



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

TRABZON SÜRMENE BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

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

TABLÖLAR LİSTESİ

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

KISALTMALAR

BEM-BİR-SEN	Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası
Ltd.	Limited
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TL	Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Vadeli Mevduat Faiz Gelirlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
2. Taşınmazların Değer Tespit Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması
3. Maddi Duran Varlıklara İlişkin Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi
4. Haklar Hesabında İzlenmesi Gereken Tutarların Doğrudan Giderleştirilmesi
5. Bazı Demirbaş Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi
6. Gider Tahakkukları Hesaplarının Kullanılmaması
7. İller Bankasından Alınan Kredilere İlişkin Dönem Sonu İşlemlerinin Hatalı Yapılması

B. Diğer Bulgular

1. Haczedilemeyen Gelirlerin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi
2. Ulusal Bayram Gününde Çalışan İşletmelerden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması
3. Doğal Gaz Dağıtım Şirketinden Altyapı Kazı İzni Harcı Alınmaması
4. İdare Tarafından Mevzuata Aykırı Harç Tahsil Edilmesi
5. Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedelinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması
6. Yapım İşinin Tamamının Mevzuata Aykırı Olarak Alt Yükleniciye Yaptırılması
7. Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilen Bazı Alımlarda Piyasa Fiyat Araştırması Tutanağı Düzenlenmemesi
8. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi
9. Tasarruf Tedbirleri Genelgesine Aykırı Harcamalarda Bulunulması

10. Taşınmazların Kaydına İlişkin Formlar ile İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi
11. Taşınmazların İdaresinde Ecrimisil Karşılığında Kullandırmanın Usul Haline Getirilmesi
12. İdare Taşınmazlarının Tahsislerine İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması
13. Bütçe Tertipleri Arasında Yapılan Ödenek Aktarımlarının Zamanında ve Usulüne Uygun Olarak Yapılmaması
14. Sosyal Denge Sözleşmesinde Konusu Dışında Düzenlemelere Yer Verilmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'nci maddesinde, belediye halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği Anayasa'da hüküm altına alınmıştır.

Trabzon Sürmene Belediyesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 15 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Trabzon Sürmene Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı memurlar arasından geçici görevlendirme ile atanan bir belediye başkan yardımcısı bulunmaktadır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	40	21
Sözleşmeli Personel (Kısmi Zamanlı)		1
Kadrolu İşçi	38	15
Geçici İşçi	-	-
Toplam	78	37
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		65

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu 2 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

Trabzon Sürmene Belediyesinin 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri		25.714.000,00		25.714.000,00	31.892.199,41	229.400,59	
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		4.571.150,00		4.571.150,00	4.341.336,56	50.213,44	
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri		41.577.350,00	34.500.000,00	76.077.350,00	75.819.975,60	561.674,40	
04	Faiz Giderleri		2.002.200,00	7.500.000,00	9.502.200,00	12.353.637,18	2.562,82	
05	Cari Transferler		1.558.400,00	3.000.000,00	4.558.400,00	2.551.075,80	443.324,20	
06	Sermaye Giderleri		5.959.900,00	10.000.000,00	15.959.900,00	16.015.279,02	82.820,98	
07	Sermaye Transferleri							
08	Borç Verme							
09	Yedek Ödenek		8.617.000,00		8.617.000,00		656.500,00	
Toplam			90.000.000,00	55.000.000,00	145.000.000,00	142.973.503,57	2.026.496,43	

İdarenin 2024 mali yılı bütçesi ile 90.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde

eklenen ödenekle birlikte 2024 yılı ödenek toplamı 145.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 142.973.503,57 TL bütçe gideri yapılmış, 2.026.496,43 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	10.062.000	9.320.433,65		9.320.433,65	92,63
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.100.000	4.175.895,29		4.175.895,29	198,85
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	15.900.000	14.796.153,24		14.796.153,24	93,06
05- Diğer Gelirler	82.684.000	80.075.124,99		80.075.124,99	96,84
06- Sermaye Gelirleri	34.300.000	200.000		200.000	0,58
08-Alacaklardan Tahsilat					
09- Red ve İadeler	-46.000				
Toplam	145.000.000	108.567.607,17		108.567.607,17	74,87

Buna göre 2024 yılında net bütçe geliri %74,87 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (%198,85) kira artış oranları ve elektrik tüketim vergilerindeki artışlardan dolayı beklenenin çok üstünde, Sermaye Gelirleri ise (%0,58) satışı yapılması planlanan gayrimenkullerden ihaleye çıkılıp satışı yapılamamasından dolayı beklenenin çok altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	25.714.000,00	31.892.199,41	124,02
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.571.150,00	4.341.336,56	94,97
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	76.077.350,00	75.819.975,60	99,66
04- Faiz Gideri	9.502.200,00	12.353.637,18	130
05- Cari Transferler	4.558.400,00	2.551.075,80	55,96
06- Sermaye Giderleri	15.959.900,00	16.015.279,02	100,34

07- Sermaye Transferleri			
08- Borç Verme			
09- Yedek Ödenekler	8.617.000,00		
Toplam	145.000.000,00	142.973.503,57	98,60

Buna göre 2024 yılında bütçe giderleri %98,60 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel Giderleri ile Faiz Giderleri beklenenin üstünde, Cari Transferler ise beklenenin altında gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	6.400.425,97	7.784.426,74	9.320.433,65	21,62	19,73
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.117.999,30	1.667.770,73	4.175.895,29	49,17	150,38
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	2.779.000,00	2.978.688,43	14.796.153,24	7,18	396,73
Diğer Gelirler	36.732.844,50	44.433.978,54	80.075.124,99	20,96	80,21
Sermaye Gelirleri	255.000,00	0	200.000,00		
Toplam	47.285.270,00	56.864.864,44	108.567.607,17	20,25	90,92
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)					
Net Toplam	47.285.269,77	56.864.864,44	108.567.607,17	20,25	90,92

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 51.702.743 TL'lik (%90,92) artış göstermiştir. Bu çerçevede; Alınan Bağış ve Yardım İle Özel Gelirlerde 14.796.153,24 TL (%396,73) ile beklenenin çok üzerinde bir artış olmuştur. Diğer Gelirlerdeki artışın sebebi ise merkezi idareden alınan paylar mevduat faizlerinin artması olarak görülmektedir. Beklenenin üzerinde artış gerçekleşen gelir kalemlerinden bir diğeri de Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri olup %150,38 artış göstermiştir. Bu artışın sebebi gayrimankul kira artışlarının olmasıdır.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	9.827.493,12	16.396.788,70	31.892.199,41	66,84	94,50
SGK Devlet Prim Giderleri	1.666.122,56	2.545.670,65	4.341.336,56	52,79	70,53
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	19.415.022,30	39.177.491,14	75.819.975,60	101,78	93,,52
Faiz Giderleri	1.226.405,39	838.524,68	12.353.637,18	-31,62	1.373,25
Cari Transferler	11.267.015,15	2.345.288,76	2.551.075,80	-79,18	8,77
Sermaye Giderleri	2.720.412,82	2.188.282,35	16.015.279,02	-19,56	631,86
Sermaye Transferleri					
Toplam	46.122.471,34	63.492.046,28	142.973.503,57	37,65	125,18

İdarenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 79.481.457,29 TL (%125,18) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderleri 31.892.199,41 TL (%94,50) olup giderlerin artmasının sebebi maaşlarda olan artışlar ve emekli olan personellerin kıdem tazminat ödemeleri, Mal ve Hizmet Alım Giderlerindeki %93,52'lik (75.819.975,60 TL) artışın sebebi mal alımlarıyla hizmet alımı ile çalıştırılan personelin artışı, Sermaye Giderlerinde %631,86'lık (16.015.279,02 TL) artışın sebebi afet yapımları ödemeleri kapsamında yapılan ödemeler ile taşıt alımı, Faiz Giderlerindeki %1373,25'lik (12.353.637,18 TL) artışın sebebi ise İller Bankası, SGK ve vergi yapılandırmaları için yapılan ödemeler olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 138.093.323,28 TL, Faaliyet Geliri 109.610.644,92 TL ve Enflasyon Düzeltmesi 30.756.112,64 TL ile birlikte Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu 2.273.434,28 TL olarak gerçekleşmiştir.

Trabzon Sürmene Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Sürmene Belediyesi Personel Ltd.Şti.	1.340.764,27	1.340.764,27	100
2	Sür Bel Ticaret Ltd. Şti.	200.000,00	200.000,00	100
	Enflasyon farkı		4.160.063,53	

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Trabzon Sürmene 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 itibariyle 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.

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

Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a 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. Raporda yer alan mali tablolara enflasyon düzeltmesi uygulanmıştır.

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim

prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

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

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir. 2024 yılı denetimi kapsamında,

mezkûr mevzuat çerçevesinde, kurum iç kontrol sistemi, iç kontrol bileşenleri bazında aşağıdaki şekilde değerlendirilmektedir:

Kontrol Ortamı

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenmiş ve yazılı hale getirilmiştir.

İdarede “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmıştır.

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

Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme

Belediye nüfusunun elli binin altında olması dolayısıyla stratejik plan hazırlanmamıştır. İdare tarafından bir performans programı da hazırlanmamıştır. İdare iç kontrol risklerini belirlemesine yönelik çalışma bulunmamaktadır.

Kontrol Faaliyetleri

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır.

İdare yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini dikkate almamaktadır.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir.

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

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

Bilgi ve iletişim

Bilgi ve iletişim, raporlama, kayıt ve dosyalama sistemi, hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesi standartlarının sağlanmasına yönelik olarak; İdare hedeflerini, stratejilerini, varlıklarını ve yükümlülükleri gösteren bir performans programı hazırlanıp web sayfasında yayımlayarak kamuoyuna açıklanmamaktadır. Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler, içerik olarak mevzuata tam olarak uygun olmasa da idare faaliyet raporu hazırlanarak yayımlanmaktadır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu kurulmamıştır. Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır.

İzleme

Kurumda, iç kontrolün değerlendirilmesi ve iç denetim standartlarının sağlanmasına yönelik olarak çalışmalar yapılmamıştır. Üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiş İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu bulunmamaktadır.

Kurumda bir iç denetim birimi kurulmamış, iç denetçi ataması yapılmamıştır.

Muhasebe yetkilisi görevinin, sertifika sahibi bir personel tarafından yürütülmemesi bir eksiklik olsa da belediye bünyesinde iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde çalışmalar yapıldığı ve iç kontrol mevzuatı gereklerinin yerine getirilmesi hususunda mesafe kaydedildiği görülmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Trabzon Sürmene Belediyesi 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Vadeli Mevduat Faiz Gelirlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdarenin vadeli mevduat hesaplarına tahakkuk eden faiz gelirlerinin 600 Gelirler Hesabına net olarak kaydedildiği, banka tarafından faiz geliri üzerinden yapılan stopaj kesintisinin muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Bilanço İlkeleri" başlıklı 8'inci maddesinin üçüncü fıkrasında; bütün varlıkların, yabancı kaynakların ve öz kaynakların bilançoda gayrisafi değerleriyle gösterileceği, "Gayrisafilik ilkesi" başlıklı 39'uncu maddesinde ise, gelir ve giderlerin, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedileceği belirtilmektedir.

Yine aynı Yönetmelik'in "Faaliyet Sonuçları Tablosu İlkeleri" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ise, kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemlerinin, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izleneceği; gelir ve gider hesaplarının, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk eden her türlü gelir ve giderin kaydına mahsus olduğu belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılabacağı üzere bütçe geliri ile gelir birbirinden farklı kavramlardır. Tahakkuk eden gelir tutarı üzerinden bir kesinti yapılmış ise gayrisafilik ilkesi gereği bu kesinti ayrı olarak gider hesaplarında gösterilecektir. Böyle bir durumda tahsil edilen gelir tutarı ile tahakkuk eden gelir tutarı arasında bu kesinti kadar fark olacaktır.

Dolayısıyla tahakkuk eden faiz gelirlerinin stopaj kesintisi yapılmadan önceki brüt tutar üzerinden 600 Gelirler Hesabında, buna ilişkin olarak stopaj yapılan vergi ve benzeri giderlerin de 630 Giderler Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin mevduat faiz gelirlerini, banka tarafından 190.691,74 TL gelir vergisi stopajı yapıldıktan sonra kalan 2.491.629,62 TL'lik net tutar üzerinden muhasebeleştiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından bulguya iştirak edilmiş ve bulguda tespiti yapılan hususa ilişkin kayıtların 2025 yılı içinde yapılmaya başlandığı belirtilmiştir. Ancak bu kayıt işlemleri yılı geçtikten sonra yapılmaya başlandığından söz konusu hesap gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Gayrisafilik ilkesi ile mali rapor ve tablolarda yer alan verilerin doğru olması açısından, tahakkuk eden faiz gelirlerinin 600 Gelirler Hesabına tahakkuk esasına göre gayrisafi tutar üzerinden; 800 Bütçe Gelirleri Hesabına ise nakit esasına göre stopaj yapıldıktan sonraki net tutar üzerinden kayıtların yapılması gerekmekte olup ayrıca stopaj kesintisinin de 630 Giderler Hesabına kayıt edilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınmazların Değer Tespit Çalışmalarının Tamamlanmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

İdare mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların değer tespit çalışmalarının tamamlanmadığı ve ilgili muhasebe kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 44, 45, 47 ve 60’ıncı maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun’un 44, 45 ve 60’ıncı maddelerine dayanılarak hazırlanan “Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in “Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5’inci maddesinde; tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı; bu taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar, tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazlar, orta malları ve genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazlar ile Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı; taşınmazların rayiç değerinin maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanların ise bu idarelerce tespit edileceği ve taşınmazların kayıtlara alınan değerinin Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre güncellenmesi gerektiği hükme bağlanmıştır.

Aynı Yönetmelik’in “Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler” başlıklı geçici 1’inci maddesinde; Yönetmeliğin 5’inci maddesine göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara

alınincaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlara alınması gerektiği, ayrıca 5'inci maddeye göre yapılması gereken işlemlerin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği belirtilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Maddi duran varlıkların kayıt değerleri" başlıklı 26'ncı maddesinde gerek yatırım ve gerekse kullanım amacıyla edinilen maddi duran varlıkların maliyet bedeliyle; herhangi bir maliyet yüklenilmeksizin edinilen maddi duran varlıkların ise gerçeğe uygun değeriyle muhasebeleştirileceği, varlığın gerçeğe uygun değeri bilinmiyorsa idarece tespit edilen değerinin esas alınması gerektiği düzenlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi Duran Varlık hesap grubu ile ilgili "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinde; edinilen maddi duran varlıkların maliyet bedeli ile hesaplara alınacağı, bu Yönetmelik'in yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olup hesaplarda yer almayan maddi duran varlıklardan envanter ve değerlemesi yapılanların muhasebe birimlerince ilgili maddi duran varlık hesabı ve net değer hesabına kaydedilmek suretiyle hesaplara alınacağı hükme bağlanmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre; kamu kaynağı olan taşınmazların, mali saydamlığı ve hesap verilebilirliği sağlayacak şekilde değer tespit çalışmalarının tamamlanması ve muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; İdarenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların değer tespit çalışmalarının tamamlanmadığı ve ilgili muhasebe hesaplarına kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından bulguya iştirak edilmiş ve ilgili mevzuat hükümlerine uyulacağı belirtilmiştir.

Mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi sunması için İdarenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların değer tespit çalışmalarının tamamlanması ve ilgili muhasebe hesaplarına kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Maddi Duran Varlıklara İlişkin Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi

Maddi duran varlıklara yönelik yapılan değer artırıcı nitelikteki harcamaların, ilgili maddi duran varlık hesaplarında izlenmeyerek doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesine göre; maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyetin, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilmesi ve amortisman hesaplamasında dikkate alınması gereklidir.

“Amortisman ve Tükenme Payları” başlıklı 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 6'ncı maddesine göre; Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte yer alan taşınmazlar için gerçekleştirilen 34.000 TL'yi aşan harcamalar, değer artırımcı harcamalar olarak belirlenmiş olup, bu harcamalar varlığın değerine eklenerek muhasebeleştirilmelidir. Söz konusu maddenin beşinci fıkrasında yer alan “*Bu limitler, gerektiğinde Maliye Bakanlığınca güncellenerek yılı Kasım ayı sonuna kadar duyurulur*” düzenlemesine istinaden kapsamdaki kamu idarelerine ait taşınmazlar için 34.000,00 TL olan limit 07.11.2023 tarihinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 114.000,00 TL olarak güncellenmiştir.

Yapılan incelemede; farklı zamanlarda gerçekleştirilen ve 114.000,00 TL'nin üzerinde kalan toplam 1.981.718,88 TL'lik harcamanın, değer arttırıcı harcama olarak taşınmazların değerine eklenmeksizin giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından bulguya iştirak edilmiş ve ilgili mevzuat hükümlerine uyulacağı belirtilmiştir.

Yapılan değer arttırıcı harcamaların taşınmazların değerine eklenmemesi nedeniyle mali tablolarında; 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı 1.981.718,88 TL eksik, 630 Giderler Hesabı 1.981.718,88 TL fazla olarak görünmektedir. Maddi duran varlıklar için gerçekleştirilen değer arttırıcı nitelikteki harcamaların ilgili maddi duran varlık hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Haklar Hesabında İzlenmesi Gereken Tutarların Doğrudan Giderleştirilmesi

İdare bilişim sisteminde kullanılmak üzere satın alınan yazılım geliştirme ve web tasarımının muhasebe sisteminde 260 Haklar Hesabına kaydedilmeden doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesap Grubu içinde 260 Haklar Hesabına yer verilmiştir. Yönetmeliğin 210'uncu maddesinde aşağıdaki düzenlemeye yer verilmiştir.

“Bu hesap, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır.”

Yönetmeliğin 211'nci maddesinde hesabın işleyişiyle ilgili olarak aşağıdaki düzenlemeye yer verilmiştir.

“Bütçeye gider kaydıyla edinilen haklar bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaba, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.”

Bu düzenleme çerçevesinde bilişim alanında kullanma ve yararlanma hakkı tanıyan lisans ve yazılımların satın alınması durumunda bu değerlerin 260 Haklar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; İdare tarafından yapılan yazılım geliştirme ve web tasarımına ilişkin 183.000,00 TL tutarındaki alımın muhasebe sisteminde 260 Haklar Hesabına kaydedilmeden doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir. Haklar niteliğindeki alımların bu hesaba kaydedilmeden doğrudan giderleştirilmesi nedeniyle söz konusu alım tutarları kadar 630 Giderler Hesabına hatalı kayıt yapılmıştır.

Kamu idaresi tarafından bulguya iştirak edilmiş ve ilgili mevzuat hükümlerine uyulacağı belirtilmiştir.

Belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan lisans ve yazılım gibi alımlar için yapılan harcamaların 260 Haklar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Bazı Demirbaş Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi

İdarenin dayanıklı tüketim malzemesi alımlarının incelenmesi neticesinde, demirbaş niteliğindeki varlıkların bir kısmının doğrudan 630 Giderler Hesabına kaydedildiği, 255 Demirbaşlar Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun taşınır işlemlerine ilişkin hükümlerine dayanılarak çıkarılan Taşınır Mal Yönetmeliği uyarınca taşınır kayıtlarını tutmak ve mali yılsonunda Taşınır Yönetim Hesabını düzenlemekle yükümlü kılınmışlardır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 255 Demirbaşlar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 198'inci maddesinde; *"Bu hesap, kurum faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan her türlü büro makine ve cihazları ile döşeme, masa, koltuk, dolap, mobilya gibi uzun süre kullanılabilen varlıkların izlenmesi için kullanılır."* hükmü yer almaktadır.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin *"Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi"* başlıklı 30'uncu maddenin birinci fıkrasında; *"Taşınır kayıt yetkilileri tarafından, kamu idarelerinin muhasebe kayıtlarında ilgili stok ve maddi duran varlık hesaplarında izlenen taşınırlardan; satın alma suretiyle edinilenlerin giriş işlemleri ile değer artırıcı harcamalar için düzenlenen Taşınır İşlem Fişlerinin bir nüshası ödeme emri belgesi ekinde, muhasebe birimine gönderilir. Diğer şekillerde edinilen taşınırların girişleri ve maddi duran varlık hesaplarında izlenen taşınırların çıkışları için düzenlenen Taşınır İşlem Fişlerinin birer nüshasının, düzenleme tarihini takip eden en geç on gün içinde ve her durumda malî yıl sona ermeden önce muhasebe birimine gönderilmesi zorunludur."* hükmü yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 198'inci, Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 30'uncu maddesi gereği, satın alınan dayanıklı tüketim malzemelerinin, taşınır işlem fişleriyle muhasebe birimine gönderilmesi, muhasebe biriminin de bu malzemeleri 255 Demirbaşlar Hesabına kaydetmeleri, yılsonunda ayrılacak amortismanlarla giderleştirilmeleri gerekmektedir.

Yapılan incelemede, demirbaş alımlarının 255 Demirbaşlar Hesabına kaydedilmediği, 630 Giderler Hesabı kullanılarak doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından bulguya iştirak edilmiş ve bulguda tespiti yapılan hususa ilişkin kayıtların 2025 yılı içinde yapılmaya başlandığı belirtilmiştir. Ancak bu kayıt işlemleri yılı geçtikten sonra yapılmaya başlandığından söz konusu hesap gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Dayanıklı tüketim malzemelerinin muhasebe kayıtlarına tam ve doğru şekilde alınmaması, mali tablolarda 255 Demirbaşlar Hesabı ile 630 Giderler Hesabının hatalı görünmektedir.

BULGU 6: Gider Tahakkukları Hesaplarının Kullanılmaması

İdarenin faaliyet dönemi ve takip eden dönemlerde ödenecek olan banka kredi faiz tutarları ile zamanında ödenmeyen vergi ve sosyal güvenlik kesintilerine ilişkin tahakkuk ettirilen faiz tutarlarının ilgisine göre 381 ve 481 Gider Tahakkukları Hesaplarında takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 289'uncu maddesi, 381 Gider Tahakkukları Hesabının niteliğini, 290'ıncı maddesi hesaba ilişkin işlemleri ve 291'inci maddesi hesabın işleyişini düzenlemektedir. Buna göre, iç ve dış malî borçlara ilişkin olarak ay sonlarında tahakkuk ettirilen ve gelecek aylarda ya da içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemde ödenecek olan faiz tutarları bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedilmelidir. Bu hesapta kayıtlı tutarlardan ödenenler bir taraftan bu hesaba borç, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, ya da ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

Aynı Yönetmeliğin, 338'inci maddesi 481 Gider Tahakkukları Hesabının niteliğini, 339'uncu maddesi hesaba ilişkin işlemleri ve 340'ıncı maddesi hesabın işleyişini düzenlemektedir. Buna göre, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemden sonraki dönemlerde ödenecek olan işlemiş faiz giderleri ay sonlarında bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedilmelidir. Dönem sonlarında, içinde bulunulan yılı takip eden yılda ödenecek olanlar kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki 381 Gider Tahakkukları Hesabına, içinde bulunulan yılı takip eden yıldan sonraki yıllarda ödenecek olanlar ise bu hesaba alacak, ay sonlarında tahakkuk ettirilen ve gelecek dönemlerde ödenecek olan işlemiş faiz tutarları ise 630 Giderler Hesabına borç kaydedilir.

Yapılan incelemede, faiz giderlerinin tahakkuku yapılmayarak söz konusu faiz tutarlarının 381 ve 481 Gider Tahakkukları Hesaplarına kaydedilmediği, ödemenin, vade zamanı 630 Giderler Hesabı kullanılarak tahakkuk kaydı yapılmadan gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. Oysa ki, Yönetmelik hükmüne göre, borç faizlerinin tahakkuklarının yapılarak ilgisine göre 381 ya da 481 Gider Tahakkukları Hesabına kaydedilmesi, ödemesi yapıldıkça 381/481 hesaplarına borç kaydı yapılarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından bulguya iştirak edilmiş ve bulguda tespiti yapılan hususa ilişkin kayıtların 2025 yılı içinde yapılmaya başlandığı belirtilmiştir. Ancak bu kayıt işlemleri yılı

geçtikten sonra yapılmaya başlandığından söz konusu hesaplar gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Sonuç olarak, borç faizlerinin tahakkuklarının yapılmaması hem muhasebenin dönersellik ve tahakkuk esas ilkelere aykırılık teşkil etmekte hem de tahakkuk yapılmaması nedeniyle İdarenin vergi ve sosyal güvenlik kurumları ile İller Bankasına olan borçlarının mali tablolarda eksik görünmesine yol açmaktadır.

BULGU 7: İller Bankasından Alınan Kredilere İlişkin Dönem Sonu İşlemlerinin Hatalı Yapılması

İdarenin İller Bankasına olan tüm kredi borçlarının kısa ve uzun vade ayrımı yapılmaksızın 400 Banka Kredileri Hesabında takip edildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 232'nci maddesinde, 300 Banka kredileri hesabının, kurumca banka ve diğer finans kuruluşlarından sağlanan kısa vadeli kredilere ilişkin tutarlar ve bu tutarlara eklenen kur farkları ile 400 Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yine aynı Yönetmeliğin 300 Banka Kredileri hesabının işleyişini açıklayan 233'üncü maddesinde de 400 Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin 300 Banka Kredileri hesabına alacak, 400 Banka Kredileri Hesabına borç kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yönetmelik hükümlerine göre, kurumların İller Bankası ve diğer bankalardan alacakları krediler vadelerine göre 300 Banka Kredileri veya 400 Banka Kredileri Hesaplarının alacağına kaydedilecek, alınan kredilerden vadesi bir yılın altında olanlar veya bir yılın altına düşenler 300 Banka Kredileri hesabının alacağında, vadesi bir yıldan uzun olanlar 400 Banka Kredileri Hesabının alacağında izlenecektir. Vadesi gelip borcun tamamının ya da taksitinin ödenmesi halinde ise ödenen tutarın anaparaya ilişkin kısmı 300 Banka Kredileri Hesabı'nın borcuna kaydedilerek muhasebeleştirilecektir.

Yapılan incelemede; 2024 yılsonu itibarıyla kurumun İller Bankasına 2025 yılında ödeyeceği kredi borcu tutarı 16.256.206,42 TL, 2026 ve daha sonraki yıllarda ödeyeceği tutar ise 18.234.859,00 TL'dir. Ancak banka kredi borçlarının vadelerine göre ayrılmaması neticesinde, kurumun 2024 yılı bilançosunda 400 Banka Kredileri Hesabı 16.256.206,42 TL tutarında fazla yer almış ve 300 Banka Kredileri Hesabı ise hiç kullanılmadığından bilançoda yer almamıştır.

Kamu idaresi tarafından bulguya iştirak edilmiş ve bulguda tespiti yapılan hususa ilişkin kayıtların 2025 yılı içinde yapılmaya başlandığı belirtilmiştir. Ancak bu kayıt işlemleri yılı geçtikten sonra yapılmaya başlandığından söz konusu hesaplar gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Alınan kredilerin ilgili dönem ayırıcı hesaplarda izlenmemesi ilgili dönemlere ait borç stokunun da yanlış hesaplanmasına yol açacağından 400 Banka Kredileri Hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin 300 Banka Kredileri hesabında izlenmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Haczedilemeyen Gelirlerin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi

İdarenin haczedilebilen gelirleri ile vergi, resim ve harçlar gibi haczedilemeyen gelirlerinin ayrı banka hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

19.06.1932 tarih ve 2128 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2004 sayılı İcra İflas Kanunu'nun "Haczi Caiz Olmayan Mallar ve Haklar" başlıklı 82'nci maddesi 1'inci bendinde, devlet malları ile mahsus kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen malların haczolunamayacağı belirtilmiştir.

Yine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen

vergi, resim ve harç gelirlerinin haczedilemeyeceği ifade edilerek İdarenin haczi mümkün olmayan gelirleri sayılmıştır.

Öte yandan, 15.07.2008 tarih ve 26937 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’un 7’nci maddesinde: *“Bu Kanunda, il özel idareleri ve belediyelere, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından ayrılacak paylar ile diğer kanunlarda bu idarelere verilmesi öngörülen paylar vergi hükmündedir.”* denilerek bu gelirlerin de haczedilemez belediye gelirleri olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin vadeli ve vadesiz hesaplarının havuz hesabı gibi kullanıldığı, dolayısıyla vergi, resim, harç ve ilgili Kanunlarda sayılan diğer haczedilemeyen gelirlerinin ayrı hesaplarda takip edilmediği tespit edilmiştir.

Borçlu kamu idaresince haczi kabil olmayan paralar ile haczi mümkün olan paraların aynı hesapta toplanmasının haczedilemezlik hakkından feragat olarak kabul edileceği değerlendirilmektedir.

Yargıtay 12. Hukuk Dairesi’nin 20.3.2012 tarih, 2011/22082 esas, 2012/8629 karar sayılı ilamında da;

"...

Öte yandan borçlu belediyece haczi kabil olmayan paralar ile haczi mümkün olan paraların aynı hesapta toplanması ve birbirine karıştırılması, haczedilemezlik hakkından feragat olarak kabul edilmelidir." denilmektedir.

İcra hukukunda haczedilemezlik kuralı istisna olup 5393 sayılı Kanun’da belirtilen hükmün, kamu hizmeti gören ve tüzel kişiliğe haiz kamu idareleri için hukuk devletinde bir güvence oluşturmayı amaçladığı açıktır. Belediyeler tüzel kişilikleri sebebiyle genel hukuk ilkeleri kapsamında hak ve borçlara ehil olma ehliyetine sahipken, kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları nedeniyle de kanunen yapmakla yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin aksamaması için borçları noktasında belirli malvarlıklarının haczi mümkün olmamaktadır.

Kamu idaresi tarafından bulguya iştirak edilmiş ve ilgili mevzuat hükümlerine uyulacağı belirtilmiştir.

Söz konusu güvencenin tesis edilebilmesi için İdare tarafından havuz hesabı uygulamasının sonlandırılması, haczedilemeyen gelirler ile haczi mümkün varlıkların ayrı hesaplarda izlenmesi ve hesaplardaki bu paraların amacı dışında kullanılmaması gerekmektedir.

BULGU 2: Ulusal Bayram Gününde Çalışan İşletmelerden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması

İdare sınırları dahilinde ulusal bayram günlerinde faaliyet gösteren işyerleri bulunmasına rağmen, bunların tespiti ve tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsiline ilişkin herhangi bir çalışma yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 58'inci maddesinde, ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesinin, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabi olduğu ifade edilmiştir.

2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun'un 1'nci maddesine göre, 29 Ekim Cumhuriyet Bayramı'nın ulusal bayram olduğu ve 28 Ekim günü saat 13.00'ten itibaren başlayıp, 29 Ekim günü devam edeceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; İdarece, ulusal bayram günlerinde çalışan iş yerlerinin tespitine ve söz konusu günlerde çalışan iş yerlerinden tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsiline ilişkin herhangi bir çalışma yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından bulguya iştirak edilmiş ve ilgili mevzuat hükümlerine uyulacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin gelir kaybına uğramaması için mevzuatta belirtilen esaslar çerçevesinde; tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının mükellefi olan ve söz konusu günlerde çalışan iş yerlerinin tespitinin yapılarak bu harcın takip ve tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Doğal Gaz Dağıtım Şirketinden Altyapı Kazı İzni Harcı Alınmaması

İlçede yapılan doğal gaz çalışmaları nedeniyle sürdürülen altyapı kazı çalışmaları için altyapı kazı izni harcı alınmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 79'uncu maddesi ile getirilen altyapı kazı izni harcı, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde umumi hizmet alanlarında

yapılacak kazı işlemleri için belediyece verilecek altyapı kazı izni karşılığında tahsil edilen bir harç olup, aynı madde hükmünde ifade edilen birim fiyatlar ile kazı alanının çarpılması sonucu bulunan ve alan tahrip tutarı olarak tanımlanan tutar üzerinden binde 2 oranında alınır.

Belediye Meclisinin 04.05.2017 tarih ve 33 sayılı kararı ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından dağıtım lisansı verilen Aksa Doğalgaz Trabzon Rize Doğal Gaz Dağıtım AŞ'nin dağıtım bölgesine Sürmene ilçesinin de dâhil edildiği anlaşılmaktadır.

4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nun doğal gaz piyasa faaliyetlerini düzenleyen 4'üncü maddesinin dördüncü fıkrasının g bendinde dağıtım şirketlerinin yükümlülükleri düzenlenirken, dağıtım bölgelerine ilave edilecek yeni genişleme bölgelerinde yerleşim yeri belediyesince doğal gaz dağıtım şirketine yatırım yapılması talebinde bulunulması hâlinde, ilgili dağıtım şirketinden teminat, kontrollük hizmet bedeli, kaplama bedeli, zemin/alan tahrip bedeli, hafriyat döküm bedeli ve benzeri adlarla herhangi bir bedel alınmayacağı ve altyapı kazı alanının üst kaplamalarının da ilgili belediye tarafından bedelsiz olarak yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Doğal Gaz Piyasası Dağıtım ve Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği'nin 70'inci maddesinin son fıkrası da yukarıda yer alan hükmü tekrarlamıştır.

4646 sayılı Kanun'un anılan maddesinde sayılan işler için bir bedel alınmaması, anılan Kanun ve ilgili Yönetmelik hükümlerine uygunsa da 2464 sayılı Kanun hükümlerine göre kazı ruhsat harcı alınması gerekmektedir. Zira bu harç 4646 sayılı Kanun'da sayılan bir bedel olmadığı gibi 2464 sayılı Kanun hükümleri gereğince tahsili de zorunludur.

Yapılan incelemede; İlçede yapılan doğal gaz çalışmaları nedeniyle sürdürülen altyapı kazı çalışmaları için büyükşehir belediyesinin sorumluluk alanında bulunan yerler hariç, altyapı kazı izni harcı alınmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından bulguya iştirak edilmiş ve ilgili mevzuat hükümlerine uyulacağı belirtilmiştir.

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

BULGU 4: İdare Tarafından Mevzuata Aykırı Harç Tahsil Edilmesi

İdare tarafından yapının bağımsız bölümlerinin brüt değişikliğini etkilemeyen ancak ruhsata tabi olan değişiklikler için harç alındığı görülmüştür.

İmar Kanunu'nun 21'nci maddesine göre ruhsat alınmış yapılarda herhangi bir değişiklik yapılmasının da yeniden ruhsat alınmasına bağlı olduğu; ancak bu durumda, bağımsız bölümlerin brüt alanı artmıyorsa ve nitelik değişmiyorsa ruhsatın hiçbir vergi, resim ve harca tabi olmayacağı hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemede, İdarenin 2024 yılı Gelirler Tarifesinde bağımsız bölümlerin brüt alanını artırmayan tadilat, mekanik ve isim değişiklikleri için alınacak ruhsatlar için 1.000 TL tutarında harç belirlendiği ve bu tür ruhsatlar için söz konusu harcın tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından bulguya iştirak edilmiş ve ilgili mevzuat hükümlerine uyulacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, bağımsız bölümlerin brüt alanını arttırmayan ve niteliklerini değiştirmeyen değişiklikler için harç alınmaması gerekmektedir.

BULGU 5: Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedelinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

Belediye Meclisi tarafından kabul edilen 2024 yılında uygulanacak olan ücret tarifesi cetvelinin incelenmesi sonucunda telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedellerinin belirlenmediği görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinde;

"...

s) Geçiş hakkı: İşletmecilere, elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve alt yapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlar ile kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden, üzerinden geçmeleri için tanınan hakları,

ş) *Geçiş hakkı sağlayıcısı: Geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dahil olmak üzere, taşınmaz sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahiplerini,*

...

z) *İşletmeci: Yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve alt yapısını işleten şirketi,” tanımlamaları yapılmıştır.*

Yine Aynı Kanun’un “Geçiş hakkının kapsamı” başlıklı 22’inci maddesinin birinci fıkrası:

“Geçiş hakkı; elektronik haberleşme hizmeti vermek amacıyla, her türlü elektronik haberleşme alt yapısını ve bunların destekleyici ekipmanlarını, kamu ve/veya özel mülkiyete konu taşınmazların altından, üstünden, üzerinden geçirme ve bu alt yapıyı kurmak, değiştirmek, sökmek, kontrol, bakım ve onarımlarını sağlamak ve benzeri amaçlarla söz konusu mülkiyet alanlarını bu Kanun hükümleri çerçevesinde kullanma hakkını kapsar.” ve

“Anlaşma serbestisi” başlıklı 25’inci maddesi;

“İşletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısı, ilgili mevzuata ve Kurum düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapabilirler. İşletmeciler, Kurum tarafından istenmesi halinde yapılan anlaşma ile ekleri ve değişikliklerini, her türlü bilgi, belge ile yazışmaları Kuruma bildirmekle yükümlüdürler.” şeklinde düzenlenmiştir.

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

Bu Yönetmelik’in “Geçiş hakkına ilişkin anlaşma” başlıklı 8’inci maddesine göre işletmeci ve Geçiş Hakkı Sağlayıcısı; geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe yapabilirler. Ayrıca “Geçiş hakkı ücretleri” başlıklı 9’uncu maddesinde; *“Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için Geçiş Hakkı*

Sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz.” düzenlemesi bulunmaktadır.

Yönetmelik ekinde de tarifelere ilişkin tablo bulunmaktadır.

Kamu idaresi tarafından bulguya iştirak edilmiş ve ilgili mevzuat hükümlerine uyulacağı belirtilmiştir.

İdare tarafından kendi mülkiyetinde, tasarrufunda veyahut sorumluluğunda bulunan taşınmazlardan altyapı ve şebekelerine yönelik geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmaları için geçiş hakkı ücretinin belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Yapım İşinin Tamamının Mevzuata Aykırı Olarak Alt Yükleniciye Yaptırılması

İdarenin cadde ve sokak beton-parke kaplama yapım işinde, işin tamamının alt yükleniciye yaptırıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumluluklarına ilişkin 20’nci maddesinde yer alan hükümlere paralel olarak işin tamamının alt yüklenicilere yaptırılamayacağı ve alt yüklenicilerin çalıştırması ve sorumlulukları konusunda Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 2024/140249 ihale kayıt numaralı cadde ve sokak beton-parke kaplama yapım işinin tamamının İdare ile Yüklenici arasında imzalanan sözleşmeye uygun olarak alt yüklenici tarafından yapılmasına ilişkin yüklenici ve alt yüklenici arasında imzalan alt yüklenicilik sözleşmesinin İdareye sunulduğu ve İdare tarafından da uygun bulunduğu tespit edilmiştir.

Ancak, alt yüklenici, bir ana yüklenicinin belirli bir projesinde, belirli bir kapsamda iş yapan ve genellikle o kısım ile ilgili olarak uzmanlaşmış gerçek veya tüzel kişidir. Nitekim Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin 4’üncü maddesinde de alt yüklenici; sözleşme konusu işin nev’i itibariyle bir kısmını yüklenici ile yaptığı sözleşmeye dayalı olarak gerçekleştiren gerçek veya tüzel kişi şeklinde tanımlanmıştır. Metinde geçen “nev’i itibariyle bir kısmı” ifadesi ile işin alt yüklenicilerin uzmanlık alanlarına giren kısımları amaçlanmaktadır. Dolayısıyla işin tamamının alt yükleniciye yaptırılması bu amacın dışına çıkmaktadır.

Öte yandan işin tamamının tek bir alt yükleniciye verilmesi üstü örtülü bir şekilde sözleşmenin devredilmesi anlamına da gelebilecektir. Böyle bir uygulamada yöntem olarak sözleşmenin devri süreci işletilmemekle birlikte fiili durum bu sonuca yakınlık arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında işin tamamının alt yükleniciye yaptırılmadığı ancak yapılan alt yüklenici sözleşmesinde sehven işin tamamının yazıldığı ifade edilmekle beraber kanıtlayıcı belgeler doğrultusunda mevcut durumun tespiti yapılmış ve bulguya konu edilmiştir. Ayrıca, İdare tarafından bulguya iştirak edilmiş ve ilgili mevzuat hükümlerine uyulacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda açıklandığı üzere, işin tamamının alt yükleniciye yaptırılmaması gerekmektedir.

BULGU 7: Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilen Bazı Alımlarda Piyasa Fiyat Araştırması Tutanağı Düzenlenmemesi

İdare tarafından 2024 yılı içerisinde doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen alımlarda piyasa fiyat araştırması tutanağı düzenlenmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin son fıkrasında; bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve 10'uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğunun bulunmadığı ve ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak söz konusu ihtiyaçların temin edileceği belirtilmiştir.

11.07.2023 tarih ve 32245 sayılı Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliğ'in 4'üncü maddesinin ikinci fıkrasında da;

“Alımlar için onay belgesi düzenlenmesi, onayı takiben harcama yetkilisince görevlendirilen kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılması ve buna ilişkin belgelerin dayanakları ile birlikte onay belgesine eklenmesi zorunludur.” denilmek suretiyle konuya açıklık getirilmiştir.

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin “Tanımlar” başlıklı 3'üncü maddesinde piyasa fiyat araştırması tutanağı; doğrudan temin usulüyle ihale komisyonu kurulmadan yapılacak alımlarda; alımı yapmakla görevlendirilen kişi veya kişilerce yapılan piyasa fiyat araştırması sonucunda alınan teklifleri, uygun görülen fiyat ile yükleniciyi gösteren ve söz konusu kişi veya kişilerce imzalanan tutanak şeklinde tanımlanmış, 49'uncu maddesinde ise söz konusu tutanak 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine

göre yapılacak alımlarda ödeme emri belgesine eklenmesi gereken zorunlu belgeler arasında sayılmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesine istinaden yapılan her türlü alımda, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasa fiyat araştırması yapılarak bunun bir tutanağa bağlanması ve söz konusu tutanağın da ödeme belgesine eklenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilmiş bazı alımlarda ödemeye ilişkin evraklar arasında piyasa fiyat araştırması yapıldığını gösterir bir belge veya tutanağın yer almadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından bulguya iştirak edilmiş ve ilgili mevzuat hükümlerine uyulacağı belirtilmiştir.

Bu itibarla, İdare tarafından doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilecek alımlarda piyasa fiyat araştırmasının yapılması ve bunun bir tutanağa bağlanarak ödeme belgesine eklenmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi

Bütçe emanetleri hesabından yapılan ödemelerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesi 2'nci fıkrasında; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği, ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinin altıncı fıkrasında da muhasebe yetkililerinin, 34'üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumlu olduğu ve bu Kanuna göre

yapacakları kontrollere ilişkin sorumluluklarının, görevleri gereği incelemeleri gereken belgelerle sınırlı olduğu ifade edilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248 ve 249'uncu maddelerinde 320 Bütçe Emanetleri Hesabının niteliği ve hesaba ilişkin işlemler düzenlenmiştir. Yönetmelik'te, 320 Bütçe Emanetleri Hesabının, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı, yapılacak ödemelerde söz konusu tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasının gözetileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından Bütçe Emanetleri Hesabının mevzuatta belirtilen şekilde çalıştırılmadığı ve bu hesaptaki tutarların emanete alınış sırasına göre ödenmediği tespit edilmiştir. Mevzuatta öngörülen sıralamaya riayet edilmemesi nedeniyle alacaklılar tarafından idareye karşı başlatılacak hukuki süreçler, idareyi icra harçları, mahkeme giderleri, faiz gibi ek külfetlere katlanma riskiyle karşı karşıya bırakabilecektir.

Kamu idaresi cevabında, bundan sonra bütçe emanetleri hesabında kayıtlı tutarların ödenmesi konusunda mevzuat gerekliliklerine uygun hareket edileceği ve buna ilişkin çalışmaların başlamış olduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bütçe emanetleri hesaplarına alınan tutarların ilgililerine ödenmesinde, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmek kaydıyla emanette yer alan tutarların kayda alınış sırasına göre ödemelerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 9: Tasarruf Tedbirleri Genelgesine Aykırı Harcamalarda Bulunulması

İdarenin temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderlerine ilişkin olarak 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2021/14 sayılı Tasarruf Tedbirleri Genelgesi'nde yer alan hükümlere aykırı harcama yapıldığı görülmüştür.

Cumhurbaşkanlığı tarafından kamu kaynaklarının amacına uygun azami tasarruf prensiplerine riayet edilerek kullanılması amacıyla yayımlanan 2021/14 sayılı Tasarruf Tedbirleri Genelgesi'nin "Kapsam" başlıklı bölümünde, diğer idarelerle birlikte belediyelerin

de bütçeleri veya tasarruflarındaki diğer kaynaklardan yapacakları yurt içi ve yurt dışı harcamaları ile taşınır ve taşınmazların kullanılmasında Genelge'de yer alan tedbirlere uymaları gerektiği hüküm altına alınmıştır.

2021/14 sayılı Genelge'nin "Temsil, Tören, Ağırlama ve Tanıtım Giderleri" başlıklı bölümünde ise, uluslararası toplantılar ile millî bayramlar hariç açılış, konferans, seminer, yıl dönümü ve benzeri kutlama ve organizasyonlara ilişkin faaliyetler nedeniyle gezi, kokteyl, yemek ve benzeri davetler düzenlenmeyeceği, hediye verilmeyeceği ve diğer adlar altında ödeme yapılmayacağı hüküm altına alınmış olup 17.05.2024 tarih ve 32549 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2024/7 sayılı Tasarruf Tedbirleri Genelgesi'nde de benzer hükümlere yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, toplam 23.300,00 TL bedelle altın satın alındığı, çeşitli etkinliklerde dağıtıldığı ve bedelinin İdare bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir. Adı geçen Tasarruf Tedbirleri Genelgesi'ne göre, Belediye bütçesinden söz konusu giderlerin karşılanmasının imkânı bulunmamaktadır.

İdarenin uluslararası toplantılar ve millî bayramlar dışında düzenlenmiş olan organizasyonlar için yaptığı harcamalar Genelgede belirtilen faaliyetler dışındaki harcamalardır ve Genelgeye aykırı giderlerdir.

Kamu idaresi tarafından bulguya iştirak edilmiş ve ilgili mevzuat hükümlerine uyulacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, kamu maliyesinin temel ilkeleri ve adı geçen Tasarruf Tedbirleri Genelgesi doğrultusunda hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Taşınmazların Kaydına İlişkin Formlar ile İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi

Taşınmaz kayıtlarının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun şekilde yapılmadığı görülmüştür.

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

Buna istinaden 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır. "Yönetmeliğin Kayıt Şekli" başlıklı 7'nci maddesinde:

“(1) Kamu idareleri; a) Tapu kütüğünde adlarına tescilli olan ve Ek 1'deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar ” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 2'deki 'Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu'nda,

b) Tapu kütüğünde kayıtlı olmayan ve Ek 1'deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 3'teki 'Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu'nda,

c) Ek 1'deki Kayıt Planının “Orta Malları” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 4'teki 'Orta Malları Formu'nda,

ç) Ek 1'deki Kayıt Planının “Genel Hizmet Alanları” başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 5'teki 'Genel Hizmet Alanları Formu'nda,

d) Tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydını Ek 6'daki “Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nda” yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydını tutarlar.

(2) Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

(3) İcmal cetvellerinde, kayıt planında belirtilen unsurların her biri için bir satır ayrılır ve bu taşınmazlara ilişkin adet ve yüzölçüm toplamaları belirtilir.” hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre, belediye taşınmazlarının söz konusu yönetmelik eki Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu'nda, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu'nda, Orta Malları

Formu'nda, Genel Hizmet Alanları Formu'nda, Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nda yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydının tutulması ve bu formların esas alınarak taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Kuruma ait taşınmazların bazıları için Belediyece böyle bir çalışmanın yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından bulguya iştirak edilmiş ve ilgili mevzuat hükümlerine uyulacağı belirtilmiştir.

İdare tarafından taşınmaz kayıtlarının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun şekilde yapılması gerekmektedir.

BULGU 11: Taşınmazların İdaresinde Ecrimisil Karşılığında Kullandırmanın Usul Haline Getirilmesi

İdarenin mülkiyetinde bulunan 3 adet taşınmazın, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na aykırı olarak kiralama ihalesi yapılmaksızın ecrimisil karşılığında kullandırıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Kanunun "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde; Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek bedelin isteneceği, ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmadığı, kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edileceği, aksi halde ecrimisil alınacağı, işgal edilen taşınmaz malın da, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, fuzuli şagilin tahliyesi ve kamu malını haksız olarak işgal eden kişiden, işgal süresince ecrimisil alınması gerekmektedir. Ancak, bu durum kamu mallarının sürekli ecrimisil alınarak idare edileceği şeklinde yorumlanmamalıdır. Zira ecrimisil hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı ilgili kişiden alınan

bir tazminattır. Taşınmazların idaresine ilişkin bir yöntem değildir. Tam aksine, kamu malını korumaya yönelik bir yaptırımdır. Bu nedenle, idare, taşınmaza yönelik olarak ecrimisil alarak işgalin devamına müsaade etmemeli, kamu malının boşaltılmasına yönelik ilgili mevzuat hükümlerini uygulamalı ve kamu idaresi tarafından yeni bir kiralama işlemi tesis edilecek ise bu işlem 2886 sayılı Kanunun ilgili hükümlerine göre yerine getirilmelidir.

Aynı Kanunun “İhale usullerinin neler olduğu” başlıklı 35’inci maddesinde ihale usulleri sayılmış ve işin gereğine göre bu usullerden hangisinin uygulanacağı bu Kanun hükümlerine uyularak idarelerince tespit edileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; İdarenin, 2024 yılı içerisinde 3 adet taşınmazı ecrimisil alınmak suretiyle park alanı, bahçe ve oto yıkama binası olarak kullandığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından bulguya iştirak edilmiş ve ilgili mevzuat hükümlerine uyulacağı belirtilmiştir.

Kurum tarafından ecrimisil karşılığı kullandırılan yerlerin, yukarıdaki mevzuat hükümleri çerçevesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çerçevesinde ihale edilmeleri gerekmektedir.

BULGU 12: İdare Taşınmazlarının Tahsislerine İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması

İdareye ait taşınmaz tahsislerinde mevzuata aykırı işlemler tesis edildiği görülmüştür.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun belediyenin tahsisleri düzenleyen “Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinde;

“Belediyenin yetkileri ve imtiyazları şunlardır:

...

İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir. Belediye ve

bağlı idareler, meclis kararıyla mabetlere indirimli bedelle ya da ücretsiz olarak içme ve kullanma suyu verebilirler." denilerek hangi durumlarda taşınmaz tahsisi yapılabileceği belirtilmiştir.

Yine aynı kanunun “Diğer Kuruluşlarla İlişkiler” başlıklı 75'inci maddesinde ise;

“Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

...

c) (Değişik: 12/11/2012-6360/19 md.) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür. Kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz.” denilmektedir.

Söz konusu hükme göre belediyeler, kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerde kullanılmak üzere, bedelli veya bedelsiz olarak, belediye meclis kararı üzerine, mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebileceklerdir. Bu idareler dışında kalan kuruluşlara ise, süresi ne olursa olsun, belediye taşınmazları tahsis edilemeyecektir.

Yapılan incelemede; idareye ait bir adet taşınmazın yirmi beş yıllığına vergi muafiyeti tanınmış bir vakfa, başka bir taşınmazın ise 7 yıl 6 aylığına kamu yararına çalışan bir derneğe bedelsiz olarak tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından bulguya iştirak edilmiş ve ilgili mevzuat hükümlerine uyulacağı belirtilmiştir.

İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşları dışında kalan vakıf ve derneklere tahsis edilmemesi gerekmektedir.

BULGU 13: Bütçe Tertipleri Arasında Yapılan Ödenek Aktarımlarının Zamanında ve Usulüne Uygun Olarak Yapılmaması

Bütçe ödeneklerinden ilgili mevzuatında belirtilen usul ve esaslara aykırı olarak ödenek aktarımları yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Aktarma" başlıklı 36'ncı maddesinde; bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasındaki aktarmaların meclis kararı, fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasındaki aktarmaların encümen kararıyla, bunların dışında kalan ve ekonomik sınıflandırmanın ikinci düzeyine kadar aktarmaların ise üst yöneticinin onayı ile yapılacağı, ekonomik sınıflandırmanın üçüncü ve dördüncü düzeyleri bütçeleşme düzeyi olmadığından, bunlar arasında aktarma onayına gerek olmadığı, bağlı idarelerde kendi özel mevzuat hükümleri saklı olmakla birlikte personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden, yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden, projeye bağlı yatırım tertiplerinden ve ilgili mevzuatında aktarma yapılmaması öngörülen tertiplerden aktarma yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmeliğin "Yedek ödenek" başlıklı 38'inci maddesinde ise; bütçede öngörülen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçenin düzenlenmesi ve görüşülmesi sırasında düşünülmeyen veya öngörülmeyen ve bütçede tertibi bulunmayan ancak yerine getirilmesi zorunlu hizmetlere ilişkin giderleri karşılamak üzere, gerektiğinde diğer tertiplere aktarma yapmak amacıyla "09-Yedek Ödenek" tertibine bütçe gelirleri toplamının %10'undan fazla olmamak kaydıyla en az %5 ödenek konulacağı ve yedek ödenek tertibinde yer alan ödeneklerin encümen kararı ile diğer tertiplere aktarılabilceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümleri uyarınca; bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasındaki aktarmalar meclis kararıyla, ikinci düzeyleri arasındaki aktarmalar encümen kararıyla, bunların dışında kalan ve ekonomik sınıflandırmanın ikinci düzeyine kadar aktarmalar ise üst yöneticinin onayı ile yapılmalıdır. Personel giderleri tertiplerinden, daha önce aktarma yapılmış tertiplerden, yedek ödenekten aktarma yapılmış

tertiplerden, projeye bağlı yatırım tertiplerinden ve ilgili mevzuatında aktarma yapılmaması öngörülen tertiplerden aktarma yapılmamalıdır. Ayrıca yedek ödenek tertibinde yer alan ödeneklerin encümen kararı ile diğer tertiplere aktarılması gerekmektedir.

Yine 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Harcama yetkisi ve yetkilisi” başlıklı 31’inci maddesi son fıkrasında, harcama yetkililerinin bütçede öngörülen ödenekleri kadar, ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkililerinin ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabileceği, “Ödenek üstü harcama” başlıklı 70’inci maddesinde de kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin bazı harcama birimlerinde dönem içinde ödeneklerin bitmesine ve üst yönetici onayı ile ödenek aktarma işlemi yapılmamasına rağmen ödeneği bulunmayan işler için harcama yapılmaya devam edildiği ve yapılan bu ödenek üstü harcamaların denkleştirilmesi için dönem sonunda toplulaştırmak suretiyle ödenek aktarma işlemi yapıldığı tespit edilmiştir.

Ödenek aktarımları, ihtiyaç ortaya çıktığı zaman yapılmamış, dönem içerisindeki ödenek üstü harcamalara ilişkin olarak yılsonunda alınan encümen kararı ile hem bütçe tertipleri arasında hem de yedek ödenek kullanımı yoluyla geriye dönük olarak toplam 19.009.700,00 TL aktarım yapılmış ve böylece ödenek üstü harcamalar giderilmiştir.

5018 sayılı Kanunda harcama yetkililerinin ödeneği olmadan harcama yapamayacağı; aksini gerçekleştiren ve ödeneği aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine ise para cezası verileceği açıkça belirtilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bütçe tertipleri arasında ödenek aktarma işlemlerinin 2025 yılı için mevzuata uygun olarak yapılmaya başlandığı ifade edilmiş olmakla beraber söz konusu durumun 2024 yılında yapılan hatalı uygulama üzerinde herhangi bir düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, ödenek aktarımlarının, mevzuattaki usuller çerçevesinde, yetkili organların kararının alınması üzerine, toplu halde, geriye dönük olarak değil ihtiyaç ortaya çıktığı anda yapılması gerekmektedir.

BULGU 14: Sosyal Denge Sözleşmesinde Konusu Dışında Düzenlemelere Yer Verilmesi

İdare ile Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası (BEM-BİR-SEN) arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde konusu dışında düzenlemelere yer verildiği görülmüştür.

Anayasa'nın 128'inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*” hükmü uyarınca kamu görevlilerinin mali haklarına ilişkin düzenlemeler toplu sözleşme hükümleri saklı kalmak üzere ancak kanunla yapılabilir. Başka bir deyişle, toplu sözleşmede düzenlenmeyen bir hususta, ancak kanunda belirtilen düzenlemeler yasal dayanak teşkil edecektir.

12.07.2001 tarih ve 24460 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin Ek 15’inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince 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 belediye başkanı arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilmektedir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2024 ve 2025 Yıllarını Kapsayan 7. Dönem Toplu Sözleşme’nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme başlıklı dördüncü bölümünün “Sosyal denge tazminatı”na ilişkin 1'inci maddesinde ise;

“*Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32'nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı, en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120'sidir. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla çeşitli adlar altında yapılan ödemeler dahil ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin*

önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir.” denilmektedir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemelerde görüldüğü üzere, sosyal denge sözleşmelerine, sosyal denge tazminatı dışında herhangi bir husus konu edilememektedir. Sosyal denge sözleşmesinde sadece görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Bu durumda, sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuata aykırı olacaktır.

Yapılan incelemede, İdare ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen Sosyal Denge Sözleşmesi'nde, “Sosyal Haklar ve Eğitim” başlıklı 10’uncu maddesi ile “İşyerine Geliş ve Gidiş İçin Servis Hizmeti veya Toplu Taşıma Kartı Verilmesi” başlıklı 11’inci maddesinde mevzuata aykırı hususların yer aldığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bulguya konu sözleşme maddelerinin uygulanmadığı ve bir sonraki sözleşme taslağından çıkarılacağı ifade edilmiştir.

Sosyal denge sözleşmelerinin mevzuatta belirtilen usul ve esaslara uygun olarak yapılması ve sosyal denge tazminatının tutarının belirlenmesi ve uygulanmasına ilişkin hükümler dışında herhangi bir hüküm konulmaması 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>