



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

DÜZCE GÖLYAKA BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7. DENETİM BULGULARI	13

TABLÖLAR LİSTESİ

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

KISALTMALAR

AŞ : Anonim Şirket

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

Ltd. Şti. : Limited Şirket

TL : Türk lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması
2. Taşınmaz Kayıtlarının Mevzuata Uygun Olarak Yapılması

B. Diğer Bulgular

1. Hizmet Alımı Suretiyle İstihdam Edilen İşçilerin İtfaiye ve Zabıta Personeli Olarak Görevlendirilmesi
2. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınması
3. İşçilerin Yıllık Fazla Çalışma Saati Sınırının Aşılması
4. Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedelinin Takip ve Tahsilatının Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Anayasa'nın 127'nci maddesine göre mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenmiştir.

1967 yılında kurulan Gölyaka Belediyesi Düzce İlçesine bağlı bucak merkezi iken 1987 yılında çıkarılan ve 04.07.1987 tarihli ve 19507 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 3392 sayılı Kanun ile Bolu iline bağlı ilçe statüsüne kavuşmuştur. Düzce'nin 09.12.1999 tarihli ve 23091 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 584 sayılı Kanun Hükmünde Kararname uyarınca il olmasıyla Gölyaka ilçesi Bolu ilinden ayrılarak Düzce iline bağlanmıştır.

Gölyaka 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 idaresinin 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, itfaiye, mezarlıklar, 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, temiz su atık su tesisleri kurup işletmek, ulaşım hizmetlerini görmek, 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.

Belediyenin organları, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeninden oluşmaktadır. Yine 5393 sayılı Kanun'a göre belediye teşkilatı ise, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur.

Belediyelerin teşkilat yapılarının oluşturulmasına ilişkin esaslar 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirlenmiştir. Buna göre Gölyaka Belediyesi; belediye meclisi, belediye başkanı, belediye encümeni, 2 başkan yardımcısı ve 10 müdürlükten oluşmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Gölyaka Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 11 meclis üyesinden oluşmaktadır.

Belediye teşkilatı, norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri müdürlüğü, mali hizmetler müdürlüğü, emlak ve istimlak müdürlüğü, destek hizmetleri müdürlüğü, zabıta amirliği, imar ve şehircilik müdürlüğü, fen işleri müdürlüğü, su ve kanalizasyon müdürlüğü, itfaiye amirliği, muhtarlık işleri müdürlüğü 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, insan kaynakları, hukuk işleri ve benzeri birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Belediye encümeni; belediye başkanının başkanlığında, Gölyaka Belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye ile malî hizmetler birim amiri ve

belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşur. Belediye encümeni, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile diğer Kanunların belediye encümenine verdiği yetki ve görevleri yerine getirir.

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 bir adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Gölyaka Belediyesinin teşkilat şemasına göre birimler, iki Başkan Yardımcısına bağlı olarak yapılandırılmıştır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan belediye personeline ilişkin bilgiler 2024 yılının ilk altı ayı itibarıyla tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	94	15
Sözleşmeli Personel	-	1
Kadrolu İşçi	47	2
Geçici İşçi	-	-
Toplam	141	18
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	40

Gölyaka Belediyesinde kamu hizmetleri çoğunlukla memur ve işçi marifetiyle yerine getirilmektedir. Bunun yanında bir kişi sözleşmeli statüde istihdam edilmiştir.

Gölyaka Belediyesinde çalışan toplam personel sayısı 58’dir. 2024 yıl sonu itibarıyla Belediye bünyesinde memur kadrosunda 15 kişi, işçi kadrosunda 2 kişi ve 696 sayılı KHK kapsamında 40 kişi istihdam edilmektedir. Kısmi süreli sözleşmeli olarak görev yapan bir avukat 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 sayılmıştır. Buna

göre, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak belirtilmiştir.

Belediyenin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren Meclis kararıdır.

Mahalli idareler bütçesi analitik bütçe sistemine uygun olarak hazırlanmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre, bütçe; gider, gelir ve finansmanın ekonomik sınıflandırması bölümlerinden oluşmaktadır. Gider bütçesi; kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölüme ayrılır. Finansman tipi sınıflandırma tek düzeyden, diğer sınıflandırmalar dört düzeyden oluşur. Gelir bütçesi ve finansmanın ekonomik sınıflandırması cetvelleri de dört düzeyden oluşur. Gölyaka Belediyesinin kurumsal kodu 46.81.08.00'dır.

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Geçen Yıldan Devre-den Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devre-den Ödenek (TL)
01-Personel Giderleri	0,00	12.795.000	10.385.000	1.507.550 -1.096.050	23.591.500	22.476.243,52	1.115.256,48	0,00
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	1.455.000	750.000	30.000	2.235.000	2.027.154,81	207.845,19	0,00
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	36.555.000	21.975.000	15.661.800,00 -780.300,00	73.411.500	67.017.403,08	6.394.096,92	0,00
04-Faiz Giderleri	0,00	2.100.000	0,00	215.000,00 -100.000,00	2.215.000	2.212.785,79	2.214,21	0,00
05-Cari Transferler	0,00	1.250.000	0,00	531.000,00 -150.000,00	1.631.000	1.448.457,11	182.542,89	0,00
06-Sermaye Giderleri	0,00	18.795.000	3.500.000	4.130.000,00 -9.760.000,00	16.665.000	10.439.984,38	6.225.015,62	0,00
07-Sermaye Transferleri	0,00	50.000	50.000	320.000,00	420.000	419.555,75	444,25	0,00
08-Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09-Yedek Ödenek	0,00	8.000.000	3.000.000	-10.509.000,00	491.000	0,00	491.000,00	0,00
Toplam	0,00	81.000.000	39.660.000	(-/+)22.395.000	120.660.000	106.041.584,44	14.618.415,56	0,00

2024 mali yılı bütçesi ile 81.000.000.000 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde eklenecek ödenekle birlikte 2024 yılı ödenek toplamı 120.660.000 TL olmuştur. Yıl içinde 106.041.584,44 TL bütçe gideri yapılmış, 14.618.481,56 TL ödenek iptal edilmiştir.

2024 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 81.000.000.000 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 81.000.000.000 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasında bütçe denkliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	4.450.000,00	4.239.118,14	19.336,72	4.219.781,42	94,8
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	7.060.000,00	11.857.515,09	13.181,98	11.844.333,11	167,7
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	55.360.000,00	2.829.166,40	0,00	2.829.166,4	5,1
05- Diğer Gelirler	49.590.000,00	90.444.956,8	1.514,96	90.443.441,84	182,4
06- Sermaye Gelirleri	4.200.000,00	600.000,00	0,00	600.000,00	14,3
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	120.660.000,00	109.970.756,43	34.033,66	109.936.722,77	91,11

2024 yılında net bütçe geliri %91,11 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %94,80, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %167,80, alınan bağış ve yardımlar %5,1, diğer gelirler %182,4, sermaye gelirleri %14,3 şeklinde 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	12.795.000,00	22.476.243,52	175,6
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.455.000,00	2.027.154,81	139,3
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	36.555.000,00	67.017.403,08	183,33
04- Faiz Gideri	2.100.000,00	2.212.785,79	105,3
05- Cari Transferler	1.250.000,00	1.448.457,11	115,87
06- Sermaye Giderleri	18.795.000,00	10.439.984,38	55,55
07- Sermaye Transferleri	50.000,00	419.555,75	839,11
08- Borç Verme	0,00	0,00	-

09- Yedek Ödenekler	8.000.000,00	0,00	0
Toplam	81.000.000,00	106.041.584,44	130,91

2024 yılında bütçe giderleri %130,91 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri %175,60, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri %139,30, mal ve hizmet alım giderleri %183,33, faiz giderleri %105,30, cari transferler %115,87, sermaye transferleri %839,11 oranları ile beklenenin üzerinde gerçekleşmiştir. Sermaye giderleri %55,55 olmak üzere beklenen seviyenin altında kalmıştır.

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

Bütçe Çeşidi	Gelirinin	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		1.953.587,25	3.423.597,89	4.219.781,42	75,24	23,25
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri		2.352.019,06	5.787.924,03	11.844.333,11	146,08	104,63
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler		4.048.614,80	4.361.254,8	2.829.166,4	7,72	-35,12
Diğer Gelirler		24.357.694,83	45.038.717,43	90.443.441,84	84,90	100,81
Sermaye Gelirleri		119.500,00	452.000,00	600.000,00	278,24	32,74
Alacaklardan Tahsilat		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		32.831.415,94	59.063.494,15	109.936.722,77	79,89	86,13
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Net Toplam		32.831.415,94	59.063.494,15	109.936.722,77	79,89	86,13

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 50.873.228,62 TL ve %86,13 oranında artış göstermiştir. Bu çerçevede vergi gelirlerinde 796.183,53 TL (%23,25), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 6.056.409,08 TL (%104,63) ve diğer gelirlerde 45.404.724,41 TL'lik (%100,81) artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Çeşidi	Giderinin	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		7.020.938,29	16.047.296,52	22.476.243,52	128,56	40,06
SGK Devlet Prim Giderleri		1.003.531,06	1.317.807,95	2.027.154,81	31,31	53,82
Mal ve Hizmet Alım Giderleri		18.136.673,34	32.824.937,88	67.017.403,08	80,98	104,16
Faiz Giderleri		302.687,45	1.135.360,16	2.212.785,79	275,09	94,89

Cari Transferler	212.669,87	1.228.687,05	1.448.457,11	477,74	17,88
Sermaye Giderleri	10.422.248,52	10.173.541,62	10.439.984,38	-2,38	2,61
Sermaye Transferleri	296.389,5	84.249,74	419.555,75	-71,57	397,99
Toplam	37.395.138,03	62.811.880,92	106.041.584,44	67,96	68,82

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 43.229.703,52 TL ve %68,8 oranında artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde 2024 yılında personel giderlerinin 6.428.947 TL (%40,06), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 709.346,86 TL (%53,82) arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 106.882.525,69 TL iken Faaliyet Geliri 110.357.168,92'dir ve Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu 18.209.035,01 TL olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin hissedarı olduğu şirketler aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Gölkar Sosyal Hizmetler İnşaat Tahahhüt Turizm Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.	750.000,00	750.000,00	100
2	Düzce Beltaş AŞ	10.000.000,00	100.000,00	1
3	Aksa Düzce Ereğli Doğalgaz Dağıtım AŞ	7.200.000,00	70.200,00	1

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Gölyaka Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Çerçeve hesap planının genel yapısı” başlıklı 46’ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik’teki hesap

planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim 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 tarihli 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.

Gölyaka Belediyesinde iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. Bu konudaki uygulama geliştirilmeye açıktır.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları bulunmakla birlikte geliştirilmeye açıktır.

Personelin işe alınması, yer değiştirilmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası geliştirilmeye açıktır. Bu konuda yapılan çalışmalar kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 41'inci maddesi hükmü gereği nüfusu 50.000'in altında olan Gölyaka Belediyesinin stratejik plan hazırlama zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu kapsamda Gölyaka Belediyesinin stratejik planı mevcut değildir.

İdarenin stratejik planı olmaması dolayısıyla performans programı bulunmamaktadır.

İdarenin kurumsal riskleri belirlenmemiş, risk haritaları oluşturulmamış, risklerin yönetimine yönelik uygun risk eylem planları hazırlanmamıştır.

İdare iç kontrol risklerinin tanımlamasıyla ilgili olarak "Risk Kayıt Formu" ve "Konsolide Risk Raporları" hazırlanmıştır. Ancak bu durumun uygulamaya ne ölçüde yansıdığı konusunda bir kesinlik bulunmamaktadır.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışmalar yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

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

Yetki devirleri, üst yönetici tarafından belirlenen esaslar ve sınırlar dâhilinde yazılı olarak belirlenmiş ve ilgililere bildirilmiştir. Bu kapsamda 2024 yılı Ağustos ayı içerisinde İmza Yetkileri Yönergesi çıkarılmıştır.

Her Müdürlüğe ait mevzuat dikkate alınarak organizasyon şemasındaki yeri ve görev sorumlulukları doğrultusunda kendi Görev ve Çalışma Yönetmelikleri hazırlanmamıştır.

İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

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

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

Ön mali kontrol sistemi kurulmamıştır.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare Faaliyet Raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

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

İzleme Standartları

İdarede İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu bulunmamaktadır.

İdarede iç denetim birimi oluşturulmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu şirketlerdeki sahip olduğu sermaye tutarı ile Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında kayıtlı tutar arasında fark olduğu görülmüştür.

27.05.2016 tarihli ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabı” başlıklı 181’inci maddesinde mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarlarının 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan

Sermayeler Hesabına kaydedileceği belirtilmektedir. Aynı Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 183'üncü maddesinde 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına yapılacak borç ve alacak kayıtlarının ne şekilde olacağı açıklanmaktadır.

Gölyaka Belediyesi 2024 yılı bilançosunda 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 661.500 TL olarak görünmektedir.

Diğer taraftan Belediyenin, Gölkar Sosyal Hizmetler İnşaat Tahahhüt Turizm Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti'de %100 payına karşılık 750.000 TL, Düzce Beltaş AŞ'de %1'lik payına karşılık 100.000 TL, Aksa Düzce Ereğli Doğalgaz Dağıtım AŞ'de %1'lik payına karşılık 70.200 TL olmak üzere mal ve hizmet üreten kuruluşlarda toplam 920.200 TL sermaye tutarı bulunmaktadır.

Bu doğrultuda, gerçek durumla 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı arasında 258.700 TL fark olduğu tespit edilmiştir.

Belediye tarafından bulguda yer alan tespitlere yönelik gerekli işlemlerin yapılacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin ortağı olduğu şirketlerdeki kayıtlı sermaye tutarı ile 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki tutarın uyumlu olması ve yapılan kayıtların gerçek durumu yansıtması gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınmaz Kayıtlarının Mevzuata Uygun Olarak Yapılmaması

Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin taşınmaz formlarının usulüne uygun olarak oluşturulmadığı, taşınmaz icmal cetvelinin hazırlanmadığı, taşınmazlara ilişkin bedel belirleme çalışmalarının tamamlanmadığı ve muhasebede yer alan taşınmaz kayıtlarının fiili duruma göre düzeltilmediği görülmüştür.

Belediyelerin de içinde yer aldığı genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleyen Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik 02.10.2006 tarihli ve 26307 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Mezkûr Yönetmelik ekinde taşınmazların cinslerine göre oluşturulmuş kayıt planına yer verilmiş, "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinde, "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar", "Tapuda

Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar”, “Orta Malları”, “Genel Hizmet Alanları” ve “Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsisler” için Yönetmelik ekinde ayrı ayrı formlar bulunduğu, kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince söz konusu formların hazırlanacağı ve mali hizmetler birimine gönderileceği, mali hizmetler birimince bu formların konsolide edilerek taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelik’in “Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5’inci maddesinin ikinci fıkrasında taşınmaz bedelinin her bir taşınmaz için nasıl tespit edileceği ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş, bu kapsamda tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bunun belirlenememesi durumunda ise sırasıyla rayiç bedel veya iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir. Diğer taşınmazlar için ise maliyet bedeli ve rayiç bedel konusunda bir düzenleme yapılmamış, bu taşınmazların kaydında doğrudan doğruya iz bedelinin esas alınacağı ifade edilmiştir.

Maliyet bedeli ve rayiç bedelin belirlenmesinde yaşanan sıkıntılardan dolayı Yönetmelik’in geçici 1’inci maddesinde 2014 yılında değişikliğe gidilerek söz konusu değerler belirleninceye kadar emlak vergi değerleri üzerinden fiili envanterlerin ve icmal cetvellerinin hazırlanması öngörülmüş, bu işlemin en geç 30.09.2014 tarihine kadar tamamlanması zorunlu tutulmuştur. Aynı maddede muhasebe birimine de çeşitli yükümlülükler getirilmiş, icmal cetvellerinin hazırlanması üzerine muhasebe birimi tarafından muhasebede kayıtlı taşınmazların 01.10.2014 tarihine kadar ilgili hesaplardan çıkarılıp aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden yeni muhasebe kayıtlarının yapılması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Maddenin ikinci fıkrasında ise maliyet bedeli ve rayiç değer konusunda yapılacak çalışmanın en geç 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 2014 yılı Ekim ayına ve 2017 yılının sonuna kadar yerine getirilmesi gereken zorunluluklara uyulmadığı, Belediye taşınmazlarına ilişkin formların, icmal cetvellerinin ve muhasebe kayıtlarının Yönetmelik hükümlerine uygun hale getirilmediği, 2024 yılı sonu itibarıyla da gerekli çalışmaların henüz tamamlanmadığı, İdare Taşınmaz İcmal Cetvelinin olmadığı, muhasebe kayıtları ile fiili durum arasında bağlantının kurulmadığı tespit edilmiştir.

Mevcut durum mali tablolarda, 250 Arazi ve Arsalar Hesabının, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının ve 252 Binalar Hesabının Belediyenin mülkiyetindeki, yönetimindeki veya kullanımındaki tüm taşınmazları kapsayıp kapsamadığı, söz konusu hesaplara dâhil olan

taşınmazların olması gereken değerleri ile kaydedilip kaydedilmediği hakkında doğru ve güvenilir bilgi sunulamamasına yol açmaktadır.

Belediye tarafından bulguda yer alan tespitlere yönelik olarak gerekli çalışmaların yürütüldüğü ve en kısa zamanda tamamlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Belediye taşınmazlarının kayıt ve kontrol işlemleri ile görevli birim tarafından fiili envanter çalışmaları tamamlanmalı ve taşınmaz formları eksiksiz bir biçimde oluşturulmalıdır. Hazırlanacak bu formlar esas alınarak mali hizmetler birimi tarafından icmal cetvellerinin hazırlanması, mali tablolarda yer alan taşınmaz kayıtları güncellenerek fiili durumla kaydı durumun eşitliğinin sağlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Hizmet Alımı Suretiyle İstihdam Edilen İşçilerin İtfaiye ve Zabıta Personeli Olarak Görevlendirilmesi

Belediyenin İtfaiye ve Zabıta teşkilatlarında hizmet alımı suretiyle istihdam edilen personelin çalıştırıldığı görülmüştür.

Anayasa'nın 128'inci maddesinde genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerden asli ve sürekli nitelik taşıyanların, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gördürüleceği belirtilmiş olup belediyelerin sunmuş olduğu itfaiye ve zabıta hizmetleri de belediyenin yürüttüğü asli ve sürekli nitelikteki görevlerdendir.

Zabıta teşkilatında görev yapanların mesleğe kabulü, atamaları, görevde yükselmeleri, görev ve sorumlulukları gibi hususlar 11.04.2007 tarihli ve 26490 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir. Yönetmelik'in "Görev, Yetki ve Sorumluluk" başlıklı üçüncü bölümünün 10'uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, Belediye zabıtasının beldenin düzeni ve esenliği ile ilgili görevleri sayılmış olup söz konusu görevler dikkate alındığında zabıta teşkilatının idari kolluk görev ve yetkisi olduğu da görülmektedir.

Aynı şekilde, itfaiye teşkilatında görev yapanların mesleğe kabulü, atamaları, görevde yükselmeleri, görev ve sorumlulukları gibi hususlar 21.10.2006 tarihli ve 26326 sayılı Resmi

Gazete’de yayımlanan Belediye İtfaiye Yönetmeliği’nde düzenlenmiştir.

Yönetmelik’in “Güvenlik ve temizlik hizmetleri” başlıklı ek 2’nci maddesinde “*İhtiyaç duyulması halinde itfaiye bina ve tesislerinin temizlik ve güvenlik hizmetleri, 9/4/2018 tarihli ve 2018/11608 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslarda yer alan hükümler çerçevesinde doğrudan hizmet alımı yoluyla gördürülebilir.*” hükmüne yer verilmiştir. Söz konusu madde hükmü çerçevesinde itfaiye teşkilatında sadece bina ve tesislerinin temizlik ve güvenlik hizmetleri hizmet alım yoluyla çalıştırılan personele gördürülebileceği, diğer hizmetlerin kamu personeli tarafından yerine getirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

11.09.2019 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 2019/27 Esas, 2019/56 Karar sayılı ve 26.06.2019 tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı’nda “... *genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir görev niteliği taşıyan itfaiye hizmetinin Anayasa’nın 128. Maddesi uyarınca kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunlu olup devletin söz konusu görevi ifa ederken anılan kamu hizmetini kamu görevlisi olmayan kişilere gördürmesine yol açacak düzenleme yapılabilmesi mümkün değildir.*” denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ile Anayasa Mahkemesi kararı birlikte değerlendirildiğinde, niteliği itibarıyla itfaiye ve zabıta hizmetlerinin memur veya diğer kamu personeli tarafından ifa edilmesi gerekmekte olup bu hizmetlerin dışardan hizmet alımı suretiyle gerçekleştirilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Yapılan incelemede, Belediye Şirketinden hizmet alımı suretiyle temin edilen ve işçi statüsünde olan 2 personelin Zabıta Amirliğinde ve 4 personelin İtfaiye Çavuşluğunda çalıştığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından bulguda yer alan tespitler doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, Anayasa’nın 128’inci maddesine göre genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir görev niteliği taşıyan itfaiye ve zabıta hizmetlerinin Belediye İtfaiye Yönetmeliği ve Belediye Zabıta Yönetmeliği’ne göre temin edilen kişiler tarafından sağlanması gerekmektedir.

BULGU 2: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Belediyede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında ve düzenli olarak kullandırılmadığı, bu nedenle işçilerin birikmiş yıllık izin sürelerinin yıllar itibarıyla arttığı görülmüştür.

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde, dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu, ücretli hafta ve bayram tatili ile ücretli yıllık izin haklarının ve şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Anayasa'nın bu hükmü gereği dinlenme hakkına ilişkin düzenlemeler 4857 sayılı İş Kanunu'nda yapılmıştır.

4857 sayılı Kanun'un,

"Yıllık ücretli izin hakkı ve izin süreleri" başlıklı 53'üncü maddesinde, işyerinde işe başladığı günden itibaren, deneme süresi de içinde olmak üzere, en az bir yıl çalışmış olan işçilere yıllık ücretli izin verileceği, yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği,

"Yıllık ücretli iznin uygulanması" başlıklı 56'ncı maddesinde, yıllık ücretli iznin işveren tarafından bölünemeyeceği, bu iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, ancak tarafların anlaşması halinde izin sürelerinin bir bölümü on günden aşağı olmamak üzere bölümler halinde kullanılabileceği,

"Sözleşmenin sona ermesinde izin ücreti" başlıklı 59'uncu maddesinde, iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sonra erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği,

"İzinlere ilişkin düzenlemeler" başlıklı 60'ıncı maddesinde, yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağına, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceğinin veya sıraya bağlı tutulacağına, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirlerin ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şeklinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği,

"Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya 59'uncu maddedeki hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya

60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayanveya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ... TL idari para cezası verileceği,

ifade edilmiştir.

4857 sayılı Kanun'un 60'ıncı maddesindeki hükme istinaden, Kanun'un 53'üncü maddesi uyarınca işverenlerce verilecek yıllık ücretli izinlerin usul ve esaslarını belirleyen Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği 03.03.2004 tarihli ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş, Yönetmelik'te yıllık ücretli iznin kazanılması ve kullanımına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Cumhurbaşkanlığınca çıkarılan 30.06.2021 tarihli ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge ve 17.05.2024 tarihli ve 32549 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2024/7 sayılı Genelge'de, 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içerisinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, ilgililerin önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık ücretli izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullanılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda söz edilen Anayasa, İş Kanunu ve Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde, dinlenme hakkının Anayasal bir hak olduğu ve bu hakkın gereği olarak işverenlerce çalışanlara yıllık ücretli izin kullandırılmasının gerektiği açıktır. Diğer taraftan, işçiler tarafından yıllık ücretli izin hakkından feragat edilmesi mümkün değildir. İşçilerin hak ettikleri yıllık ücretli izinlerinin kullandırılmaması halinde işverenlere idari para cezası uygulanacağı da hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte işçilerin yıl içerisinde kazandıkları yıllık ücretli izin haklarının ilgili yılda kullanılacağı, geçmiş yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık ücretli izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullanılacağı Cumhurbaşkanlığı Tasarruf Tedbirleri Genelgelerinde ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede 31.12.2024 tarihi itibarıyla 30-200 gün arası birikmiş yıllık izni bulunan 11 işçinin bulunduğu tespit edilmiştir.

Belediye tarafından bulguda yer alan tespitlere yönelik olarak gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İş Kanunu kapsamında çalıştırılan işçilerin geçmişten gelen birikmiş yıllık ücretli izinlerinin hizmette aksamaya sebep olmayacak şekilde ve mümkün olan asgari sürede, yıl içerisinde hak kazanılan yıllık ücretli izin sürelerinin ise ilgili yıl içerisinde kullanılması gerekmektedir.

BULGU 3: İşçilerin Yıllık Fazla Çalışma Saati Sınırının Aşılması

Belediyede işçilere yıllık bazda yasal düzenlemelerde belirlenen sürenin üzerinde fazla çalışma yaptırıldığı görülmüştür.

10.06.2003 tarihli ve 25134 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4857 sayılı İş Kanunu’nun “Fazla çalışma ücreti”_başlıklı 41’inci maddesinde, ülkenin genel yararları yahut işin niteliği veya üretimin artırılması gibi nedenlerle fazla çalışma yapılabileceği ve fazla çalışmanın Kanun’da yazılı koşullar çerçevesinde haftalık 45 saati aşan çalışmalar olduğu hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı Kanun’un 41’inci maddesine dayanılarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından çıkarılan ve 06.04.2004 tarihli ve 25425 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği’nin “Fazla Çalışmada Sınır” başlıklı 5’inci maddesinde, fazla çalışma süresi toplamının bir yılda 270 saatten fazla olamayacağı, bu süre sınırının işyerlerine veya yürütülen işlere değil, işçilerin şahıslarına ilişkin olduğu belirtilmiştir.

Cumhurbaşkanlığınca çıkarılan 30.06.2021 tarihli ve 31527 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge ile 17.05.2024 tarihli ve 32549 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2024/7 sayılı Genelge kapsamında kamu personelinin zorunlu haller dışında fazla çalışma ücreti alacak şekilde çalıştırılmayacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda fazla çalışma süresinin istisnai durumlar haricinde yıllık 270 saat ile sınırlandırıldığı, genel bakımdan çalışma süresi olan haftada en çok 45 saatlik sürenin asıl olduğu, fazla çalışmanın ise yıl içinde belirli sınırlar içerisinde işçinin onayı alınarak yaptırılabilmesi açıktır. Bununla birlikte kamu personelinin zorunluluk arz eden haller haricinde fazla çalışma ücreti alacak şekilde çalıştırılmayacağı Cumhurbaşkanlığı Tasarruf Tedbirleri Genelgelerinde belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediye bünyesinde çalışan bazı işçilere 4857 sayılı İş Kanunu'nda yıllık olarak belirlenen 270 saatin üzerinde fazla çalışma yaptırıldığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından bulguda yer alan hususlara yönelik olarak gerekli özenin gösterildiği ifade edilmiştir. Ancak tespitte de belirtildiği üzere 2024 yılı içerisinde bazı işçilere fazla çalışma yaptırılması uygulamasına gidilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye tarafından konu ile ilgili gerekli düzenlemeler yapılarak personelin fazla çalıştırılma süresinin mevzuatta belirtilen sınırlamalar dahilinde gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 4: Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedelinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

Belediyenin mülkiyetinde olan taşınmazların altından, üstünden, üzerinden geçiş hakkını kullanan telekomünikasyon firmaları ile geçiş hakkı anlaşması imzalanmadığı ve geçiş hakkı ücretlerinin tahakkuk ettirilmediği görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinde; "geçiş hakkı" işletmecilere, elektronik haberleşme sunmak için gerekli şebeke ve altyapı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlar ile kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden, üzerinden geçmeleri için tanınan haklar olarak, "işletmeci" yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve altyapısını işleten şirket olarak, "geçiş hakkı sağlayıcısı" geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dâhil olmak üzere taşınmaz sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahipleri olarak tanımlanmıştır.

Mezkûr Kanun'un "Geçiş hakkının kapsamı" başlıklı 22'nci maddesinde geçiş hakkının, elektronik haberleşme hizmeti vermek amacıyla, her türlü elektronik haberleşme altyapısını ve bunların destekleyici ekipmanlarını, kamu ve/veya özel mülkiyete konu taşınmazların altından, üstünden, üzerinden geçirme ve bu altyapıyı kurmak, değiştirmek, sökmek, kontrol, bakım ve onarımlarını sağlamak vb. amaçlarla söz konusu mülkiyet alanlarını bu Kanun hükümleri çerçevesinde kullanma hakkını kapsadığı belirtilmiştir. Geçiş hakkı sağlayıcısı ile işletmeci arasında ilgili mevzuata ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk

Medeni Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapılabileceği “Anlaşma serbestisi” başlıklı 25’inci maddede hüküm altına alınmıştır.

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

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

Yukarıdaki düzenlemelere göre belediyeler tarafından Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde tavan olarak belirtilen miktarlara riayet edilmek suretiyle geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi ve bu ücretlerin geçiş hakkını kullanan işletmecilerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin mülkiyetinde olan taşınmazların altından, üstünden, üzerinden geçiş hakkını kullanan telekomünikasyon firmaları ile geçiş hakkı anlaşması imzalanmadığı ve geçiş hakkı ücretlerinin tahakkuk ettirilmediği tespit edilmiştir.

Belediye tarafından bulguda yer alan hususlara yönelik gerekli çalışmaların başlatıldığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin önemli bir gelir kaleminden yoksun kalmasına yol açılmaması amacıyla geçiş hakkını kullanan telekomünikasyon firmaları ile geçiş hakkı anlaşması imzalanması ve geçiş hakkı ücretlerinin tahakkuk ve tahsiline yönelik çalışmaların 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>