Bakanlıkça ihraç edilen borçlanma senetleri ve/veya kira sertifikaları.*
- ç) Organize para piyasalarında TL cinsi borç verme işlemleri.*
- d) Kamu sermayeli bankalar tarafından ihraç edilen borçlanma araçları ile 7/6/2013 tarihli ve 28670 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanan Kira Sertifikaları Tebliği (III-61.1)*

uyarınca kamu sermayeli katılım bankalarının kaynak kuruluş/fon kullanıcı olarak yer aldığı kira sertifikaları ihracı ve katılım bankacılığı prensiplerine uygun piyasalarda emtia alım satımına dayalı katılım bankacılığı prensiplerine uygun finansman yöntemleri...

...İller Bankası A.Ş. ortağı olan belediyeler ve il özel idareleri, mali kaynaklarını 6 ncı maddede belirlenen koşullar çerçevesinde İller Bankası A.Ş.' de değerlendirebilir.” denilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılağı üzere belediyenin nakit varlıklarını değerlemekle yükümlü olduğı belirtilmiş olup yapılan incelemede belediyenin nakit varlıklarının günlük, aylık gibi sürelerle değerlemeye tabi tutulmadığı ve faiz gelirinden mahrum kalındığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, belediyenin nakit varlıklarının belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda değerlemeye tabi tutularak faiz geliri elde etmesi gerektiğı değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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