



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# KARABÜK OVACIK BELEDİYESİ

**2024 YILI**

**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

**Ekim 2025**



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

|                                                        |    |
|--------------------------------------------------------|----|
| 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ .....                   | 1  |
| 2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU .....                   | 10 |
| 3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....                        | 11 |
| 4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI ..... | 11 |
| 5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....       | 11 |
| 6. DENETİM GÖRÜŞÜ .....                                | 13 |
| 7. DENETİM BULGULARI .....                             | 13 |



## TABLÖLAR LİSTESİ

|                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tablo 1: Personel Durumu .....                                               | 3  |
| Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....                | 5  |
| Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....                             | 6  |
| Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu .....                             | 6  |
| Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri .....                 | 7  |
| Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri .....                 | 7  |
| Tablo 7: 2024 Yılı Ovacık Belediyesi Şartlı Bağış ve Yardımlar Listesi ..... | 21 |
| Tablo 8: Doğrudan Temin ile Yapılan Mal ve Hizmet Alımları .....             | 24 |
| Tablo 9: Sözleşme Yapılmadan Doğrudan Teminle Yapılan Alımlar .....          | 25 |
| Tablo 10: Tahsilat Oranı Düşük Olan Gelirler .....                           | 40 |



## **KISALTMALAR**

|      |                                      |
|------|--------------------------------------|
| DMO  | : Devlet Malzeme Ofisi               |
| EKAP | : Elektronik Kamu Alımları Platformu |
| TOKİ | : Toplu Konut İdaresi Başkanlığı     |



## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazların Değer Tespitinin Tamamlanmaması, Tapuda Kayıtlı Taşınmazlar ile Muhasebe Kayıtlarının Uyumlu Olmaması ve Taşınmaz İcmal Cetvellerinin Oluşturulmaması
2. Taşınmaz Satış İşlemlerinin Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması
3. Şartlı Bağış ve Yardımların Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması

### B. Diğer Bulgular

1. Doğrudan Temin ile Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması ve EKAP Kayıtlarının Olmaması
2. Doğrudan Temin ile Yapılan ve Gerçekleşmesi Belli Süreyi Gerektiren Mal ve Hizmet Alımlarında Sözleşme Yapılmaması
3. Belediyenin Kamuoyuna Açıklanması Zorunlu Bilgi, Belge, Karar ve Raporları İnternet Sitesinde Yayımlamaması
4. Belediye Banka Hesaplarında Bulunan Mevduatların Vadeli Mevduat Hesaplarında Nemalandırılmaması
5. Belediye Memurlarına Yapılan İkramiye Ödemesinde Belediyede Fiilen Çalışan Memur Sayısı Yerine Belediye Norm Kadrosundaki Toplam Kadro Sayısının Esas Alınması
6. Kanunda Belirtilen Gerekli Şartlar Sağlanmamasına Rağmen Belediye ile Yetkili Sendika Arasında Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi İmzalanması
7. Belediye Meclis Kararıyla Temsil, Tören ve Ağırhlama Giderleri Yönetmeliği Çıkartılıp Yürürlüğe Konulması
8. Bazı Gelir Kalemlerinin Tahakkuk Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Gerçekleşmesi

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

Anayasa'nın 127'nci maddesinde mahalli idareler; “İl, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” şeklinde tanımlanmıştır. Yine aynı maddede mahalli idarelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

Ovacık Belediyesi, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, mahalli idareler bütçesine tabi, idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir. Genel Yönetim kapsamında bir kamu idaresi olan Belediye, mali işlemlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde gerçekleştirmektedir.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu olup, bu kanunlarda kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi ile gelir kaynakları gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları diğer ilgili kanun ve yönetmeliklerde de düzenlenmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde belediyelerin görev ve sorumlulukları, 15'inci maddesinde de Belediyelerin yetkileri ve imtiyazları tadadi olarak 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.

Belediyenin görev, yetki ve faaliyetlerine ilişkin düzenlemeler içeren başlıca mevzuata aşağıda yer verilmiştir.

#### **Kanunlar:**

- 5393 sayılı Belediye Kanunu
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 6085 sayılı Sayıştay Kanunu
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
- 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu
- 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu
- 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu
- 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun
- 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun
- 3194 sayılı İmar Kanunu
- 2872 sayılı Çevre Kanunu
- 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu
- 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

**Yönetmelikler:**

- Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
- Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği
- Taşınır Mal Yönetmeliği
- Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği
- Belediye ve Bağlı Kuruluşlar ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik
- Belediye Tahsilât Yönetmeliği
- Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik
- Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

**Ovacık Belediyesine Ait İkincil Mevuat:**

Ovacık Belediyesi Belediye Meclisi tarafından çıkarılan Temsil, Tören ve Ağırhlama Yönetmeliği mevcuttur. Belediyenin herhangi bir yönergesi bulunmamaktadır.

## 1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Ovacık Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 9 üyeden oluşmaktadır.

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 başkan yardımcısı görevlendirebilmektedir.

Ovacık Belediyesi teşkilatı; 2 müdürlük ve 1 Zabıta Memurluğundan oluşmaktadır. Birimler Belediye Başkanı'na bağlı olarak örgütlenmiş olup Belediye Başkan Yardımcısı bulunmamaktadır.

Belediyenin 2024 yılı itibarıyla 10 çalışanı bulunmaktadır. Bu çalışanlardan; 3'ü memur, 6'sı işçi, 1'i sözleşmeli kapsamında çalışan personelden oluşmaktadır.

**Tablo 1: Personel Durumu**

| Personel İstihdam Türü                        | İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı | Dolu Kadro Sayısı/Çalışan Personel Sayısı |
|-----------------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------------|
| Memur                                         | 29                              | 3                                         |
| Kadrolu İşçi                                  | 15                              | 6                                         |
| <b>Toplam</b>                                 | <b>44</b>                       | <b>9</b>                                  |
| Sözleşmeli Personel                           | -                               | 1                                         |
| Geçici İşçi                                   | -                               | 0                                         |
| 696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel | -                               | 0                                         |
| <b>Genel Toplam</b>                           | <b>44</b>                       | <b>10</b>                                 |

## 1.3. Mali Yapı

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

Bütçe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

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

Ovacık 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**

| Açıklama                                           | Geçen Yıllan Devreden Ödenek | Bütçe ile Verilen Ödenek | Ek Ödenek            | Aktarmayla        |                   | Net Bütçe Ödeneği Toplamı | Bütçe Gideri Toplamı | Ödenen Bütçe Gideri  | Ödenek Üstü Harcaması | İptal Edilen Ödenek | Sonraki Yıla Devreden Ödenek |
|----------------------------------------------------|------------------------------|--------------------------|----------------------|-------------------|-------------------|---------------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|---------------------|------------------------------|
|                                                    |                              |                          |                      | Eklenen (+)       | Düşülen (-)       |                           |                      |                      |                       |                     |                              |
| PERSONEL GİDERLERİ                                 | 0,00                         | 2.187.310,00             | 2.339.039,00         | 383.715,86        | 0,00              | 4.910.064,86              | 4.623.663,69         | 4.623.663,69         | 0,00                  | 286.401,17          | 0,00                         |
| SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ | 0,00                         | 322.620,00               | 186.000,00           | 76.867,14         | 0,00              | 585.487,14                | 582.027,77           | 582.027,77           | 0,00                  | 3.459,37            | 0,00                         |
| MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ                       | 0,00                         | 1.549.270,00             | 910.000,00           | 177.020,56        | 125.529,34        | 2.510.761,22              | 2.282.922,69         | 2.282.922,69         | 0,00                  | 224.164,83          | 0,00                         |
| FAİZ GİDERLERİ                                     | 0,00                         | 10.000,00                | 0,00                 | 2.234,06          | 10.000,00         | 2.234,06                  | 2.234,06             | 2.234,06             | 0,00                  | 0,00                | 0,00                         |
| CARİ TRANSFERLER                                   | 0,00                         | 90.400,00                | 0,00                 | 70.000,00         | 10.856,00         | 149.544,00                | 132.450,25           | 132.450,25           | 0,00                  | 17.093,75           | 0,00                         |
| SERMAYE GİDERLERİ                                  | 0,00                         | 760.400,00               | 9.650.000,00         | 0,00              | 0,00              | 10.410.400,00             | 3.494.918,00         | 3.494.918,00         | 0,00                  | 400,00              | 6.915.082,00                 |
| SERMAYE TRANSFERLERİ                               | 0,00                         | 30.000,00                | 0,00                 | 0,00              | 13.452,28         | 16.547,72                 | 16.547,72            | 16.547,72            | 0,00                  | 0,00                | 0,00                         |
| YEDEK ÖDENEKLER                                    | 0,00                         | 550.000,00               | 0,00                 | 0,00              | 550.000,00        | 0,00                      | 0,00                 | 0,00                 | 0,00                  | 0,00                | 0,00                         |
| <b>Toplam</b>                                      | <b>0,00</b>                  | <b>5.500.000,00</b>      | <b>13.085.039,00</b> | <b>709.837,62</b> | <b>709.837,62</b> | <b>18.585.039,00</b>      | <b>11.134.764,18</b> | <b>11.134.764,18</b> | <b>0,00</b>           | <b>531.519,12</b>   | <b>6.915.082,00</b>          |

Ovacık Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 5.500.000,00 TL ödenek verilmiş olup, 13.085.039,00 Ek bütçe birlikte 2024 yılı ödenek toplamı 18.585.039,00 TL olmuştur. Yıl içinde 11.134.764,18 TL bütçe gideri yapılmış, 531.519,12 TL ödenek iptal edilmiştir.

6.915.082,00 TL ödenek ise Sermaye Giderleri kaleminden 2025 yılına devredilmiştir.

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

| Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu                   | Bütçe Gelir Tahmini | Bütçe Gelir Tahmini (Ek Bütçe Dahil) | Tahsilat Tutarı      | Ret ve İadeler | Net Tahsilat         | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|-------------------------------------------------|---------------------|--------------------------------------|----------------------|----------------|----------------------|-------------------------|
| 01- Vergi Gelirleri                             | 233.250,00          | 233.250,00                           | 187.404,28           | 0,00           | 187.404,28           | 80,34                   |
| 03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri              | 219.650,00          | 219.650,00                           | 360.551,49           | 0,00           | 360.551,49           | 164,15                  |
| 04- Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler | 1.605.000,00        | 11.255.000,00                        | 7.810.000,00         | 0,00           | 7.810.000,00         | 69,39                   |
| 05- Diğer Gelirler                              | 3.342.100,00        | 6.777.139,00                         | 7.840.769,42         | 0,00           | 7.840.769,42         | 115,69                  |
| 06- Sermaye Gelirleri                           | 100.000,00          | 100.000,00                           | 0,00                 | 0,00           | 0,00                 | 0                       |
| 09- Red ve İadeler (-)                          | 0,00                | 0,00                                 | 0,00                 | 0,00           | 0,00                 | 0                       |
| <b>Toplam</b>                                   | <b>5.500.000,00</b> | <b>18.585.039,00</b>                 | <b>16.198.725,19</b> | <b>0,00</b>    | <b>16.198.725,19</b> | <b>87</b>               |

Tabloda yer alan bilgilere göre, 2024 yılında net bütçe geliri %87 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%80,34), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%164,15) ve diğer gelirler (%115,69) oranında gerçekleşmiştir.

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

| Bütçe Giderlerinin Ekonomik Kodu | Bütçe Başlangıç Ödeneği (TL) | Toplam Ödenek | Bütçe Gideri (Gerçekleşen Tutar) | Başlangıç Ödeneğine Göre Gerçekleşme Yüzdesi (%) | Toplam Ödeneğe Göre Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|----------------------------------|------------------------------|---------------|----------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| 01- Personel Giderleri           | 2.187.310,00                 | 4.910.064,86  | 4.623.663,69                     | 211,38                                           | 94                                          |
| 02-SGK Devlet Primi Giderleri    | 322.620,00                   | 585.487,14    | 582.027,77                       | 180,40                                           | 99                                          |
| 03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 1.549.270,00                 | 2.510.761,22  | 2.282.922,69                     | 147,35                                           | 91                                          |
| 04- Faiz Gideri                  | 10.000,00                    | 2.234,06      | 2.234,06                         | 0,22                                             | 22                                          |
| 05- Cari Transferler             | 90.400,00                    | 149.544,00    | 132.450,25                       | 146,51                                           | 89                                          |
| 06- Sermaye Giderleri            | 760.400,00                   | 10.410.400,00 | 3.494.918,00                     | 459,61                                           | 34                                          |
| 07-Sermaye Transferi             | 30.000,00                    | 16.547,72     | 16.547,72                        | 0,55                                             | 100                                         |
| 08- Borç Verme                   | 0,00                         | 0,00          | 0,00                             |                                                  |                                             |

|                     |                     |                      |                      |               |           |
|---------------------|---------------------|----------------------|----------------------|---------------|-----------|
| 09- Yedek Ödenekler | 550.000,00          | 0,00                 | 0,00                 |               | 0         |
| <b>Toplam</b>       | <b>5.500.000,00</b> | <b>18.585.039,00</b> | <b>11.134.764,18</b> | <b>202,45</b> | <b>60</b> |

Tabloda yer alan bilgilere göre, 2024 yılında bütçe giderleri toplam ödeneye göre %60 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel Giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %94, Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderlerinde %99 oranında, Mal ve Hizmet Alım Giderlerinde %91 oranında, Cari Transferler %89 oranında, Sermaye Transferi %100 oranında gerçekleşmiştir.

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

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

| Bütçe Gelirinin Çeşidi                         | 2022 Yılı (TL)<br>(A) | 2023 Yılı (TL)<br>(B) | 2024 Yılı (TL)<br>(C) | 2023-2022<br>Değişim Oranı<br>(%) [D=(B-A)/A] | 2024-2023<br>Değişim<br>Oranı (%)<br>[E=(C-B)/B] |
|------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Vergi Gelirleri                                | 18.103,73             | 166.023,23            | 187.404,28            | 817,07                                        | 12,87                                            |
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri                 | 201.504,70            | 184.419,66            | 360.551,49            | -0,084                                        | 95,50                                            |
| Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler       | 843.110,20            | 2.500.000,00          | 7.810.000,00          | 66,27                                         | 212,40                                           |
| Diğer Gelirler                                 | 2.206.902,84          | 3.946.903,85          | 7.840.769,42          | 78,84                                         | 98,65                                            |
| Sermaye Gelirleri                              | 0,00                  | 0,00                  | 0,00                  | 0                                             | 0                                                |
| Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-) | 28,97                 | 197,35                | 0,00                  | 581,22                                        | -1                                               |
| <b>Net Toplam</b>                              | <b>3.359.592,50</b>   | <b>6.797.149,39</b>   | <b>16.198.725,19</b>  | <b>102,32</b>                                 | <b>138,32</b>                                    |

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre %138,32 artış göstermiştir. Bu çerçevede; Alınan Bağış ve Yardımların %212,40 oranındaki artışı toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının eklenmesi sonucu arttığı anlaşılmıştır.

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

| Bütçe Giderinin Çeşidi       | 2022 Yılı<br>(TL)<br>(A) | 2023 Yılı (TL)<br>(B) | 2024 Yılı<br>(TL)<br>(C) | 2023-2022<br>Değişim<br>Oranı (%)<br>[D=(B-A)/A] | 2024-2023<br>Değişim Oranı<br>(%) [E=(C-B)/B] |
|------------------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Personel Giderleri           | 1.255.976,81             | 4.200.111,46          | 4.623.663,69             | 234,41                                           | 11,00                                         |
| SGK Devlet Prim Giderleri    | 212.587,52               | 313.206,86            | 582.027,77               | 47,33                                            | 185,83                                        |
| Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 997.244,59               | 1.476.192,60          | 2.282.922,69             | 48,03                                            | 154,65                                        |
| Faiz Giderleri               | 6,92                     | 0,00                  | 2.234,06                 | -1                                               | 2234,06                                       |
| Cari Transferler             | 31.053,54                | 69.323,16             | 132.450,25               | 123,24                                           | 191,06                                        |
| Sermaye Giderleri            | 536.534,59               | 1.526.600,00          | 3.494.918,00             | 184,53                                           | 228,93                                        |
| Sermaye Transferleri         | 15.822,37                | 12.741,36             | 16.547,72                | -19,47                                           | 29,87                                         |
| <b>Toplam</b>                | <b>3.049.226,34</b>      | <b>7.598.175,44</b>   | <b>11.134.764,18</b>     | <b>249,18</b>                                    | <b>146,55</b>                                 |

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre %146,55 artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin %185,83 oranında, Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin %154,65 oranında, Cari Transferlerin %191,06 oranında ve Sermaye Giderlerinin de %228,93 oranında arttığı görülmektedir. En büyük artış Sermaye Giderlerinde meydana gelmiş olup 2024 yılı harcama tutarı 3.494.918,00 TL olarak gerçekleşmiştir.

Ovacık Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketi bulunmamaktadır.

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Ovacık 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan;

mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

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

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

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

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

### **5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Kurumda İç Kontrol Sisteminin Değerlendirilmesi sonucu tespit edilen hususlar aşağıda belirtilmiştir.

### **Kontrol Ortamı Standartları**

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

### **Risk Değerlendirme Standartları**

5. Stratejik plan hazırlanmamıştır.
6. İdare performans programı Stratejik plan hazırlamak zorunda olmamalarından dolayı dolayı mevzuata uygun şekilde hazırlanmamış ve zamanında da yayımlanmamıştır.
7. İdare hiçbir iç kontrol riski belirlememiştir.
8. Risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

9. İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır.
10. İdare tarafından yetki devri yapılmasını gerektiren bir husus bulunmamaktadır.
11. İdarede yapılan görevlendirmelerde, görevlendirmeler farklı kişiler arasında dağıtılmamış olup, "görevler ayrılığı" prensibi uygulanmamıştır.
12. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir.
13. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmamıştır.
14. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

### **Bilgi ve İletişim Standartları**

15. İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmamıştır.

16. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

#### **İzleme Standartları**

17. İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi değerlendirilmemektedir.

18. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

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

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Karabük Ovacık Belediyesinin 2024 mali 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: Taşınmazların Değer Tespitinin Tamamlanmaması, Tapuda Kayıtlı Taşınmazlar ile Muhasebe Kayıtlarının Uyumlu Olmaması ve Taşınmaz İcmal Cetvellerinin Oluşturulmaması**

Belediyenin tapuda kayıtlı taşınmazlarının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak değer tespitinin tamamlanmadığı, gerekli formların düzenlenmediği ve tamamının ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Taşınır ve taşınmaz işlemleri” başlıklı 44'üncü maddesinde kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiştir.

Buna istinaden, kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar, 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik ile düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in “Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5'inci maddesine göre; taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır. Anılan Yönetmelik maddesinin devamında taşınmazların hangi değer üzerinden kayda alınacağı belirlenmiştir. Maddede tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenemiyorsa rayiç değer üzerinden kayda alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Yönetmelik'e göre, taşınmazların rayiç değerinin; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanların ise bu idarelerce tespit edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, taşınmazların kayıtlara alınan değerinin Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre güncellenmesi gerekmektedir.

Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesine göre, taşınmazların; söz konusu Yönetmelik eklerinde gösterilen Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formunda, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formunda, Orta Malları Formunda, Genel Hizmet Alanları Formunda, Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formunda yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazılarak kaydının tutulması; Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerce hazırlanan bu formların taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilmesi; mali hizmetler birimince bu formların konsolide edilerek Yönetmelik ekinde (*Ek 7*) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulması; İcmal cetvellerinde, kayıt planında belirtilen unsurların her biri için bir satır ayrılması ve bu taşınmazlara ilişkin adet ve yüz ölçüm toplamalarının belirtilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, Yönetmelik'in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesi (b) bendinde; cins tashihi, binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi olarak tanımlanmaktadır.

Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesine göre: Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacak olup kamu idareleri taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapacaklardır. Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanacaktır.

Anılan Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesine göre, kamu idarelerinin taşınmazlarının 31.12.2017 tarihine kadar envanter işlemlerinin tamamlanması ve kayıt altına alınması işlemlerinin bitirilmesi gerekmekte iken Belediye tarafından söz konusu işlemlerin bitirilmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna ilişkin işlemlerin düzenlendiği 187'nci maddesinde de taşınmazlar hakkında Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri doğrultusunda, bu maddede belirtilen esaslara göre işlem yapılacağı belirtildikten sonra, Yönetmelik'in 188 ile 193'üncü maddeleri arasında taşınmaz varlıklara ilişkin işlemler muhasebe ilkeleri doğrultusunda açıklanmıştır.

Maddeye göre, edinilen maddi duran varlıkların, maliyet bedeli ile hesaplara alınması, bu Yönetmelik'in yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olup hesaplarda yer almayan maddi duran varlıklardan envanter ve değerlemesi yapılanların ise muhasebe birimlerince ilgili maddi duran varlık hesabı ve net değer hesabına kaydedilmek suretiyle hesaplara alınması gerekmektedir.

Ayrıca, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 08.01.2018 tarih ve 2018/11321 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki Yönetmelik ile değiştirilen ve 01.01.2018 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe giren "Maddi duran varlıkların kayıt değerleri" başlıklı 26'ncı maddesine göre, gerek yatırım ve gerekse kullanım amacıyla edinilen maddi duran varlıkların maliyet bedeliyle muhasebeleştirilmesi, herhangi bir maliyet yüklenilmeksizin edinilen maddi duran varlıkların ise gerçeğe uygun değeriyle muhasebeleştirilmesi, varlığın gerçeğe uygun değeri bilinmiyorsa idarece tespit edilen değerinin esas alınması gerekmektedir.

Maddi duran varlıkların tamamının gerçek bedeli ve değeri üzerinden muhasebeleştirilmesi esas olduğundan, envanteri tam çıkarılamayan ve değerlemesi

yapılmayan maddi duran varlık kayıtları gerçeği yansıtmayacak, mali tablo ve raporlarda gerçek bilgileri ve değerleri ile yer almayacaktır. Tüm maddi duran varlıkların envanteri çıkarılıp, değerlemesi yapılmadığı takdirde 500 Net Değer Hesabı da gerçek değerini göstermeyecektir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 346'ncı maddesinde, 500 Net Değer Hesabıyla ilgili olarak;

*"Bu hesap, hesaplarda kayıtlı varlıklar toplamı ile yabancı kaynaklar, değer hareketleri, yeniden değerlendirme farkları, geçmiş yıllar olumlu-olumsuz faaliyet sonuçları ve dönem faaliyet sonuçları toplamı arasındaki fark; hesaplarda kayıtlı olmayan varlık ve yabancı kaynaklardan kaydi envanteri yapılarak hesaplara alınanlar ile özkaynaklar ana hesap grubundaki diğer hesaplarda kayıtlı tutarlardan bu hesaba aktarılmasına karar verilenlerin izlenmesi için kullanılır.*

Hesabın işleyişini düzenleyen 347'nci maddesinde;

*Envanteri yapılan varlık karşılıkları bu hesaba alacak, ilgili varlık hesabına borç kaydedilir."* denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, envanteri yapılmayan varlıklar için karşılık ayrılıp taşınmaz hesaplarına alacak yazılması mümkün olmadığından, bu hesaplarda bulunan kayıtlı tutarlar gerçek değerini göstermeyecektir. Dolayısıyla taşınmazlara ilişkin olarak envanter ve değerlendirme işlemlerinin yapılması, mali tabloların doğru ve tam bilgi üretebilmesi için önem arz etmektedir.

Ovacık Belediyesinin 2024 yılı Kesin Mizan Cetveli ve taşınmaz kayıtları ile Ovacık Tapu Müdürlüğünden yazı ile temin edilen verilerin incelenmesi sonucunda;

Belediye adına tapuda kayıtlı 38 taşınmazının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak kayıtlarının tamamlanmadığı, Yönetmelik eki formlar konsolide edilerek taşınmaz icmal cetvelinin oluşturulmadığı görülmüştür. Bu form ve cetvellerin düzenlenmemiş olması taşınmazlara ilişkin envanter ve muhasebe kayıtlarının takibatının yapılmasını güç kılmaktadır. Yine Belediye mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için cins tashihleri yapılarak değer tespit çalışmalarının tamamlanmadığı görülmüştür.

Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlarla ilgili işlemlerin bitirilmemesi mali tablolara etkisi bakımından bilançoda maddi duran varlıkları içerisinde yer alan 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252 Binalar Hesaplarının kayıt ve tutar olarak gerçeği yansıtmamasına neden olmaktadır.

Kamu İdaresinin cevabında, taşınmazların değer tespitinin tamamlanmasına, tapuda kayıtlı taşınmazlar ile muhasebe kayıtlarının uyumlu olmasına ve taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmesine özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye tarafından taşınmazlara ilişkin formların düzenlenmesi ve bu formlar konsolide edilerek taşınmaz icmal cetvelinin oluşturulması; tapuda kayıtlı olan taşınmazların değer tespit ve cins tashihi işlemlerinin yapılması ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre tamamının ilgili muhasebe hesaplarına maliyet bedeli ya da gerçeğe uygun değerleri ile kaydedilmesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: Taşınmaz Satış İşlemlerinin Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması**

Belediye tarafından devir yoluyla satışı yapılan taşınmazın maddi duran varlık hesap grubunda kayıtlı olmadığı, satış işlemlerinin de hatalı kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "25 Maddi duran varlıklar" hesap grubuna ilişkin işlemleri düzenleyen 187'nci maddesinde; maddi duran varlıklar hakkında, Taşınır Mal Yönetmeliği ve Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in ilgili hükümlerinin uygulanacağı belirtilerek, ikinci fıkrasının (a) bendinin (1) numaralı alt bendinde;

*"Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olup hesaplarda yer almayan maddi duran varlıklardan envanter ve değerlemesi yapılanlar tahakkuk birimince bildirildikçe, muhasebe birimlerinde ilgili maddi duran varlık hesabı ve net değer hesabına kaydedilmek suretiyle hesaplara alınır. Henüz kayıtlara alınmamış olan maddi duran varlıklardan herhangi bir nedenle elden çıkarılanlar, öncelikle elden çıkarma değerleriyle, ilgili maddi duran varlık hesabı ve net değer hesabına kaydedilmek suretiyle hesaplara alınır."*

hükmüne yer verilmiştir.

Aynı maddenin "Maddi duran varlıkların satılması" başlıklı (d) bendine göre, amortisman ayrılmış olan varlıkların net değeri, kayıtlı değerden ayrılmış amortismanlar düşüldükten sonra kalan tutardır. Devir ve trampa satış hükmündedir. Maddi duran varlıkların

satış işlemleri sırasında; amortismanına tabi olanlarda net değeri, diğerlerinde kayıtlı değeri ile satış bedeli arasında fark olması durumunda, öncelikle oluşan olumlu veya olumsuz, ilgili varlık hesabı ve gelir veya gider hesaplarına kaydedilerek satış işlemi muhasebeleştirilir.

Söz konusu Yönetmelik'in 250 Arazi ve Arsalar Hesabına ilişkin 189'uncu; 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına ilişkin 191'inci ve 252 Binalar Hesabına ilişkin 193'üncü maddelerinde; satılan taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden kayıtlardan çıkarılacağı ve kayıtlı bedel ile satış bedeli arasındaki olumlu/olumsuz farkların 600/630 no.lu hesaplara, satış bedellerinin ise 100 Kasa veya 102 Bankalar Hesabına ve ilgili bütçe hesaplarına kaydedileceği belirtilmiştir.

Belediyenin hesaplarının incelenmesi neticesinde, mülkiyeti Belediyeye ait olan Merkez Mahalle'de 38.311,91 m<sup>2</sup> yüzölçümlü tarla vasıflı taşınmaz Toplu Konut İdaresi Başkanlığının (TOKİ) yapacak olduğu 250 Bin Sosyal Konut Uygulama Projesi için 760.000,00 TL bedel karşılığında 15.11.2024 tarihinde TOKİ adına devir işlemleri gerçekleştirilmiştir. Ancak, TOKİ'ye devri yapılan 134 ada 22 parsel tarlanın satış bedelinin "Kurumlardan alınan bağış ve yardımlar" olarak kaydedildiği tespit edilmiştir. Taşınmazlar için 102 Banka Hesabına borç kaydı yapılmış, satışı yapılan arsa 600 ve 800 Gelirler Hesabına kaydedilmiştir. Oysa anılan Yönetmelik hükümlerine göre, envanteri tamamlanmamış olan taşınmazların ilgili maddi duran varlık hesabı ile net değer hesabına kaydedilmek suretiyle satış işlemlerinin yapılması gerekirdi.

Bu husus Belediyenin 2024 yılı bilançosunda maddi duran varlıklar ile net değer hesaplarının gerçek durumu yansıtmamasına neden olmuştur.

Kamu İdaresinin cevabında, taşınmaz satış işlemlerine ait muhasebe kayıtlarının bulguda belirtilen şekilde yapılmasına dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Mali tablolar bu haliyle, Belediyenin taşınmaz satışları hakkında güvenilir bilgi vermemektedir. Mali tabloların doğru bilgi sunmasını teminen taşınmaz satış kayıtlarının yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri doğrultusunda yapılması gerekmektedir.

### **BULGU 3: Şartlı Bağış ve Yardımların Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması**

Şartlı bağış ve yardımların alımında ve kullanımında, muhasebe kayıtlarının hatalı yapıldığı, 380 Gelecek aylara ait gelirler hesabı ile 480 Gelecek yıllara ait gelirler hesabının kullanılmayarak, doğrudan gelir kaydedildiği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “amaç” başlıklı 1'inci maddesinde; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanmasına ilişkin ilişkin usul ve esasların belirlenmesi bu Yönetmeliğin amaçlarından olduğu, “Kapsam” başlıklı 2'nci maddesinde de; bu Yönetmeliğin merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini kapsadığı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Hüküm bulunmayan haller” başlıklı 508'inci maddesinde; bütçeye ilişkin olarak bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan ve ihtiyaç duyulan hallerde, Maliye Bakanlığınca genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için yapılan düzenlemelerin esas alınacağı belirtilmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik 24.02.2018 tarih ve 30342 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından 17.04.2018 tarih ve 6777 sayılı Yazıyla, uygulama birliğinin sağlanması amacıyla söz konusu Yönetmeliklerde belirtilen işlemlerin açıklamalar çerçevesinde yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

*İlgili Yazı'da;*

*“A- Şartlı Bağış ve Yardımlar*

*Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “Şartlı bağış ve yardımlar” başlıklı 41 inci maddesinin birinci fıkrası “Şartlı bağış ve yardımlar alındıklarında, tahsis amacına uygun olarak kullanılmak üzere ilgili hesaplara, karşılıkları ise yükümlülük olarak kaydedilir. Yükümlülük tutarı, şartlı bağış ve yardımların tahsis amacı gerçekleştirilince gelir olarak kaydedilir. Bunların kullanılması sonucu kamu idaresi adına kaydı gereken bir varlık üretilmiş ise söz konusu varlık maliyet bedeliyle muhasebeleştirilir.” şeklinde değiştirilmiş ve aynı maddeye üçüncü fıkra olarak “Ayni olarak alınan şartlı bağış ve yardımlar edinildikleri tarihteki gerçeğe uygun değeri ile kaydedilir.” hükmü eklenmiş olup, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde ise ilgili hesapların niteliğinde ve işleyişinde gerekli değişiklikler yapılmıştır.*

*Bu çerçevede, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin detaylı hesap planlarına gerekli yardımcı hesap tanımlamaları yapılmış olup buna göre;*

1) Şartlı bağış ve yardım olarak alınan nakit tutarlar öncelikle bir taraftan 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç, ilgisine göre 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına ya da 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına alacak, diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilecektir. Bu tutarların, şart kılınan amaç doğrultusunda kullanılmasını müteakip ise ayrıca düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilecektir.

2) Şartlı bağış ve yardım olarak alınan taşınırlar ilgili hesaba borç, ilgisine göre 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına ya da 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına alacak kaydedilecektir. Taşınırlardan kullanılan, kullanıma verilen, tüketilen, üretime verilene dair tutarlar ise şartlı bağış ve yardım yapılan harcama biriminden alınacak yazı üzerine ayrıca düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilecektir.

3) Şartlı bağış ve yardım olarak alınan taşınmazlar ilgili hesaba borç, ilgisine göre 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına ya da 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına alacak kaydedilecektir. Taşınmazlar üzerinde, şart kılınan amaca uygun işlem tesis edildiğinde ise 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilecektir.

4) 1/1/2018 tarihinden anılan Yönetmeliklerin yayım tarihine kadar 600-Gelirler Hesabına kaydedilen ve tahsis amacı gerçekleşenler hariç şartlı bağış ve yardımlara ilişkin tutarlar 600-Gelirler Hesabına borç, ilgisine göre 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına ya da 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına alacak kaydedilerek düzeltme işleminin yapılması gerekmektedir.” denilmektedir.

Yukarıda belirtilen Yazı'da, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde yapılan değişiklik ile şartlı bağış ve yardımların tahsis amacı gerçekleşince gelir kaydedileceği ve aksi halde yükümlülük kaydı olarak muhasebe kayıtlarında yer alması gerektiği belirtilmiştir.

İlgili Yazı'dan da anlaşılabacağı üzere, şartlı bağış ve yardım olarak alınan nakit tutarlar, taşınır ve taşınmazlar tahsis amacına uygun olarak kullanılmak üzere ilgili hesaplara, karşılıkları ise yükümlülük olarak vadesine göre 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına ya da 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına alacak kaydedilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. İlgili Yazı'nın uygulama birliğinin sağlanması amacıyla yayımlanmış olması, hesap ve kayıt

düzeninde tekdüzenin sağlanması Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin amaçlarından olması mevcut düzenlemenin tüm genel bütçe kapsamındaki idareleri kapsayacak şekilde uygulanması gerektiği anlaşılmaktadır.

İdareye ait hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde, şartlı bağış ve yardım olarak edinilen varlıkların ilgili yükümlülüğün gerçekleşip gerçekleşmediğine bakılmaksızın doğrudan gelir kaydedildiği görülmüştür.

**Tablo 7: 2024 Yılı Ovacık Belediyesi Şartlı Bağış ve Yardımlar Listesi**

| Tarih      | Nereden Alındığı                                 | Mahiyeti                      | Tutar        |
|------------|--------------------------------------------------|-------------------------------|--------------|
| 19.01.2024 | Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı | Çevre Düzenlemesi Yardımı     | 1.000.000,00 |
| 19.01.2024 | Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı | Kazıcı Yükleyici Alımı        | 3.450.000,00 |
| 1.11.2024  | Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı | Belediye Hizmet Binası Yapımı | 2.000.000,00 |
| 31.12.2024 | Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı    | Yatırım Projeleri             | 600.000,00   |

Şartlı bağışların vadelerine göre kaydedilmemesi mali tabloları olumsuz etkilemekte, tüm işlemlerin ilgili dönem içinde veya sonuçları itibarıyla o dönemle ilgili olmasını ifade eden dönemsellik ilkesine aykırı bir uygulamaya sebebiyet vermektedir.

Kamu İdaresinin cevabında, bulguda belirtilen şekilde, şartlı bağışların muhasebe kayıtlarının yapılmasına dikkat edileceği ifade edilmiştir. Ancak, yapılacak kayıtların 2024 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

Şartlı bağış ve yardımların, kullanım süreleri dikkate alınarak, 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı veya 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına kaydedilmesi, bu tutarlardan şart kılınan amaç doğrultusunda kullanılanların ise yükümlülük hesaplarından çıkarılıp gelir hesaplarına aktarılması, mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi üretmesi açısından önem arz etmektedir.

## B. DİĞER BULGULAR

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

**BULGU 1: Doğrudan Temin ile Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödenğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması ve EKAP Kayıtlarının Olmaması**

Doğrudan temin ile yapılan mal ve hizmet alımları harcamalarının mevzuatta öngörülen %10'luk sınırı aşmasına rağmen aşan kısım için Kamu İhale Kurumundan uygun görüş alınmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde; *"Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz."* hükmü yer almaktadır.

Kanun metninde yer alan "parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamalar" ibaresinden Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi kapsamında pazarlık usulü ile yapılan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları ile 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında doğrudan temin usulü yapılan alımlar anlaşılmaktadır.

24.01.2024 tarih ve 32439 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2024/1 sayılı Kamu İhale Tebliği ile 01.02.2024-31.01.2025 dönemi için belirlenen parasal limitlere göre 4734 sayılı Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 2.076.108,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarının pazarlık usulü ile temin edilebileceği; "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunmayan idarelerin 207.453,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlarının ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

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

31.12.2020 tarihli ve 31351 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin (1) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin

Tebliğ'in "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin;

İkinci fıkrasında, Kanun'un 62'nci maddesinin (1) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanun'un gerek 21'inci maddesinin (f) bendi gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği,

Üçüncü fıkrasında ise Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı

açıklanmıştır.

Diğer taraftan, Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temin kayıt formu" başlıklı 30.9.2'nci maddesinde, doğrudan temin yoluyla yapılan alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan Temin Kayıt Formu" doldurularak EKAP üzerinden kayıt altına alınması gerektiği düzenlenmiştir. 11.07.2023 tarih ve 32245 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ ile Kamu İhale Genel Tebliği'nin 30.9.2'nci maddesi mülga edilmiştir. Aynı tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliğ'in "Doğrudan temin kaydının yapılması" başlıklı 5'inci maddesinde alımların idareler tarafından EKAP'a kaydedilerek doğrudan temin kayıt numarası oluşturulacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediyenin mal alımlarına ilişkin toplam ödenek tutarı 1.261.443,65 TL olup bu ödenek tutarının %10'u ise 126.144,37 TL'ye isabet etmektedir. Yıl içinde 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi uyarınca yapılan mal alımlarına ilişkin harcama toplamının 1.141.778,13 TL olduğu; bu tutarın 2024 yılı bütçesiyle ayrılan ödeneğin %91'ine isabet ettiği; fakat mevzuat ile belirlenmiş olan %10'luk limitin aşımına neden olan 1.015.633,76 TL tutarındaki harcamalar için Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınmadığı tespit edilmiştir. Hizmet alımlarında kullanılmak üzere konulan ödeneklerin %10'u 31.526,79 TL olup 2024 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi uyarınca yapılan harcama toplamı ise 317.240,70 TL'dir. Bu tutar ödeneğin %101'ine isabet

etmektedir. Buna göre Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan yapılan hizmet alımları harcama tutarı 285.713,91 TL'dir.

**Tablo 8: Doğrudan Temin ile Yapılan Mal ve Hizmet Alımları**

| Harcama Kalemleri       | 2024 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (A) | Toplam Ödenegin %10'u (Sınır) (B=A*%10) | 22/d Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C) | Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B) | 22/d Kapsamında Yapılan Alımların Ödeneklere Oranı (%) (C/A) |
|-------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Mal Alımları Ödeneği    | 1.261.443,65                       | 126.144,37                              | 1.141.778,13                                    | 1.015.633,76                   | 91                                                           |
| Hizmet Alımları Ödeneği | 315.267,91                         | 31.526,79                               | 317.240,70                                      | 285.713,91                     | 101                                                          |
| Yapım İşleri Ödeneği    | 4.750.400,00                       | 475.040,00                              | 240.480,00                                      | -                              | -                                                            |

Ayrıca, doğrudan temin yoluyla yapılan alımlar Belediye tarafından EKAP üzerinde kayıt altına alınmamaktadır. Bu durum yukarıda yer verilen yasal düzenlemelere aykırılık teşkil etmekle birlikte bir yandan da 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendinde yer alan ve söz konusu Kanun'un 21'nci ve 22'nci maddeleri kapsamında parasal limitler dâhilinde yapılan harcamaların, idarenin bütçesine bu amaçla koyduğu ödenegin %10'unu aşamayacağı hükmüne ilişkin kontrollerin EKAP verileri ile teyit edilememesine neden olmaktadır.

Kamu İdaresinin cevabında, bulguda tespit edilen hususlara dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Belediye tarafından 4734 sayılı Kanun ve ilgili ikincil mevzuat uyarınca doğrudan temin ile yapılan alımlarda, 2024 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneginin %10'unu aşan kısım için Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınması gerekmektedir. Doğrudan teminle yapılan alımlar için Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliğ'de belirtildiği üzere Doğrudan Temin Kayıt Formu doldurularak, EKAP'a kaydedilmelidir.

## **BULGU 2: Doğrudan Temin ile Yapılan ve Gerçekleşmesi Belli Süreyi Gerektiren Mal ve Hizmet Alımlarında Sözleşme Yapılmaması**

İdare tarafından doğrudan temin ile gerçekleştirilen bazı mal ve hizmet alımlarında işin kapsamı belirli bir süreyi ihtiva etmesine rağmen sözleşme düzenlenmediği görülmüştür.

Doğrudan temin ile ihtiyaçların karşılanması yöntemi 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddenin (d) bendine göre, Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin 01.01.2024-01.02.2024 tarihleri arası 431.810,00 TL; 01.02.2024-31.01.2025 arası için 622.756,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımları ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüyle karşılanabilir.

22.08.2009 tarih ve 27327 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temine ilişkin açıklamalar" başlıklı 22.1.1.3'üncü maddesinde; alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

11.07.2023 tarih ve 32245 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ ile Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22'nci maddesi mülga edilmiştir. Aynı tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliğ'in "Alımlara ilişkin uygulama esasları" başlıklı 4'üncü maddesinde teslimi, sunumu veya yapımı belli bir süreyi gerektiren alımlarda sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu hükme bağlanmıştır.

Bu düzenlemeye göre, doğrudan temin kapsamında yapılacak alımlarda malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunludur.

Belli bir süreyi gerektiren tedariklerde sözleşme düzenlenmesi, yüklenicinin işi zamanında idare istek ve talepleri doğrultusunda işin şartlarına uygun bir şekilde yerine getirmesini sağlayacak, eksik, kusurlu veya hatalı durumların ortaya çıkması durumunda sözleşmedeki cezai yaptırımların caydırıcı özelliği ortaya çıkacaktır.

Yapılan incelemede, sözleşmesinin ifası belirli süreyi gerektiren alımların doğrudan temin yöntemiyle tedariki sırasında sözleşme imzalanmadığı tespit edilmiştir.

**Tablo 9: Sözleşme Yapılmadan Doğrudan Teminle Yapılan Alımlar**

| Müdürlük Adı   | İşin Adı      | Alımın Gerçekleştiği Tarih | Alımın Türü (Mal/Hizmet) | Gerçekleşen Satın Alımın Tutarı (KDV Hariç-TL) |
|----------------|---------------|----------------------------|--------------------------|------------------------------------------------|
| İmar Müdürlüğü | Malzeme Alımı | 01.06.2024                 | Mal                      | 115.514,63                                     |
| İmar Müdürlüğü | Hizmet Alımı  | 13.06.2024                 | Hizmet                   | 22.500,00                                      |

|                |               |            |        |            |
|----------------|---------------|------------|--------|------------|
| İmar Müdürlüğü | Hizmet Alımı  | 26.07.2024 | Hizmet | 90.000,00  |
| İmar Müdürlüğü | Malzeme Alımı | 22.11.2024 | Mal    | 200.400,00 |
| İmar Müdürlüğü | Malzeme Alımı | 22.11.2024 | Mal    | 172.995,00 |
| İmar Müdürlüğü | Malzeme Alımı | 27.11.2024 | Mal    | 72.500,00  |
| İmar Müdürlüğü | Malzeme Alımı | 27.12.2024 | Mal    | 124.000,00 |

Doğrudan temin yöntemi ile yapılan ve ifası belirli bir süre gerektiren mal ve hizmet alımı işlerinde, yükleniciler ile sözleşme akdedilmemiş olması anılan Tebliğ düzenlemesine uygun değildir.

Kamu İdaresinin cevabında, bulguda belirtilen hususlar dahilinde doğrudan temin yöntemi ile yapılan ve gerçekleşmesi belli bir süreyi gerektiren işlerde sözleşme düzenlenmesine özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, doğrudan teminle gerçekleştirilen ve belli bir süreyi gerektiren tedariklerde, yüklenicinin işi zamanında idare istek ve talepleri ile işin şartlarına uygun bir şekilde yerine getirmesini sağlamak için mevzuatta öngörülen sözleşme yapılması zorunluluğuna uyulması gerekmektedir.

### **BULGU 3: Belediyenin Kamuoyuna Açıklanması Zorunlu Bilgi, Belge, Karar ve Raporları İnternet Sitesinde Yayımlanmaması**

Ovacık Belediyesinin mevzuat gereği kamuoyuna açıklaması gereken bilgi, belge, karar ve raporlarının resmî internet sitesinde yayımlanmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu düzenlemeleri çerçevesinde herkes, ikamet ettiği beldenin hemşehrisi olup belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma haklarına sahiptir. Kanun'un hemşehri hukukuna ilişkin düzenlemesine göre, belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlü tutulmuştur. Bu nedenle, belediye nezdindeki hakların takip edilebilmesi ve yükümlülüklerin tam ve eksiksiz yerine getirilebilmesi için belediye faaliyetleri konusunda uygun şekilde bilgilendirme yapılması son derece önemlidir.

Bunun yanı sıra 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun mali saydamlıkla ilgili düzenlemeleri, idareleri mali yönetim ve kontrol süreçleriyle ilgili olarak kamuoyuna açıklama yapmakla ve bunların ulaşılabilir olmalarını sağlamakla yükümlü

tutmaktadır.

Anılan mevzuat hükümleri doğrultusunda, Belediyenin resmî internet sitesi ile ilgili olarak, aşağıda yer alan hususlar değerlendirilmiştir:

#### **A- Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporlarının Yayınlanmaması**

5018 sayılı Kanun'un "Malî saydamlık" başlıklı 7'nci maddesinin "*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla; (...) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması, (.) zorunludur.*" hükmü gereğince kamu idarelerinin yıllık programlarının, stratejik planlar ile bütçelerinin, uygulanması ve uygulama sonuçlarının ve raporlarının kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması gerekmektedir.

#### **B- Mali Tablolarının Yayınlanmaması**

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Mali raporlamada süreler" başlıklı 327'nci maddesinin birinci fıkrasında;

*"Bilanço, faaliyet sonuçları tablosu ve nakit akış tablosu dışındaki mali tablolar aylık dönemler itibarıyla takip eden ayın sonuna kadar, bilanço, faaliyet sonuçları tablosu ve nakit akış tablosu ise yıllık dönemler itibarıyla takip eden yılın Nisan ayı sonuna kadar hazırlanır ve elektronik ortamda yayımlanır."* hükmü yer almış, Yönetmelik'in 311'inci maddesinde ise; *"Kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticileri, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından; üst yöneticiler de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumludur."* denilerek mali raporlama kapsamındaki mali tabloların yayımlanmasından üst yöneticinin sorumlu olduğu belirtilmiştir.

#### **C- Yapılan Yardımların, Sağlanan Teşvik ve Desteklemelerin Yayınlanmaması**

5018 sayılı Kanun'un "Malî saydamlık" başlıklı 7'nci maddesinin "*Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması, (...) zorunludur.*" hükmü gereğince kamu idareleri tarafından sağlanan yardımların, teşvik ve desteklemelerin kamuoyuna açıklanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede;

- Belediye Bütçesi ile Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporunun,
- Aylık ve yıllık dönemler itibariyle mali tabloların,
- Belediye tarafından yapılan yardımların, sağlanan teşvik ve desteklerin,

Belediyenin resmî internet sitesinde yer almadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresinin cevabında, kamuoyuna açıklanması zorunlu bilgi, belge, karar ve raporların Belediyenin internet sitesinde yayımlanmasına özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bahse konu bilgi, belge, karar ve raporların yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri doğrultusunda, Belediyenin resmî internet sitesinde yayımlanması ve kamuoyunun bilgisine sunulması gerekmektedir.

#### **BULGU 4: Belediye Banka Hesaplarında Bulunan Mevduatların Vadeli Mevduat Hesaplarında Nemalandırılmaması**

Ovacık Belediyesinin kendi bütçesi veya tasarrufu altında bulunan her türlü mali kaynaklarının vadeli mevduat veyakatılım hesabı açılması gibi usullerden birisiyle değerlendirilmesi gerekir iken bu kaynakların bankaların vadesiz hesaplarında tutulduğu görülmüştür.

09/04/2002 tarih ve 24721 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 12'nci maddesinin dördüncü fıkrasında; ..... Kamu bankaları, Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi ve Türkiye Varlık Fonu ile bunların finansman temini amacı ile kuracakları fon ve şirketler, mazbut vakıflar, özel kanunla kurulmuş kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları ile kefalet ve yardımlaşma sandıkları hariç olmak üzere özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları, özel kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmuş diğer kamu kurum, kurul, üst kurul ve kuruluşlar ile döner sermayeler, fonlar, belediyeler, il özel idareleri, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bu maddede sayılanların bağlı ortaklıkları, müessese ve işletmeleri ile birliklerin kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasında veya Cumhurbaşkanının onayıyla belirlenecek esaslar dahilinde Türkiye'de yerleşik bankalar nezdinde kendi adlarına açtıracakları hesaplarda toplayacakları, bu maddede sözü edilen kurumların tahakkuk etmiş tüm ödemelerini bu hesaplardan yapacakları, kamu

kaynaklarının bu madde hükümlerine aykırı şekilde değerlendirilmesinden elde edildiği tespit edilen nemaların genel bütçeye gelir kaydedileceği, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının yetkilileri ile muhasebe yetkililerinin yukarıda bahsi geçen hükümlerin yerine getirilmesinden şahsen ve müteselsilen sorumlu oldukları, bu fıkra kapsamındaki hususlara istisna getirmeye, uygulamaya ilişkin esasları belirlemeye Cumhurbaşkanı yetkili olduğu belirtilmiştir.

Bu yetkiye istinaden Cumhurbaşkanlığınca çıkartılıp 7/3/2019 tarih ve 810 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararı ile yürürlüğe giren Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin 2'nci maddesinde de bu Yönetmelik kapsamına dahil olan kurumlar sayılmış olup Belediyeler ile belediyelere bağlı ortaklıklar, müessese ve işletmeler, birlikler ile sermayesinin yarısından fazlasına doğrudan ve/veya dolaylı olarak sahip olduğu şirketlerin bu Yönetmeliğe tabi olduğu açıklanmıştır.

Dolayısıyla Ovacık Belediyesinin bu Kanun ve Yönetmelik kapsamında bulunduğu hususunda tereddüt bulunmamaktadır.

Yönetmeliğin Uygulama ve kullanılacak araçlar başlıklı 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında, Genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idarelerinin kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını kamu sermayeli bankalar olan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ile T.C. Ziraat Bankası A.Ş., T. Halk Bankası A.Ş., T. Vakıflar Bankası T.A.O. ve sermayesinin yarısından fazlası doğrudan ve/veya dolaylı olarak kamuya ait olan diğer mevduat ve katılım bankalarında;

a) TL cinsi vadesiz ve/veya vadeli mevduat ile özel cari hesap ve/veya katılma hesabı açarak,

b) Gerekli görülmesi halinde ve ihtiyaçları ölçüsünde döviz cinsi ödemeleri için vadeli ve/veya vadesiz mevduat ile özel cari hesap ve/veya katılma hesabı açarak,

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 alarak,

d) Kamu sermayeli bankalar tarafından ihraç edilen borçlanma araçları ile 07.06.2013 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 kullanarak,

değerlendirmekle yükümlü oldukları,

Aynı maddenin 5'inci fıkrasında; İller Bankası A.Ş. ortağı olan belediyeler ve il özel idarelerinin mali kaynaklarını 6'ncı maddede belirlenen koşullar çerçevesinde İller Bankası A.Ş.'de de değerlendirebilecekleri,

Kaynakların değerlendirilmesi ve nemalandırma başlıklı 6'ncı maddesinde, Kurumların mevduat, ters repo ve katılma hesabı olarak değerlendirmeyi öngördükleri mali kaynakları için uygulanacak vadeli mevduat ve ters repo faiz oranı ile katılma hesabı beklenen/tahmini getiri oranının Ek-1 'de yer alan ve ilgili vadelere karşılık gelen oranlardan daha yüksek olamayacağı,

Sorumluluk başlıklı 9'uncu maddesinde de, Bu Yönetmelik kapsamında yer alan kurum yetkilileri ve muhasebe yetkililerinin bu Yönetmelik hükümlerini yerine getirmekle yükümlü oldukları, bu Yönetmelik hükümlerine aykırılık sebebi ile ortaya çıkabilecek zararlardan şahsen ve müteselsilen sorumlu oldukları,

hüküm altına alınmıştır.

Yukarıya alınan madde hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği kapsamında bulunan Ovacık Belediyesinin kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını kamu sermayeli bankalar veya sermayesinin yarısından fazlası doğrudan ve/veya dolaylı olarak kamuya ait olan diğer mevduat ve katılım bankalarında kendi adlarına açtıracakları hesaplarda toplayacakları ve bu mali kaynaklarını mevduat hesabı ile özel cari hesap ve/veya katılma hesabı açarak, Bakanlıkça ihraç edilen borçlanma senetleri veya katılım bankacılığı prensiplerine uygun finansman yöntemleri kullanarak değerlendirmekle yükümlü olduğu sabittir.

Ayrıca 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları hükmü mevcut olup buna göre Ovacık Belediyesinin kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü nakit mevcudunu (kaynaklarını) Kamu Haznedarlığı Yönetmeliğinde belirtilen usullerden birisiyle değerlendirmek suretiyle kaynakların ekonomik kullanılmasının sağlanması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, İller Bankası tarafından Ovacık Belediyesinin Halkbank Karabük şubesindeki vadesiz hesabına her ay düzenli olarak gönderilen merkezi idare vergi gelirleri paylarının bu hesapta bekletilerek vadeli hesaplarda değerlendirilmediği, keza kazıcı yükleyici alımı için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından 27.12.2023 tarihinde alınan 3.254.000 TL nin de DMO'ya avans olarak ödendiği 16.02.2024 tarihine kadar Ziraat Bankası Ovacık şubesindeki vadesiz hesapta tutulduğu görölmüşür. Dolayısıyla Ovacık Belediyesinin kendi bütçesi veya tasarrufu altında bulunan her türlü nakit mevcudu vadesiz mevduat hesabında tutulmuş, Kamu Haznedarlığı Yönetmeliğinde belirtilen usullerden birisiyle değerlendirilmemiştir.

Kamu İdaresi cevabında; "İdareimiz tarafından bundan böyle Belediyemizin Bankalarda Bulunan Mevduatlarının Taslak Denetim Raporunda belirtilen şekilde Vadeli Mevduat veya Kira Sertifikası Gibi Usullerde Değerlendirilmesine özen gösterilecektir." denilmek suretiyle bulgumuza iştirak edilmiştir.

Ancak, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği hükümleri gereğince, Ovacık Belediyesinin kendi bütçesi veya tasarrufu altında bulunan her türlü mali kaynaklarının Yönetmelikte belirtilen usullerden birisiyle (vadeli mevduat, katılım hesabı açılması gibi) değerlendirilmeyerek vadesiz mevduat hesabında tutulması söz konusu mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

#### **BULGU 5: Belediye Memurlarına Yapılan İkramiye Ödemesinde Belediyede Fiilen Çalışan Memur Sayısı Yerine Belediye Norm Kadrosundaki Toplam Kadro Sayısının Esas Alınması**

Belediye memurlarına yapılan ikramiye ödemesinde belediyede fiilen çalışan memur sayısı esas alınması gerekir iken Belediye norm kadrosundaki toplam memur kadro sayısı esas alınarak ödeme yapıldığı görölmüşür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Norm kadro ve personel istihdamı başlıklı 49'uncu maddesinin son fıkrasında; *"Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının yüzde onunu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dâhil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir."* hükmü getirilmiş, 03.09.2023 tarih ve 32298 s. Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Hizmet

Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara ilişkin 2024-2025 yıllarını kapayan 7. Dönem Toplu Sözleşmenin Dördüncü Bölümünde yer alan Yerel Yönetim Hizmet Koluna Ait Sözleşme kısmının İkramiye başlıklı 3'üncü maddesinde, 5393 sayılı Kanunun 49'uncu maddesinin son paragrafında belirtilen hususlar dahilinde ödenen memur ikramiyeleri için belirlenen 20.000 gösterge rakamının 25.000 ve yüzde onu ibaresinin de yüzde onbeşi şeklinde uygulanması kararlaştırılmıştır.

Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, toplam memur sayısının yüzde onbeşini geçmemek üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilmesi mümkündür.

Dikkat edileceği üzere ikramiye ödenecek toplam memur sayısının yüzde onbeşinin hesabında sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediyede fiilen çalışan belediye memur sayısının esas alınması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, Ovacık Belediye Encümenin 29.05.2024 tarih ve 23 nolu kararıyla Ovacık Belediyesinde ikramiye ödenecek toplam memur sayısının yüzde onbeşinin hesabında, fiilen çalışan memur sayısı yerine Belediye norm kadrosundaki toplam 29 memur kadrosu esas alınarak tespit edildiği görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında; Belediye tarafından ödenen memur ikramiyesine ait Belediye Encümeninin 29.05.2024 tarih ve 23 nolu kararında Belediyede 29 adet norm kadro bulunduğu ancak Belediye hizmetlerinin 2 adet memur personel ile yürütüldüğü, ikramiye ödemesi yapılan memur personelin personel azlığı sebebiyle birden fazla görevi yürüttüğünün anlatılmak istendiği, ikramiye hesabında norm kadroda yer alan toplam kadro sayısının dikkate alınmadığı, ilgili personele yürüttüğü görevler sebebiyle encümen kararı ile ikramiye ödenmesinin uygun görüldüğü denilmek suretiyle ikramiye hesabında norm kadroda yer alan toplam kadro sayısının dikkate alınmadığı belirtilmiş ise de Ovacık Belediye Encümenin 29.05.2024 tarih ve 23 nolu kararıyla Ovacık Belediyesinde ikramiye ödenecek toplam memur sayısının yüzde on beşinin hesabında, fiilen çalışan memur sayısı yerine Belediye norm kadrosundaki toplam 29 memur kadrosu esas alınarak tespit edilmiştir. Bu nedenle Kamu İdaresi cevabına katılmak mümkün değildir.

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinin son fıkrasına göre sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç, belediyede fiilen çalışan belediye memurlarından, memur sayısının en fazla yüzde onbeşine kadar sayıdaki

memurlara ikramiye ödenmesi gerekir iken Belediye norm kadrosundaki toplam memur kadrosu esas alınarak tespit edilen sayıdaki belediye memurlarına ikramiye ödenmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

**BULGU 6: Kanunda Belirtilen Gerekli Şartlar Sağlanmamasına Rağmen Belediye ile Yetkili Sendika Arasında Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi İmzalanması**

Ovacık Belediyesinin vadesi geçmiş vergi, sosyal güvenlik primi ile Hazine Müsteşarlığına olan borç toplamının 2023 yılında gerçekleşen bütçe gelirlerinin %10'unu aşmasına ve ayrıca 2023 yılında gerçekleşen toplam personel giderinin 2023 yılında gerçekleşen bütçe gelirinin %30'unu aşmasına rağmen, belediyede çalışan memurlara ramazan ve kurban bayramı ikramiyesi ile her ay sosyal denge tazminatı (aylık sosyal iyileştirme zammı) ödenmesine imkan verecek şekilde Ovacık Belediye Başkanlığı ile yetkili sendika arasında sosyal denge tazminatı sözleşmesi imzalandığı görülmüştür.

25.06.2001 tarih ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması başlıklı 32'inci maddesinin birinci fıkrasında; 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 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 yapılabileceği belirtilmiş ancak aynı maddenin son fıkrasında da, ilgili mahalli idarenin; vadesi geçmiş vergi, sosyal güvenlik primi ile Hazine Müsteşarlığına olan borç toplamının gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde onunu aşması, ödeme süresi geçtiği halde ödenmemiş aylık ve ücret borcu bulunması veya gerçekleşen en son yıla ilişkin toplam personel giderinin, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin belediyelerde yüzde otuzunu, il özel idaresinde yüzde yirmibeşini aşması hallerinde bu madde kapsamında sözleşme yapılamayacağı, sözleşmenin yapılmasından sonra bu koşulların oluşması durumunda ise mevcut sözleşmenin kendiliğinden hükümsüz kalacağı hüküm altına alınmıştır.

Madde hükmüne göre Belediye ile yetkili sendika arasında sosyal denge tazminatı sözleşmesi yapılabilmesi için Belediyenin mali durumuyla ilgili maddede sayılan şartları taşıması gerekli olup bu şartlar:

a- Belediyenin vadesi geçmiş vergi, sosyal güvenlik primi ile Hazine Müsteşarlığına olan borç toplamının gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde onunu aşmaması,

b- Ödeme süresi geçtiği halde ödenmemiş aylık ve ücret borcu bulunmaması,

c- Gerçekleşen en son yıla ilişkin toplam personel giderinin, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin belediyelerde yüzde otuzunu, il özel idaresinde yüzde yirmibeşini aşmaması,

olarak belirtilmiştir.

Belediyenin mali durumu bu üç şarttan herhangi biri veya birkaçını taşıyor ise Belediye ile yetkili sendika arasında Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi yapılması mümkün değildir. Eğer sözleşme yapıldı ise bu sözleşme geçersizdir.

Hatta sözleşmenin yapılmasından sonra bu koşulların oluşması durumunda bile mevcut sözleşme kendiliğinden hükümsüz kalmaktadır.

Yapılan incelemede, Ovacık Belediyesinin, yukarıda (b) de belirtilen şartları taşıdığı ancak (a) ve (c) de belirtilen şartları taşımadığı görülmüştür. Şöyle ki;

2023 yılı Kesin Mizan verilerine göre, 2023 yılında Gerçekleşen toplam bütçe gelirleri (800 Hs. Alacak Top.): 6.797.149,39 TL olup bunun %10'u 679.714,93 TL olmaktadır.

Yine Belediyenin vadesi geçmiş vergi, sosyal güvenlik primi ile Hazine Müsteşarlığına olan borç toplamının da ( 368 Hs-Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş Veya Taksitlendirilmiş Vergi Ve Diğer Yükümlülükler toplamı ve 468 Hs-Kamuya Olan Ertelenmiş Veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı toplamı) 3.233.623,51 TL olduğu görülmüştür.

Buna göre, 2023 yılı sonu itibarıyla Ovacık Belediyesinin vadesi geçmiş vergi, sosyal güvenlik primi ile Hazine Müsteşarlığına olan borç toplamı 2023 yılında Gerçekleşen toplam bütçe gelirlerinin %10'nu aşmıştır.

Keza; 2023 yılında Gerçekleşen toplam personel gideri-(830.01 Hs. Toplamı) 4.243.775,89 TL olup 2023 yılında Gerçekleşen toplam bütçe gelirleri (800 Hs. Alacak Top.) olan 6.797.149,39 nin %30'u 2.039.144,82 olmaktadır.

Buna göre de, Ovacık Belediyesinin 2023 yılında gerçekleşen personel gideri toplamı 2023 yılında gerçekleşen bütçe gelirleri toplamının % 30'nu aşmış bulunmaktadır.

Dolayısıyla Ovacık Belediyesinin 2023 yılı sonu itibarıyla hem vadesi geçmiş vergi, sosyal güvenlik primi ile Hazine Müsteşarlığına olan borç toplamının 2023 yılında gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde onunu aşması ve hem de 2023 yılında gerçekleşen personel

gideri toplamının 2023 yılında gerçekleşen bütçe gelirleri toplamının % 30'nu geçmesi nedeniyle Ovacık Belediyesi ile yetkili sendika arasında sosyal denge tazminatı sözleşmesi yapılması mümkün olmadığı gibi bu sözleşmeye istinaden memurlara Ramazan ve Kurban bayramı ikramiyesi ile her ay sosyal denge tazminatı (aylık sosyal iyileştirme zammı) ödenmesi mümkün değildir.

Ancak yapılan incelemede; Ovacık Belediyesi ile Türk Yerel Hizmet-Sen Sendikası arasında 01.04.2024-31.12.2025 tarihlerinde geçerli olmak üzere 24.04.2024 tarihinde Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi imzalandığı ve bu sözleşme ile memurlara Ramazan bayramı ve Kurban bayramında bayram ikramiyesi ile 2024 ve 2025 yılları için her ay sosyal denge tazminatı (aylık sosyal iyileştirme zammı) ödenmesinin kararlaştırıldığı, söz konusu sözleşmeye istinaden de Ovacık Belediyesinde çalışan memurlara Kurban bayramında bayram ikramiyesi ile 2024 Mayıs ayından itibaren de her ay sosyal denge tazminatı (aylık sosyal iyileştirme zammı) ödendiği görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta; Belediye hizmetlerinin personel yetersizliği sebebiyle 2 adet memur personel tarafından yürütüldüğü ve yapılacak olan iş ve işlemlerin zamanında yerine getirilmesinin önem arz ettiği, bu nedenle memur personellerin de kendi asıl görevleri dışında yer alan iş ve işlemleri yürütmeleri sebebiyle maaş ve sosyal ödemelerinde iyileştirme yapılması amaçlanarak Belediye ile yetkili sendika arasında Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi imzalandığı belirtilmiş ise de yukarıya alınan mezkur yasa hükmünde, toplu sözleşme imzalanması için gerekli koşullar içinde idare cevabında belirtilen gerekçeler yer almadığından, Belediye ile yetkili sendika arasında Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi imzalanmasına imkan bulunmamaktadır.

Sonuç olarak Belediyenin 2012 tarihinden önce toplu iş sözleşmesinin olmaması sebebiyle 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesindeki hükümlere tabi olduğu hususunda tereddüt bulunmamakta olup Kanunu'nun 32'nci maddesindeki gerekli şartların sağlanması gerekmektedir. Ancak söz konusu Kanunu'nun 32'nci maddesindeki gerekli şartlar sağlanmamasına rağmen, belediyede çalışan memurlara ramazan ve kurban bayramı ikramiyesi ile her ay sosyal denge tazminatı (aylık sosyal iyileştirme zammı) ödenmesine imkan verecek şekilde Ovacık Belediye Başkanlığı ile yetkili sendika arasında sosyal denge tazminatı sözleşmesi imzalanması mümkün değildir.

## **BULGU 7: Belediye Meclis Kararıyla Temsil, Tören ve Ağırılama Giderleri Yönetmeliği Çıkarılıp Yürürlüğe Konulması**

Ovacık Belediye Meclisinin 13.05.2024 tarih ve 27 nolu kararıyla Ovacık Belediye Başkanlığı Temsil, Tören ve Ağırılama Giderleri Yönetmeliği çıkartılarak yürürlüğe konulduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanununun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; “*Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak...*” denilmek suretiyle belediyelere yönetmelik çıkarma yetkisi verilmiş, aynı Kanunun 18'inci maddesinin (m) bendinde ise belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek görev ve yetkisi belediye meclisine bırakılmıştır.

Aynı Kanunun “Belediyenin giderleri” başlıklı 60'ıncı maddesinde, belediye bütçesinden yapılabilecek giderler bentler halinde düzenlenmiştir. Anılan maddenin (k) bendinde “Temsil, tören, ağırılama ve tanıtım giderleri” belediye bütçesinden yapılabilecek harcamalar içinde sayılmış, ancak bahse konu maddede belediyelere bu hususlarla ilgili olarak yönetmelikle düzenleme yapma yetkisinin verildiğine dair açık bir hükme yer verilmemiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının “Yönetmelikler” başlıklı 124 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan; “*Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.*” hükmüne istinaden maddede sayılan kamu idarelerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkarma yetkileri bulunmaktadır.

Buna göre bir kamu tüzel kişisi olarak belediyelerin ilgili kanunlarında özel bir hüküm olmasa dahi Anayasanın verdiği genel yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarabilmeleri mümkündür.

Ancak Anayasanın anılan hükmüne göre maddede sayılan kamu idareleri ve bu kapsamda belediyeler tarafından çıkarılacak yönetmeliklerin, bu idarelere verilen “görev alanları” kapsamındaki konulara ilişkin olması gerekmektedir.

5393 sayılı Kanunun “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14'üncü maddesinde tadat edilen görev ve sorumluluklar arasında “temsil, tören, ağırılama ve tanıtım” faaliyetlerine yer verilmemiştir.

Diğer yandan, Anayasanın “Mahalli idareler” başlıklı 127'nci maddesinin beşinci fıkrası; “*Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine*

*uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.” hükmünü amirdir.*

Belediye bütçesinde yer alan temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderlerine ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı tarafından yürürlüğe konulan ve halen yürürlükte olan “Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi” ile düzenlenmiştir.

Söz konusu Yönergenin, belediyelerin temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderlerine yönelik ihtiyaçları karşılamadığı düşünülüyorsa, bu hususun her bir belediye tarafından hazırlanacak birbirinden farklı yönetmeliklerle değil, mahallî hizmetlerin yerine getirilmesinde idarenin bütünlüğü ilkesine uyulması ve mahalli idareler arasında uygulama birliğinin sağlanmasını temin edecek şekilde “Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi” nde değişiklik yapılmak suretiyle düzenlenmesi gerekmektedir.

Dolayısıyla Belediyelerin Temsil, Tören ve Ağırlama Giderleri Yönetmeliği düzenlemeleri yapması mümkün bulunmamaktadır.

Nitekim bu konuyla ilgili olarak hem Sayıştay Daireler Kurulunun kararı ve hem de Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün görüşü mevcut olup Sayıştay Daireler Kurulunun 20.11.2019 tarih ve 1632/7 sayılı kararında Belediyelerin, belediye bütçesinden yapılacak temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderlerine ilişkin usul ve esasların belirlenmesine yönelik yönetmelik düzenlemelerinin mümkün bulunmadığına karar verilmiş; Çevre, Şehircilik ve iklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün 18.10.2023 tarihli 2023/12 nolu Genelgesinin (D)-İdarelerin Yönetmelik Düzenleyemeyeceği Konular başlığı altındaki 2- Temsil Tören ve Ağırlama Giderleri Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik açıklamasında da 5393 sayılı Kanun ve 5355 sayılı Kanunda belediyelerin ve mahalli idare birliklerinin temsil, tören, ağırlama ve tanıtım faaliyetlerine ilişkin harcama yapabilmesine imkân verilmesine karşın, harcama faaliyetlerine ilişkin hususların düzenlenmesine yönelik yönetmelik çıkarma yetkisi veren açık bir hükmün bulunmaması sebebiyle belediyelerin ve mahalli idare birliklerinin, bütçeden yapılacak temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderlerine ilişkin usul ve esasların belirlenmesine yönelik yönetmelik düzenlenmesinin mümkün bulunmadığı, bu hususlara ilişkin uygulamaların Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi kapsamında yürütülebileceği belirtilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından gönderilen cevapta; Belediye tarafından bundan böyle Taslak Denetim Raporunda belirtilen hususlar dahilinde Belediye Bütçesinden yapılacak Temsil,

Tören, Ağırılama ve Tanıtma Giderlerinin Temsil, Tören ve Ağırılama Giderleri Yönergesi kapsamında yürütüleceği belirtilmiş olup bulgumuza iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak; 5393 sayılı Kanunda, belediyelerin temsil, tören, ağırılama ve tanıtım faaliyetlerine ilişkin harcama yapabilmesine imkan verilmesine karşın bu faaliyetlerin belediyelerin görevleri arasında zikredilmemesi ve aynı Kanunda bu hususların düzenlenmesine yönelik yönetmelik çıkarma yetkisi veren açık bir hükmün de bulunmaması sebebiyle Ovacık Belediyesinin belediye bütçesinden yapılacak temsil, tören, ağırılama ve tanıtım giderlerine ilişkin usul ve esasların belirlenmesine yönelik Temsil, Tören ve Ağırılama Giderleri Yönetmeliği çıkartılarak yürürlüğe konulması ve çıkartılan bu Yönetmelik'e göre harcama yapılması mümkün değildir.

#### **BULGU 8: Bazı Gelir Kalemlerinin Tahakkuk Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Gerçekleşmesi**

Yapılan denetim ve incelemeler sonucunda tahakkuku yapılan bazı gelir kalemlerinin tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesi ile belediye başkanına, belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak ile belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek yetkisi verilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde "*Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur.*" denilmektedir.

Aynı Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde ise muhasebe yetkilisine gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, "Ödeme zamanı ve önce ödeme" başlıklı 37'nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme

alacaklarının ise Maliye Vekâletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği ifade edilmiştir.

Kanun'un "Ödeme emri" başlıklı 55'inci maddesinde; *"Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 7 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir ödeme emri ile tebliğ olunur. Ödeme emrinde borcun asıl ve ferilerinin mahiyet ve miktarları, nereye ödeneceği, müddetinde ödemediği veya mal bildiriminde bulunmadığı takdirde borcun cebren tahsil ve borçlunun mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile tazyik olunacağı, gerçeğe aykırı bildirimde bulunduğu takdirde hapis ile cezalandırılacağı kayıtlı bulunur. Ayrıca, borçlunun 114'üncü maddedeki vazifeleri ve bu vazifeleri yerine getirmede olduğu takdirde hakkında tatbik edilecek olan ceza bu ödeme emrinde kendisine bildirilir..."* denilmektedir.

Aynı Kanun'un "Cebren tahsil ve şekilleri" başlıklı 54'üncü maddesinde, ödeme müddeti içinde ödenmeyen alacağın, amme borçlusundan borcuna yetecek miktardaki malı haczedilerek tahsil edileceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, tahakkuk etmiş amme alacaklarının vadesinde ödenmemesi durumunda 7 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir. 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 cezalandırılacağı bildirilmelidir. Ödeme emri üzerine hala ödeme yapılmamış ise haciz varakası düzenlenmeli ve haciz işlemlerine başlanmalıdır.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu ve Belediyelerin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesine göre tahsil edilen ücret gelirleri, kira gelirleri ile sözleşme, haksız fiil ve haksız iktisaptan kaynaklanan alacakları için genel esaslara göre işlem yapılır. Bunlar hakkında 6098 sayılı Borçlar Kanunu ile 2004 sayılı İcra-İflas Kanunu hükümleri geçerlidir. Bu durumda belediyelerin 6183 sayılı Kanun kapsamına girmeyen alacakları için hukuk birimleri aracılığıyla icra dairelerine başvurması gerekmektedir.

Yukarıda anılan Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde üst yönetici ve muhasebe yetkilisine gelirlerin toplanması konusunda birtakım sorumluluklar yüklenmiş olmasına rağmen, önceki yıldan devir, cari yıl tahakkuk ve tahsilat oranları incelendiğinde,

kurumun toplam tahsilatının bazı gelir kalemlerinde düşük oranda gerçekleştiği görülmüştür. Çeşitli gelir kalemlerinin tahakkuk ve tahsilat tutarlarına ilişkin tabloya aşağıda yer verilmiştir.

**Tablo 10: Tahsilat Oranı Düşük Olan Gelirler**

| Gelir Türü              | Devredilen Gelir Tahakkuku (TL) | 2024 Yılı Tahakkuku (TL) | Toplam Tahakkuk (TL) | 2024 Yılı Net Tahsilatı (TL) | Gelecek Yıla Devreden Tahakkuk (TL) | 2024 Tahsilat Oranı (%) |
|-------------------------|---------------------------------|--------------------------|----------------------|------------------------------|-------------------------------------|-------------------------|
| Bina Vergisi            | 20.057,36                       | 48.071,28                | 68.128,64            | 40.462,34                    | 30.587,83                           | 59,39                   |
| Arsa Vergisi            | 1.909,15                        | 10.500,74                | 12.409,89            | 9.149,04                     | 3.920,88                            | 73,72                   |
| Arazi Vergisi           | 5.928,51                        | 12.142,44                | 18.070,95            | 10.706,36                    | 8.307,85                            | 59,25                   |
| İlan ve Reklam Vergisi  | 1.400,85                        | 2.300,00                 | 3.780,85             | 2.260,85                     | 1.920,00                            | 59,80                   |
| Taşınmaz Kira Gelirleri | 45.117,23                       | 138.791,63               | 183.908,86           | 130.097,47                   | 69.478,68                           | 70,74                   |

İdare cevabında, bulguya iştirak etmiş olup gelir tahakkuklarının tahsili ve takibi hususunda mevzuat hükümleri çerçevesinde hareket edilmesine özen gösterileceğini belirtmiştir.

Tahsilat oranlarının düşük seviyede gerçekleşmemesi için tahsil ve takip hususunda mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket edilmesi ve gerekli icra takibi işlemlerinin yapılması 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>