



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

## BARTIN BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2020



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	5
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	6
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	6
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	11
8.	EKLER.....	55

## KISALTMALAR

<b>A.Ş.</b>	: Anonim Şirketi
<b>BK</b>	: Belediye Kanunu
<b>DİK</b>	: Devlet İhale Kanunu
<b>İK</b>	: İş Kanunu
<b>GYMY</b>	: Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
<b>KDV</b>	: Katma Değer Vergisi
<b>KHK</b>	: Kanun Hükmünde Kararname
<b>KİK</b>	: Kamu İhale Kanunu
<b>KMYKK</b>	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
<b>MİBMY</b>	: Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
<b>SGK</b>	: Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>TÜFE</b>	: Tüketici Fiyat Endeksi

## TABLÖLAR LİSTESİ

<b>Tablo 1</b>	: 2019 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşmeleri.....	4
<b>Tablo 2</b>	: 2019 Yılı Gider Bütçesi ve Gerçekleşmeleri.....	4
<b>Tablo 3</b>	: Bilanço ve Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli Farkları.....	13
<b>Tablo 4</b>	:Mal Alımı ve Hizmet İşlerine Ayrılan Ödenekler ve Harcama Tutarları.....	45

## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanakları**

1. Bilançonun Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayelere İlişkin Eksik Bilgi Sunması
2. İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli Tutarları ile Mali Tablolarda Yer Alan Tutarların Uyuşmaması
3. Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması
4. Kayıtlarda Yer Almayan Taşınmazların Toplam Satış Bedellerinin Gelir Olarak Kaydedilmesi

### **B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler**

1. Banka Kredi Kartlarıyla Yapılan Tahsilatların Aynı Gün Muhasebeleştirilmemesi
2. Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi
3. Kurum Mevduatlarının Bir Kısmının Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği Uyarınca Değerlendirilerek Nemalandırılmaması
4. İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının Yanlış Kullanılması
5. Uzun Vadeli Güvence Bedellerinin Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında Takip Edilmemesi
6. Kiraya Verilen Taşınmazların Nazım Hesaplarda Takip Edilmemesi
7. Belediye Sınırları İçinde Yer Alan İşyerlerinden Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması
8. İlan ve Reklam Vergisi Mükellefi Bazı İşletmeler İçin İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuklarının Yapılmaması
9. Su ve Kanalizasyon Tesisi Harcamalarına Katılım Payının Tahakkuk ve Tahsilinin Yapılmaması
10. Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan

## Faaliyette Bulunmaları

11. Bazı Halk Otobüsü Hatlarının İhale Edilmeksizin ve Süresiz Verilmesi
12. Taksi Plakalarının İhale Edilmeksizin ve Süresiz Verilmesi
13. Ambalaj Atıklarının Toplanması İşinin Devlet İhale Kanunu'na Göre İhale Edilmemesi
14. Kiralama İhalelerinde Üzerine İhale Bırakılan İsteklilerin Sözleşme Yapmadıkları Halde İhale Yasaklısı Yapılmaması
15. Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi
16. Kira Süresi Biten Taşınmazların Yeniden İhale Edilmeksizin Aynı Kişilere Kiraya Verilmesi
17. İdare Adına Tapuda Kayıtlı Bazı Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
18. Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Gereğince Düzenlenmesi Gereken Bazı Form ve Cetvellerin Düzenlenmemesi
19. Taşınır Mal Yönetimi Kayıt ve Belge Düzeni, Yönetim Süreçleri ve Yetki ve Sorumlulukların İzlenmesinde Kontrol Eksiklerinin Bulunması
20. Parasal Sınırlara Tabi Mal Alımlarında Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmamasına Rağmen Öngörülen Üst Sınırın Aşılması
21. Kompanzasyon Sisteminin Bakım ve Onarımlarının Zamanında Yapılmaması Nedeniyle Reaktif Enerji Bedeli Ödenmesi
22. Katı Atık Bertaraf Tesislerinin Kurulmaması ve Evsel Katı Atıkların Düzenli Depolanmaması
23. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuata Aykırı Hükümler Konulması
24. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
25. Sayıştay İlamlarının Gereğinin Yerine Getirilmemesi
26. Mali Konular İçeren Yönetmelik ve Yönetmelik Değişikliğinin Sayıştayın İstişâri Görüşü Alınmadan Yürürlüğe Konulması

27. Ön Ödeme Karşılığı Yeterli Ödeneğin Harcama Biriminde Mevcut Olup Olmadığının Kontrol Edilmemesi

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 'Mahalli İdareler' başlıklı 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 ise yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği de yine Anayasa'da hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, kanunla büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği de Anayasa'da belirtilerek büyükşehir belediyelerinin ve onlara bağlı idarelerin kuruluşuna cevaz verilmiştir.

Bunların yanı sıra merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla idari vesayet yetkisine sahip olduğu da Anayasa'nın ilgili maddesinde hüküm altına alınmıştır. Bu idari vesayet yetkisi denetim ve soruşturma konuları bağlamında İçişleri Bakanlığı tarafından, yönetsel konular bağlamında ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

Yukarıda belirtilen Anayasa hükümleri doğrultusunda 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de (RG) yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu (BK) ve 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı RG'de yayımlanan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, belediyeler için temel yasal düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

5393 sayılı BK'nın 'Belediyenin Görev ve Sorumlulukları' başlıklı 14 üncü maddesinde, belediyelerin mahallî 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 amacıyla adımlar atabileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

Görüldüğü üzere Kanun ile belediyelere birçok görev verilmiştir. Kanun, bu görevlerin hangilerine öncelik verileceği hususunda belediyenin malî durumunun ve hizmetin ivediliğinin dikkate alınacağını belirtmiştir.



Ayrıca belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanının belediye sınırlarını kapsadığı, fakat bununla birlikte belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetlerinin götürülebileceği mevzuatta hüküm altına alınmıştır. Burada değinilmesi gereken önemli bir nokta, büyükşehir belediyelerinin sınırlarının, il mülki idare sınırları ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırlarının ise bu ilçelerin mülki sınırları olduğudur. Böylece mücavir alan kavramının büyükşehir belediyeleri bağlamında bir önemi kalmamıştır.

Belediyeler, yukarıda bahsi geçen görevleri yerine getirirken, yetkilerini belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı eli ile kullanırlar. Bunlardan belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve halk tarafından seçilmiş üyelerden oluşur. Belediye encümeni ise belediye başkanı, belediye meclisince kendi üyeleri arasından seçilmiş üyeler, belediye başkanının belirlediği birim amirleri ve mali hizmetler birim amirinden oluşur ve kanunda yazılı görevlerin yanı sıra belediye başkanının havale ettiği konuları görüşür. Belediye başkanı ise belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir ve halk tarafından seçilir

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

5393 sayılı BK'ya göre belediye başkanı en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare eder. Başkan yardımcılığı kadrosu bulunan belediyelerde ayrıca meclis üyeleri arasından seçilen başkan yardımcılıklarının da oluşturulabileceği Kanun'da belirtilmiştir. Yine Kanun'da, belediyelerde hangi birimlerin zorunlu olarak oluşturulacağı ve hangi birimlerin ise belediye meclisi kararı ile oluşturulabileceği ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır. Sonuç olarak, büyükşehir belediyeleri dışında kalan tüm il ve ilçe belediyelerinde belediye başkanı, başkan yardımcılıkları ve onlara bağlı birim müdürlükleri şeklinde bir teşkilatlanma öngörülmüştür.

Bartın Belediyesinin organları da belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Belediye, 1 başkan 3 başkan yardımcısı ve 19 müdürlükten oluşan bir organizasyon yapısına sahiptir.

5393 sayılı BK'nın 'Norm Kadro ve Personel İstihdamı' başlıklı 49 uncu maddesine göre, belediyelerin norm kadroları, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından belirlenen ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir. Bu çerçevede belediyelerde kaç memur veya işçinin çalıştığı ya da çalışabileceği norm kadro cetvellerinde belirlenmiştir. Yine aynı maddede, belediye personelinin belediye

---

başkanı tarafından atanacağı ve birim müdürlüğü ile üstü yönetici kadrolarına yapılan atamaların ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulacağı da hüküm altına alınmıştır.

Bunun yanı sıra, belediyelerde norm kadroya uygun olarak, kanunla belirlenmiş alanlarda, bazı uzman ve teknik personelin sözleşme ile çalıştırılabileceği ve bu personelin yürütecekleri hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımalarının şart olduğu da mevzuatta belirtilmiştir.

Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurların, belediye başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle, belediyelerin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarına geçici olarak görevlendirilebilecekleri de ilgili maddede açıklanmıştır.

Yukarıda bahsedildiği üzere belediyelerde temel anlamda, norm kadroya uygun şekilde; memur, işçi ve sözleşmeli personel istihdamı gerçekleştirilmektedir. Kanun, belediyelerin temel kamu hizmetlerini yapmaktan ziyade bir istihdam yaratma aracı haline dönüşmemesi için söz konusu personele ödenecek toplam yıllık tutara bir sınır getirmiş ve söz konusu sınırın aşılması durumunda yeni personel alımı yapılamayacağını ve eğer buna rağmen personel alınacak olursa ortaya çıkacak kamu zararının belediye başkanından tahsil edileceğini de ayrıca düzenlemiştir.

Yukarıda yer verilen istihdam çeşitlerinin yanı sıra, 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile birlikte belediye şirketleri aracılığı ile belediye hizmetlerinde çalıştırılan ve 02.04.2018 tarihi öncesi dönemde taşeron işçileri olarak anılan şirket personeli de bulunmaktadır. Söz konusu şirketlere personel alımı noktasında da yukarıda yer verilen sınıra benzer bir düzenlemenin varlığını da belirtmekte fayda vardır. Bu düzenleme neticesinde büyükşehir ilçe belediyelerinin, şirket personeli de dâhil yıllık toplam personel gideri, ilgili belediyenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının yeniden değerlendirilmesinde artırılması sonucu bulunacak tutarın yüzde kırkını aşamayacaktır.

Ayrıca, tüm belediyelerde 696 sayılı KHK kapsamına girmeyen ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (KİK) kapsamında hizmet ihalesi çerçevesinde çalışmaya devam eden bir grup işçi de bulunmaktadır.

Norm kadro esaslarına göre Bartın Belediyesinde 314 memur, 153 işçi olmak üzere toplam 467 kadro olmasına karşın dolu kadro sayısı 87 memur, 136 işçi olmak üzere 223 dür. Ayrıca belediyede 4 sözleşmeli personel çalışmaktadır.

### 1.3. Mali Yapı

Bartın Belediyesi bütçesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun (KMYKK) 12 nci maddesinde yapılan sınıflandırma uyarınca mahalli idare bütçesi olarak hazırlanmakta ve uygulanmaktadır.

Belediyenin 2019 yılı bütçe gelirleri tahmini 110.000.000,00 TL, gerçekleşen tutar 105.266.199,75 TL olup, ekonomik sınıflandırmaya göre ayrıntısı aşağıdaki gibidir:

**Tablo 1: 2019 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşmeleri**

Gelirin Türü	2019 Yılı Gelir Bütçesi (TL)	2019 Yılı Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Gelir İçindeki Payı (%)
Vergi Gelirleri	18.125.000,00	9.647.215,90	53,23	9,16
Teşebbüs Mülkiyet Gelirleri	31.156.000,00	38.609.442,91	123,93	36,68
Alınan Bağış ve Yardım İle Özel Gelirler				
Diğer Gelirler	60.769.000,00	55.852.196,16	91,91	53,06
Sermaye Gelirleri		1.157.344,78		1,1
<b>Bütçe Gelirleri Toplamı</b>	<b>110.050.000,00</b>	<b>105.266.199,75</b>	<b>95,70</b>	<b>100,00</b>
Bütçe Gelirinden Ret ve İadeler Toplamı	-50.000,00			
<b>Net Bütçe Gelirleri Toplamı</b>	<b>110.000.000,00</b>	<b>105.266.199,75</b>	<b>95,70</b>	<b>100,00</b>

Belediyenin 2019 yılı bütçe giderleri tahmini 110.000.000,00 TL, gerçekleşen tutar 98.392.922,46 TL olup, ekonomik sınıflandırmaya göre ayrıntısı aşağıdaki gibidir:

**Tablo 2: 2019 Yılı Gider Bütçesi ve Gerçekleşmeleri**

Gider Türü	2019 Yılı Gider Bütçesi (TL)	2019 Yılı Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)	Gider İçindeki Payı (%)
Personel Giderleri	20.235.000,00	21.571.454,32	106,6	21,92
SGK Devlet Prim Giderleri	3.948.000,00	3.600.683,29	91,2	3,66
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	46.417.000,00	57.707.462,39	124,32	58,65
Faiz Giderleri	2.500.000,00	2.479.720,00	99,19	2,52
Cari Transferler	3.100.000,00	2.374.588,90	76,6	2,41
Sermaye Giderleri	28.800.000,00	10.659.013,56	37,01	10,84
Sermaye Transferleri				
Yedek Ödenek	5.000.000,00			
<b>Bütçe Giderleri Toplamı</b>	<b>110.000.000,00</b>	<b>98.392.922,46</b>	<b>89,45</b>	<b>100</b>

---

---

#### 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Bartın Belediyesinde muhasebe kayıt sistemi Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği (MİBMY)'ye göre tutulmakta olup, kullanılan muhasebe sistemi tahakkuk esaslı devlet muhasebe sistemidir.

Belediyelerin hesap planı, hesapların niteliği ve işleyişi ile yıl içinde ve yıl sonunda düzenlenecek mali tablo ve cetveller aynı Yönetmelikte gösterilmiştir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5 inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile Usul ve Esasların 8 inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Kasa sayım tutanağı
- Banka mevcudu tespit tutanağı
- Alınan çekler sayım tutanağı
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı
- Teminat mektupları sayım tutanağı
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu
- Faaliyet sonuçları tablosu

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

## 2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen Kamu İdaresinin 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 yansıtmışından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; Kamu İdaresinin 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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle 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 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 prosedürünün belirlenmesine 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.

## 5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol, idarenin amaçlarına, mevzuata ve belirlenmiş politikalarına 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, süreç ve iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

İç kontrol sistemi Maliye Bakanlığınca hazırlanan “İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar”a uygun olarak gerçekleştirilir. Söz konusu usul ve esaslar, iç kontrol ve ön malî kontrol faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin işlem ve süreçleri belirlemiştir. Bunlar idarenin harcama ve malî hizmetler birimleriyle, ön malî kontrol ve iç denetimle ilgili iş ve işlemlerdir.

İdare, iç kontrol kurmak amacıyla ilgili “Usul ve Esaslar” ve “Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi” doğrultusunda çalışmalar yürütmüş ve iç kontrol standartlarının gerektirdiği koşulları sağlayabilmek için, kamu iç kontrol standartları tebliğine uygun bir eylem planı oluşturmuştur.

İç kontrol sistemine ilişkin standartlar ve şartları, COSO iç kontrol modeline dayanan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi doğrultusunda hazırlanmıştır. Bu şartlar dışında kuruma özel farklı standart ya da şart belirlenmesine gerek görülmemiştir.

2019 yılında idarenin 2019-2020 dönemine ilişkin 2018 tarihli iç kontrol standartları eylem planı yürürlüktedir. İç Kontrol Uyum Eylem Planı, 18 kamu iç kontrol standardı ve bu standartları sağlayan 79 genel şartı içerecek şekilde hazırlanmış ve uygulanmaktadır. Uygulamadaki eylem planı idarenin ikişer yıllık dönemlerle yayımladığı 3’ncü eylem planıdır.

İç Kontrol Uyum Eylem Planında 166 eylem yer almakta 54 tanesi Kontrol Ortamı, 41 eylem Kontrol Faaliyetleri Bileşenine, 38 eylem Bilgi ve İletişim Bileşenine, 20 eylem İzleme Bileşenine, 13 eylem Risk Değerlendirme Bileşenine ilişkindir. Bunların bir kısmı kısa

vadede iç kontrol sistemini işler hale getirme amacıyla kısa süreleri hedeflemiştir.

Bu eylemlere bağlı olarak önceki eylem planlarıyla gelinen düzey aşağıda değerlendirilmektedir:

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmeye çalışılmıştır. Uygulamanın geliştirilmesi gerekmektedir.

İş akış süreçleri belirlenmiş fakat öncelikli olarak mali işlem süreçleri olmak üzere İç Kontrol Rehberine uygun şekilde eksikliklerinin giderilerek geliştirilmesi gerekmektedir.

Başkanlık Makamı tarafından yetkiler ve yetki devrinin sınırları belirlenmiş ve sınırları yazılı olarak belirtilmiştir. Kurum yönetimi, yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini dikkate almaktadırlar

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmıştır. Kurumdaki tüm personel "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" ekinde yer alan etik sözleşmesini imzalamıştır. Bunun yanında gerekli eğitim ve bilgilendirme çalışmalarıyla konunun işlerliği ve etkinliğinin sağlanabilmesi amacıyla ek çalışmalar gereklidir. Nitekim kurumda İnsan Kaynakları ve Eğitim birimi oluşturulmamış olması sebebiyle düzenli eğitim planlaması ve uygulaması yapılamamaktadır.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikalarının belirlenmesi ve kurum çalışanlarına duyurulmasında yetersizlikler sözkonusudur.

Hassas görev prosedürleri hazırlanmıştır. Hassas görevler yönergesi ve hassas görevler listesi oluşturularak ilgili personele tebliğ edilmiş fakat yayımlanmamıştır. Bu görevlerin öncelikle web sayfasında olmak üzere başta bilgi edinme yasası güvencesiyle ilgili taraflarca faydalanılabilecek şekilde kamuoyuna açıklanması gerekmektedir.

Her yıl ihtiyaç analizine dayalı bir eğitim planı hazırlanmakta ve uygulanmaktadır. Bunun yanında hizmet içi eğitim planlamasının etkinleştirilmesi için İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü çatısı altında insan kaynağının geliştirilmesi çerçevesinde önemsenerek yürütülmesi gerekmektedir.

İdarenin stratejik planları, “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” doğrultusunda ve idare personelinin katkılarıyla mevzuata uygun bir şekilde hazırlanmıştır.

İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyaçlarıyla performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı, “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” hükümlerine uygun olarak hazırlanmıştır.

İdarenin mali yıl bütçesi, MİBMY ile stratejik plan ve performans programına uygun olarak hazırlanmaktadır.

İdare, iç denetim birimiyle koordineli olarak risk yönetim çalışmalarını yürütmektedir. Sistemli bir şekilde analizler yapılarak amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskler tanımlanarak değerlendirilmekte ve önlemler belirlenmektedir. Risk çalışmaları insan kaynağı gerektiren, üzerinde daha detaylı çalışma yapılması gereken bir aşamadır.

Ön mali kontrol sistemi, iç kontrol ve ön mali kontrole ilişkin usul ve esaslara uygun olarak yeniden tasarlanmalı ve harcama birimleri ve mali hizmetler biriminin ön mali kontrol sorumluluklarını idare özelinde belirleyen bir yönerge ile düzenlenmesi gereklidir.

Yönetim bilgisi ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak bilgi sistemleri genel olarak belediyelere yazılım desteği sağlayan firmalardan sağlanmaktadır. Veri kayıt ve dosyalama sistemleri de aynı temele dayanmaktadır. Ayrıca ihtiyaca göre bütünlük olmayan yazılımlar da kullanılmaktadır. Buna rağmen bu yazılım ortamı doğru şekilde raporlama yapılabilmesi açısından, gerek kullanıcı yetersizlikleri gerekse yazılım ortamının eksiklikleri sebebiyle iyileştirilmesi gereken bir yapıdadır.

İdare faaliyet raporlarını faaliyet sonuçlarını içerecek şekilde sahip olduğu bilgi sistemleri ve veri kaynaklarını kullanarak düzenli olarak hazırlamakta ve kurumun web sayfasında yayımlamaktadır.

Kurumda bilgi güvenliği yönetiminin standartlara uygun şekilde kurulmuş olduğu söylenemez. Yapılan çalışmalar henüz sonuçlandırılmamıştır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu görevlendirilmiş buna rağmen iç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirilmesi ve değerlendirme raporuna dayalı bir



---

yenileme ve iyileştirme çabası görülmemektedir. Bu çerçevede iç kontrol izleme ve değerlendirmelerinde ilerleme kaydedilemediği gözlemlenmektedir.

İdarenin bağımsız, iç kontrol uygulamaları hakkında danışmanlık sağlayabilecek bir iç denetim birimi bulunmaktadır. İç denetim birimi, müdürlükler bazında programlı süreç denetimi yürütmektedir.

İç kontrol sisteminin dinamik olduğu ve kurulmakla biten bir faaliyet olmadığı dikkate alındığında, İdarenin, gerekli bütün şartlar için eylemler ve kontroller oluşturmuş olması başarı kabul edilebilirse de izleme faaliyeti ile standartlara ilişkin koşulların, risk ve kontrollerin gözden geçirilerek güncellenmemesi sebebiyle sistem güvence sağlamamaktadır. Kontroller iç kontrol amaçlarına etkin hizmet edip etmemesine göre güvence sağlayacaklardır.

İzleme standardı, iç kontrol sisteminin güçlendirilmesi ve sürdürülebilirliğe ilişkin koşullar içerir. İdare, yönetici görüşlerini, iç ve dış denetim raporlarındaki bulguları, talep ve şikâyetler gibi bilgi kaynaklarını kullanarak eylemleri ve kontrol faaliyetlerini gözden geçirmeli ve sistemini güncellemelidir. İdarenin kurduğu iç kontrol sisteminin en zayıf halkası izleme ve değerlendirme standardının gereğinin yerine getirilmemesidir.

Sadece iç kontrol bileşenleri hakkında bir kontrol oluşturmak yeterli değildir. Bu kontrollerin çalışması ve yazılanların kağıt üstünde kalmamasının temini gerekir. Nitekim bazı eylemlerin birbirini takiben diğer eylem planlarında da yer almasının önüne geçilemez.

Bir kontrol “yazılı olarak” oluşturulduktan sonra bizzat çalışıyor olmasını sağlamak, son olarak da “etkin çalışmasının sağlamak” gerekir. Bu da izleme, değerlendirme ve yeni kontrol ve eylemler geliştirmek yoluyla olmaktadır. Bu itibarla öncelikle iç kontrol bileşenlerinin çalışması ve takiben etkinliğinin sağlanması ile güvence sağlayan bir kontrol yapısına ulaşılmış olacaktır.

Sonuç olarak idarenin kurduğu iç kontrol sisteminin birçok yönüyle yeniden ele alınarak güncellenmesi gerektiği değerlendirilmektedir. İdarenin iç kontrol sistemini düzenli olarak değerlendirmeye tabi tutarak gerekli önlemleri almadığı anlaşılmıştır.

---

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bartın Belediyesi 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” 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 DAYANAKLARI

#### **BULGU 1: Bilançonun Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayelere İlişkin Eksik Bilgi Sunması**

İller Bankasındaki sermaye tutarının sağlıklı bir şekilde muhasebeleştirilmemesi nedeniyle bilançonun, İdarenin bu Bankadaki ortaklık payına ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmadığı görülmüştür.

2011 tarihli 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun’un 4’üncü maddesi hükmü uyarınca, İller Bankasının ortaklarından olan belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinin %2’si oranındaki tutar kesilerek Bankanın sermayesine eklenmektedir.

Mali tabloların söz konusu varlıklara ilişkin doğru bilgi sunmasını sağlamak için Bankanın sermayesine aktarılan bu tutarların muhasebeleştirilerek raporlanması gerekmektedir. Nitekim MİBMY’nin 178’inci maddesinde de mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarlar ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararların, 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izleneceği açıkça hükme bağlanmıştır.

Ancak yapılan incelemelerde, İller Bankasının resmi internet sitesinden edinilen bilgi doğrultusunda Bartın Belediyesinin iştirak ettiği sermaye tutarı 8.035.430,37 TL iken 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabıyla raporlanan tutarın yıl sonu itibarıyla 5.321.123,48 TL olduğu görülmüştür. Bilançodaki bu eksikliğin 2012 ve önceki yıllarda iştirak edilen sermaye tutarlarının 630 Giderler Hesabı aracılığıyla gider kaydedilmesinden kaynaklandığı tespit edilmiştir.

---

Sonuç olarak İller Bankasına aktarılan sermaye tutarlarının tam ve doğru şekilde muhasebeleştirilmemesi, İdarenin söz konusu varlıklarına ilişkin bilgi sunan 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının 2019 yılı Bilançosunda 2.714.306,89 TL eksik raporlamasına neden olmuştur.

Eksik kayıt 2020 yılında düzeltilmiş ise de düzeltme işlemi 2019 mali yılı bilançosunu etkilemediğinden, 2019 yılı bilançosundaki hata devam etmektedir.

## **BULGU 2: İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli Tutarları ile Mali Tablolarda Yer Alan Tutarların Uyuşmaması**

Taşınır hesaplarının bilançodaki tutarları ile İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetvelindeki tutarların birbiri ile uyumlu olmadığı görülmüştür.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri 5018 sayılı KMYKK'nın taşınır işlemlerine ilişkin hükümlerine dayanılarak çıkarılan Taşınır Mal Yönetmeliği uyarınca taşınır kayıtlarını tutmak ve mali yılsonunda Taşınır Yönetim Hesabı'nı düzenlemekle yükümlü kılınmıştır.

Yönetmelik'in 34'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında; taşınır mal yönetim hesabının, taşınır kayıt yetkilisi tarafından harcama birimleri itibarıyla hazırlanacağı ve taşınır kontrol yetkilisince kayıt ve belgeler ile mali tablolara uygunluğu kontrol edilerek imzalanacağı belirtilmiştir.

Maddenin devamında ise taşınır mal yönetim hesabını oluşturan cetveller; yıl sonu sayımına ilişkin sayım tutanağı, taşınır sayım ve döküm cetveli, harcama birimi taşınır mal yönetim hesabı cetveli ve yıl sonu itibarıyla en son düzenlenen taşınır işlem fişinin sıra numarasını gösterir tutanak olarak sayılmıştır.

Yönetmelik'in aynı maddesinde; muhasebe yetkililerinin gönderilen taşınır yönetim hesabı cetvellerindeki kayıtları muhasebe kayıtlarıyla karşılaştırıp uygunluğunu onayladıktan sonra harcama yetkilisine geri göndereceği hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelik'in "Taşınır Giriş ve Çıkış İşlemlerinin Muhasebe Birimine Bildirilmesi" başlıklı 30'uncü maddesinde ise; taşınır giriş ve çıkış kayıtlarının muhasebe birimlerine hangi süreler itibarıyla bildirileceği düzenlenmiştir. Bu madde uyarınca, yıl içinde giriş veya çıkışı yapılan taşınırların belirli sürelerle ve en geç yıl sonu itibarıyla muhasebe birimine bildirilmiş olması gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde, İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetvelinde görünen tutarlar ile muhasebe kayıtlarında görünen tutarların birbiriyle uyumlu olması gerektiği anlaşılmaktadır. Ancak, denetlenen kamu idaresinde bu tutarların uyuşmadığı, taşınır kayıtlarının ve takibinin sağlıklı bir şekilde işlemediği tespit edilmiş olup hesap bazında aradaki farklılıklara aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

**Tablo 3: Bilanço ve Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli Farkları**

Taşınır Hesabının Adı ve Kodu	Bilançoda Yer Alan Tutarlar (TL)	Taşınır Mal Yönetimi Hesap Cetvelindeki Tutarları (TL)
150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı	673.379,03	2.948.989,17
253 Tesis Makine ve Cihazlar Hesabı	1.955.156,90	1.941.739,06
255 Demirbaşlar Hesabı	4.080.038,72	4.097.305,02

Yukarıda yer alan tablodan da görüleceği üzere ayrıntılı hesap cetveli ile bilançodaki tutarların farklı olması nedeniyle 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı 2.275.610,14 TL eksik; 253 Tesis Makine ve Cihazlar Hesabı 13.417,84 TL fazla ve 255 Demirbaşlar Hesabı 17.266,30 TL eksik görünmektedir. Bu durum, taşınır kayıtlarının ve takibinin sağlıklı bir şekilde işlemediğini ortaya koymaktadır.

Taşınır Mal Yönetmeliği uyarınca taşınır kayıtlarının tutulacağı ifade edilmiş olmakla birlikte, taşınır hesaplarının bilançodaki tutarları ile İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli tutarları birbiri ile uyumlu değildir.

### **BULGU 3: Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması**

İdare tasarrufundaki taşınmazların, değer tespitlerinin yapılmadığı ve muhasebe hesaplarına kaydedilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve Kontrol İşlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde; tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemiyorsa rayiç bedel üzerinde kayıtlara alınacağı belirtilmiştir. Ancak Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesi ile kamu idarelerine, değer tespitlerini sonuçlandırıp taşınmazlarını

---

gerçek değeri üzerinden raporlamaları için 31.12.2017 tarihine kadar süre tanınmıştır. Benzer bir düzenlemeye taşınmazların muhasebeleştirilmesine ilişkin çerçevenin çizildiği Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin (GYMY) 26'ncı maddesinde de yer verilmiştir.

Tapuda kayıtlı 312 taşınmaz ile ilgili değer tespitinin yapılmadığı ve bu taşınmazların her biri için muhasebede kayıtlı tutarın idarece bilinmediği tespit edilmiştir. 312 adet taşınmazın Taşınmaz Malların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre değerlerinin belirlenmesinin ve MİBMY hükümlerine göre muhasebe kayıtlarının yapılarak idarenin mali tablolarında gösterilmesi gerekmektedir.

Taşınmazların değer tespitinin yapılması ve muhasebe kayıtlarına alınması ile ilgili olarak çalışmaların yapılacağı belirtilmiş olmakla birlikte, henüz çalışmalara başlanmamıştır.

#### **BULGU 4: Kayıtlarda Yer Almayan Taşınmazların Toplam Satış Bedellerinin Gelir Olarak Kaydedilmesi**

İdarenin arsa satışlarının, mevzuatta öngörüldüğü şekilde muhasebeleştirilmemesi nedeniyle mali tabloların, söz konusu varlıklara ve bu varlıkların satışından elde edilen gelirlere ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmadığı görülmüştür.

Arsa satışlarının muhasebeleştirilmesine ilişkin ayrıntılı düzenleme, MİBMY'nin (MİBMY) 189'uncu maddesinde yer almaktadır. Bu madde hükmü uyarınca satışa ilişkin muhasebe kaydının, hem varlıktaki azalmayı hem de satış bedeli ile kayıtlı değer arasında oluşan farkı yansıtmasını sağlamak üzere, aşağıdaki şekilde yapılması gerekir:

- 250 Arazi ve Arsalar Hesabı varlığın kayıtlı değeri kadar alacak çalıştırılır ve bu suretle ilgili varlık kayıtlardan düşürülür.

- Satış bedeli ile kayıtlı değer arasında oluşan fark; olumlu ise 600 Gelirler Hesabına, olumsuz ise 630 Giderler Hesabına kaydedilerek Faaliyet Sonuçları Tablosuna yansıtılır.

İşlemin, varlığa ve satışın sonucuna ilişkin bilgi sunacak şekilde muhasebeleştirilmesinin ilk koşulu, bahse konu olan taşınmazın, kamu idaresinin envanterinde ve mali tablolarında mevzuatta öngörülen değer üzerinden kayıtlara alınmış olmasıdır. Aksi halde aktif karakterli 250 Arazi ve Arsalar Hesabı alacak bakiyesi verecektir. Bu nedenle işlem tarihinde kayıtlarda olmayan taşınmazların öncelikle MİBMY'nin 189'uncu maddesi hükmü uyarınca 500 Net Değer Hesabı kullanılarak kayıtlara alınmalıdır.

Ancak İdarenin mülkiyetinde olmakla beraber daha önce muhasebe kayıtlarına

---

alınmamış olan 13 adet taşınmazının satışının muhasebeleştirilmesinde, envanter kayıtları yapılmadan toplam satış bedeli olan 1.201.040,08 TL'nin tamamını 600 Gelirler Hesabı ile ilişkilendirdiği görülmüştür.

Muhasebe kayıtları işlemin özüne ilişkin bilgiyi yansıtacak şekilde yapılmadığından mali tablolar, arsalar ve işlem sonucunda oluşan olumlu veya olumsuz farka ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

Mevzuatta öngörüldüğü şekilde muhasebe kaydının yapılacağı belirtilmiş olmakla birlikte, 2019 yılı mali tablolarında hata devam etmektedir.

Sonuç olarak idare; mali tablolarının arsalar ve bunların satışına ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmasını sağlayacak şekilde, tüm varlıklarına ilişkin envanter çalışmasını tamamlamalı ve muhasebeleştirerek mali tablolarında göstermeli, satış söz konusu olduğunda ise elden çıkarılan bu varlıkları ve satış işleminden kaynaklanan olumlu veya olumsuz sonucu yansıtacak şekilde 250 Arsa ve Araziler Hesabı ve 600-630 Faaliyet Hesapları aracılığıyla kaydederek doğru şekilde raporlamalıdır.

## **B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER**

### **BULGU 1: Banka Kredi Kartlarıyla Yapılan Tahsilatların Aynı Gün Muhasebeleştirilmemesi**

Banka kredi kartları ile yapılan tahsilatların tahsil edildiğinde değil, tahsilat banka hesabına aktarıldığında yapıldığı görülmüştür.

Kamu idareleri mali tablolarını bilanço ilke ve esaslarına uygun olarak düzenlemekle sorumludurlar. GYMY'nin 8'inci maddesinde açıkça ifade edildiği üzere bilanço ilkelerinin bir amacı da belli bir tarihte kamu idaresinin mali durumunun ilgililer için saydam ve gerçeğe uygun olarak yansıtılmasıdır.

Yine Yönetmelik'in 16'ncı maddesi gereği bir ekonomik değer; yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Banka kredi kartlarıyla yapılan tahsilatların muhasebeleştirilmesine ilişkin ayrıntılı açıklamaya MİBMY'nin 109 Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabının işleyişini

---

düzenleyen 74'üncü maddesinde yer verilmiştir.

Buna göre; banka kredi kartıyla yapılan tahsilatların aynı gün 109 Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabına kaydedilmesi ve banka kredi kartıyla yapılan tahsilatlar kurumun banka hesabına aktarıldığında ise bu hesabın kapatılması gerekir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince banka kredi kartı ile yapılan tahsilatlar gerçekleştiği anda muhasebeleştirilecek; tahsilatlarda 109 Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı borçlandırılırken tahsilat İdarenin banka hesabına aktarıldığında 109 Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabına alacak, 102 Bankalar Hesabına borç kaydı yapılacaktır.

Yapılan incelemelerde banka kredi kartları ile yapılan tahsilatların yirmi gün sonra banka hesabına aktarıldığı görülmüştür. Ancak muhasebeleştirme işlemlerinin tahsilat gününde değil tahsilatın banka hesaplarına aktarıldığı gün itibarıyla 109 Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabının hem borçlu hem de alacaklı çalıştırılmasıyla yapıldığı tespit edilmiştir.

Banka Kredi Kartları ile yapılan tahsilatların muhasebe kayıtlarının mevzuata uygun şekilde yapılmaya başlandığı belirtilmiş olmakla birlikte, yapılan düzeltmelerin 2019 yılı mali tablolarına etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak; bilançonun belli bir tarihte İdarenin mali durumunu saydam ve gerçeğe uygun şekilde yansıtabilmesi amacıyla banka kredi kartlarıyla yapılan tahsilatların aynı gün içerisinde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi**

Belediyeye ait vadeli mevduat hesaplarına tahakkuk eden faizin, 600 Gelirler Hesabına net tutar üzerinden kaydedildiği ve banka tarafından faiz geliri üzerinden yapılan stopaj kesintilerinin muhasebe kayıtlarında yer almadığı tespit edilmiştir.

23.12.2014 tarihinde yayımlanan 29214 numaralı GYMY'nin "Faaliyet Sonuçları Tablosu İlkeleri" başlıklı 6'ncı maddesinde; kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemlerinin tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izleneceği,

Aynı Yönetmelik'in "Gayri Safilik İlkesi" başlıklı 39'uncu maddesinde ise; gelir ve giderlerin herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden

---

kaydedileceği belirtilmiştir.

MİBMY'nin 102 Bankalar Hesabının işleyişine ilişkin 57'nci maddesine göre, muhasebe birimlerinin hesaplarının bulunduğu bankalarca tahakkuk ettirilerek banka hesabına aktarılan faiz tutarları bu hesaba, tevkifat tutarları 630 Giderler Hesabına borç, faiz tutarının içinde bulunulan aya ait kısmı 600 Gelirler Hesabına, geçmiş aylara ait kısmı 181 Gelir Tahakkukları Hesabına alacak kaydedilir. Banka hesabına aktarılan tutarın tamamı aynı zamanda 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilir.

Ayrıca Yönetmelik'in "600 Gelirler Hesabı" başlıklı 368'inci maddesinde; bütçe ile ilgili olsun veya olmasın Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenen uluslararası genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre tahakkuk eden her türlü gelirin 600 Gelirler Hesabında izlenmesi gerektiği ve "800 Bütçe Gelirleri Hesabı" başlıklı 382'nci maddesinde ise; mevzuatı gereğince bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben yapılan tahsilatların 800 Bütçe Gelirleri Hesabında izlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Buna göre, tahakkuk eden mevduat faizi gelirinin gelir vergisi tevkifatı yapılmadan önceki brüt tutar üzerinden 600 Gelirler Hesabına, mevduat faizinden kesilen vergi ve benzeri ödemelerin ise 630 Giderler Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin 179.499,44 TL brüt mevduat faiz geliri elde ettiği, görülmüş olmakla birlikte bankalarda yer alan vadeli hesaplardan elde edilen mevduat faizi gelirlerinin brüt yerine 600 Gelirler Hesabında net tutar olarak muhasebeleştirilmesi ve kesilen vergilerin 630 Giderler Hesabına kaydedilmemesi nedeniyle mali tablolarda 630 Giderler Hesabı ve 600 Gelirler Hesabı 35.899,89 TL eksik görünmektedir.

Mevduat faizi gelirlerinin brüt olarak 600 Gelirler Hesabında, kesilen vergilerin de 630 Giderler Hesabına kaydedilerek muhasebeleştirme işleminin yapılmaya başlandığı ifade edilmiş olmakla birlikte, 2019 yılı mali tablolarına etki eden bir yönü bulunmamaktadır.

### **BULGU 3: Kurum Mevduatlarının Bir Kısımının Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği Uyarınca Değerlendirilerek Nemalandırılmaması**

İdareye ait mali kaynakların bir kısmının Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'ne aykırı olarak kamu sermayeli bankalarda değerlendirilerek nemalandırılmadığı görülmüştür.

Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde; genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idarelerinin, kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali



---

kaynaklarını kamu sermayeli bankalarda Yönetmelik'te belirtilen araçları kullanarak değerlendirmekle yükümlü oldukları ifade edilmiştir.

Aynı maddede; kurumların faaliyetleri kapsamında yaptıracakları tahsilat ve ödeme işlemleri için yurt içinde yerleşik diğer bankaları, Posta ve Telgraf Teşkilatı A.Ş.'yi, ödeme kuruluşlarını ve elektronik para kuruluşlarını kullanabilecekleri ancak ödeme ve elektronik para kuruluşlarının yaptıkları tahsilatları, yurt içinde yerleşik bankalarda kamu kurumu adına açılan hesaba gün içerisinde, yurt içindeki yerleşik bankaların ise gerçekleştirilen tahsilatları takip eden iş günü içerisinde kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktaracağı hükme bağlanmıştır.

Yönetmelik'in "Kaynakların Değerlendirilmesi ve Nemalandırma" başlıklı 6'ncı maddesinde; kurumların mevduatlarını değerlendirecekleri ve nemalandıracakları belirtilmiştir.

Buna göre kurumlar; özel sermayeli bankalar aracılığıyla yapılan tahsilatların, takip eden iş günü içerisinde kamu sermayeli bankalarda kurum adına açılmış hesaplara aktarılmasını sağlamak ve her türlü mali kaynaklarını kamu sermayeli bankalarda değerlendirmekle yükümlüdür. Değerlendirmeyi öngördükleri mali kaynakları için uygulanacak vadeli mevduat faiz oranı, Yönetmelik ekinde yer alan ilgili vadelere karşılık gelen oranlardan daha düşük olmayacaktır.

Yapılan incelemede; Kurum mali kaynaklarının kamu sermayeli bankalar dışındaki özel bankalarda açılan hesaplarda tutulduğu, özel bankalardan yapılan aktarmalarda takip eden iş günü kuralına uyulmadığı, mevduat tutarları az olmakla birlikte günlük veya haftalık olarak vadeli olarak değerlendirilmediği görülmüştür.

Özel bankalardaki mevduatların Yönetmelik çerçevesinde kamu bankasındaki hesaplara aktarılmakta olduğu belirtilmiş olmakla birlikte, mevduatlar henüz süresinde kamu bankalarındaki hesaplara aktarılmamıştır.

Mevduat hesaplarının özel sermayeli bankalarda tutularak Yönetmelik çerçevesinde değerlendirilmemesi, İdarenin mali kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ve izlenebilmesini etkilemektedir.

---

---

#### **BULGU 4: İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının Yanlış Kullanılması**

Kurumun ticari faaliyet kapsamına girmeyen elektrik alımlarına ilişkin ödenen katma değer vergisinin (KDV) indirim konusu yapılamayacak olmasına rağmen 191 İndirilecek KDV Hesabına kaydedilmek suretiyle indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1/3-g maddesinde, Genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerinin KDV'ye tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

KDV Genel Uygulama Tebliği'nin "1.B.2 Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi" başlıklı bölümünde, belediyelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerinin vergiye tabi olmadığı belirtilmiştir.

MİBMY'nin "191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı" başlıklı 153'üncü maddesine göre; mahalli idareler, satışa konu olan mal ve hizmetler için ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yapabilmektedir.

Buna göre belediyeler satışa konu olmayan elektrik alımları için ödediği KDV'yi indirim konusu yapamayacaklardır. İndirim konusu yapılmayacak bu tutarların 630 Giderler Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede elektrik alımlarına ait KDV'nin tamamı 191 İndirilecek KDV Hesabına kaydedilmiştir. Sadece ticari faaliyet kapsamındaki satışa konu olan mal ve hizmetler söz konusu olduğunda KDV'nin 191 İndirilecek KDV Hesabına kaydedilmesi gerektiğinden Su İşleri Müdürlüğü, Ulaştırma Hizmetleri Müdürlüğü ve Liman İşletme Müdürlüğüne ait elektrik alımlarında 191 İndirilecek KDV Hesabının kullanılması imkan dahilindedir.

191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının 3065 Sayılı KDV Kanunu'na göre indirim konusu yapılacak alımlarda kullanıldığı belirtilmiş olmakla birlikte, satışa konu olmayan faaliyetlere ait elektrik alımları için ödenen KDV de indirim konusu yapılmıştır.

Kurumun ticari faaliyet kapsamına girmeyen, elektrik alımlarına ilişkin KDV'yi

---

---

indirim konusu yaparak 191 İndirilecek KDV Hesabına kaydetmesi neticesinde, 190 Devreden KDV Hesabının yüksek görünmesine ve 630 Giderler Hesabının düşük görünmesine neden olunmuştur.

**BULGU 5: Uzun Vadeli Güvence Bedellerinin Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında Takip Edilmemesi**

Belediye tarafından doğalgaz aboneliklerine ilişkin olarak idarelere verilen güvence bedelleri uzun vadeli olmalarına rağmen 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesaplarında muhasebeleştirilmemiştir.

MİBMY'nin 95'inci maddesinde; kurumca bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak geri alınmak üzere diğer kamu idareleri veya kişilere bir yıldan daha az süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının kullanılacağı; aynı Yönetmelik'in 168'inci maddesinde ise; kamu idarelerince, bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak diğer kamu idareleri veya kişilere bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Belediye tarafından doğalgaz abonelikleri için geri alınmak üzere ilgili idarelere verilen depozitoların vadesinin bir yıldan uzun olmasına rağmen 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmesi sonucunda 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının bilançoda görünmemesine ve 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının fazla görünmesine neden olunmuştur.

Uzun vadeli güvence bedellerinin 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında takip edileceği ifade edilmiş olmakla birlikte, uzun vadeli güvence bedelleri 2019 yılı mali tablolarında 226 Verilen Depozito Ve Teminatlar Hesabında yer almamaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat uyarınca doğalgaz abonelikleri için ilgili idarelere verilen güvence bedellerinin sürelerine göre ve dönemsellik ilkesine uygun olarak 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı veya 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

---

---

**BULGU 6: Kiraya Verilen Taşınmazların Nazım Hesaplarda Takip Edilmemesi**

İdarenin mülkiyetinde bulunmakla beraber kiraya verilmesi sebebiyle tasarruf yetkisinin kısıtlandığı taşınmazlarına ilişkin bilginin mali tablolarda raporlanmadığı görülmüştür.

MİBMY'nin 42'nci maddesi gereğince kurumların muhasebesi, GYMY'de belirlenen ve muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan temel muhasebe kavramları ve ilkeleriyle muhasebe standartları, kurallar ve uygulamalara ilişkin hükümler çerçevesinde yürütülecektir. Nazım hesaplara ilişkin ilke ve düzenlemeler de bunlara dahildir.

GYMY'nin 12'nci maddesinde belirtildiği üzere Nazım Hesaplar, kamu idarelerinin varlık, kaynak, gelir ve gider hesaplarının dışında, muhasebenin bilgi verme ve izleme görevi yüklediği işlemleri, muhasebe disiplini altında toplanması istenen işlemleri ile gelecekte doğması muhtemel hak ve yükümlülüklerine ilişkin işlemlerini izlemek amacıyla kullanılmakla birlikte mizanda ve bilançonun dipnotunda gösterilir.

Kiralama işlemleri, malikin taşınmaz üzerindeki yetkilerini kısıtlayıcı nitelikte olduğundan, idarenin varlıklarıyla, gelirleriyle ve faaliyet sonuçlarıyla gelecekteki hak ve yükümlülükleriyle doğrudan ilgili olup nazım hesaplara ilişkin ilke ve düzenlemelere tabi işlemlerdir.

MİBMY'nin "990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı" başlıklı 475'inci maddesinde; bu hesabın kurumun, bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılacağı; 477'nci maddesinde ise; diğer nazım hesaplar hesap grubunda yer alan hesaplara yazılan tutarların 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu itibarla İdarenin mülkiyetindeki taşınmazlardan kiraya verilenlerin kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ve 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına kaydedilerek mali tablolarda raporlanması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde muhasebe birimine gerekli bilginin aktarılmaması, idare taşınmazlarının tamamının muhasebeleştirilmemesi ve envanterindeki taşınmazların her biri için ayrı ayrı kayıtlı değer bulunmaması nedeniyle kira konusu taşınmazlar ilgili hesaplarda muhasebeleştirilmemiştir. Bu sebeple kiraya verilmiş taşınmazlara ilişkin bilgilerin bilanço dipnotlarında yer almadığı dolayısıyla da mali tabloların söz konusu taşınmazlara

---

ilişkin bilgi sunmadığı görülmüştür.

Kiraya verilen taşınmazların nazım hesaplarda takip edileceği belirtilmiş olmakla birlikte 2019 yılı mali bilançosunda bu hesaplar yer almamaktadır.

Sonuç olarak İdare tarafından üçüncü kişilere kiraya verilen taşınmazların tam açıklama kavramı gereğince kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ve 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında muhasebeleştirilerek izlenmesi ve mali tablolarda raporlanmasını sağlamak üzere idare mülkiyetindeki taşınmazlar için envanter ve değerlendirme çalışmalarının tamamlanarak kiraya verilen taşınmazların da Yönetmelik hükümleri çerçevesinde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 7: Belediye Sınırları İçinde Yer Alan İşyerlerinden Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması**

Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren iş yerlerinin önemli bir bölümünden çevre temizlik vergisi tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Mükerrer 44'üncü maddesinde, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu belirtilmiştir. Aynı maddede, verginin mükelleflerinin binayı kullananlar olduğu ve mükellefiyetin binanın kullanıma başlanmasından itibaren başlayacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin 4 ve 5'inci fıkrasında çevre temizlik vergisi tarifesi belirtilmiş olup; 8'inci fıkrasında; iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi tahakkukunun her yılın Ocak ayında yapılacağı ve tahakkuk eden bu verginin her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediye sınırları içinde yer alan ve belediyenin çevre temizlik hizmetlerinden faydalanan tüm iş yerlerinin çevre temizlik vergisine tabi olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Mali Hizmetler Müdürlüğünden alınan çevre temizlik vergisi mükellefleri ile Bartın Vergi Dairesi Başkanlığından alınan mükellef listesi karşılaştırıldığında 2304 adet iş yeri için çevre temizlik vergisi tahakkukunun yapılmadığı dolayısıyla bu kadar iş yerinden bahsi geçen verginin alınmadığı görülmüştür.

---

Belediye sınırları içinde yer alan işyerlerinde çevre temizlik vergisi için eksik görünen tahakkuk ve tahsilatlar için çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiş olmakla birlikte çalışmaların henüz bitmediği anlaşılmıştır.

Vergi Dairesi nezdinde kayıtlı mükellefler ile çevre temizlik vergisi mükellefleri karşılaştırmasında birebir eşleşme beklenemeyecek olsa da idare nezdinde çevre temizlik vergisi mükellefi olarak tahakkuk yapılmamış işyeri sayısının yüksekliği verginin tahakkuku, takibi ve tahsili konusundaki yönetim süreçlerinde kontrol eksikleri bulunduğunu göstermektedir. Uygulama Belediyenin bu kaynaktan sağlaması gereken gelirden mahrum kalmasına ve 600 Gelirler Hesabı ile 800 Bütçe Gelirleri Hesabının olması gerekenden düşük görünmesine neden olmaktadır.

#### **BULGU 8: İlan ve Reklam Vergisi Mükellefi Bazı İşletmeler İçin İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuklarının Yapılmaması**

Belediye sınırları içerisinde bulunan bazı ilan ve reklam vergisi mükelleflerinin ilan ve reklam vergisi tahakkuk kayıtlarının olmadığı, bazı mükelleflerin ise eksik beyanda bulunduğu, bu nedenle idarenin gelir kaybına uğradığı belirlenmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre belediye ve mücavir alan sınırları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın İlan ve reklam vergisine tabi olduğunu belirtmiştir. İlan ve reklam vergisinin mükellefi ise ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişilerdir.

Kanun'un "Tarife ve Nispet" başlıklı 15'inci maddesinde dükkân, ticari ve sınai müessese ve serbest meslek erbabınca çeşitli yerlere asılan ve takılan her çeşit levha, yazı ve resim gibi tüm sabit ilan ve reklamların beher metrekaresinden yıllık vergi alınması gerektiği ifade edilmiştir. Aynı Kanun'un 16'ncı maddesinde ise; ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirileceği ve belediye meclislerince alınacak karar üzerine iki eşit taksitte ödenebileceği hüküm altına alınmıştır.

Mali Hizmetler Müdürlüğünden alınan ilan ve reklam vergisi mükellef listesi ile Bartın Vergi Dairesi Başkanlığından alınan iş yerleri mükellef listesi karşılaştırıldığında 1201 adet iş yeri için ilan ve reklam vergisi tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Vergi Dairesi nezdinde kayıtlı mükellefler ile ilan ve reklam vergisi mükellefleri

karşılaştırmasında birebir eşleşme beklenemeyecek olsa da idare nezdinde ilan ve reklam vergisi mükellefi olarak tahakkuk yapılmamış işyeri sayısının yüksekliği, verginin tahakkuku, takibi ve tahsili konusunda yönetim süreçlerinde kontrol eksikleri bulunduğunu göstermektedir. Uygulama Belediyenin bu kaynaktan sağlaması gereken gelirden mahrum kalmasına ve 600 Gelirler Hesabı ile 800 Bütçe Gelirleri Hesabının olması gerekenden düşük görünmesine neden olmaktadır.

İlan ve reklam vergisi mükellefleri ile ilgili tespit edilen eksikler için gerekli çalışmaların başlatıldığı belirtilmiş olmakla birlikte eksiklikler henüz tamamlanmamıştır.

### **BULGU 9: Su ve Kanalizasyon Tesisi Harcamalarına Katılım Payının Tahakkuk ve Tahsilinin Yapılmaması**

Kamu idaresi gelirlerinin incelenmesinde; su ve kanalizasyon tesisi harcamalarına katılım payının tahakkuk ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı" başlıklı 87'nci maddesi ile "Su Tesisi Harcamalarına Katılma Payı" başlıklı 88'inci maddelerinde belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce beldede yeni içme suyu veya kanalizasyon tesisi yapılması ile ıslah edilmesi halinde dağıtımın yapıldığı saha dahilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden, su ve kanalizasyon tesisleri harcamalarına katılma payı alınacağı ifade edilmiştir.

Mevzuatta belirtildiği üzere yeni içme suyu veya kanalizasyon şebekesi yapılması, mevcut olanın ıslah edilmesi veya genişletilmesi durumunda yapılan harcamalara ilişkin katılma payının tahakkuk ve tahsilinin yapılması zorunludur. Kanalizasyon ve su tesisi harcamalarına katılım paylarının nasıl hesaplanacağı ve paydaşlar arasında nasıl dağıtılacağı 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Harcamalara Katılma Payları ile ilgili Hükümlerinin Uygulanmasına ilişkin Yönetmelik'in 5'inci maddesinde açıklanmıştır.

Bu nedenle, Kurum hesaplarında yapılan incelemede su ve kanalizasyon tesisi ve ıslahına ilişkin harcamalar yapıldığı halde ilgili meblağların paydaşlardan tahsil edilmediği görüldüğünden, tahsil edilmesinin sağlanması gerektiği değerlendirilmiştir.

Su ve kanalizasyon harcamalarına katılım payı olarak; kanalizasyon bağlantısı talep edenlerden kanalizasyon bağlantı bedelinin, su faturalarının % 30'u oranında kanalizasyon payının, şebeke iştirak bedelinin, bağlantı ve su açma ücretlerinin alındığı belirtilmiştir. İfade

---

edilen bu ücretler bireysel olarak bir hizmetten yararlanmanın karşılığı alınan ücretlerdir. Bu ücretler su ve kanalizasyon harcamalarına katılım payı olarak nitelendirilemezler.

Tahsil edilen bu ücretler; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesi gereği ücrete tabi işler kapsamında olup, katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edilen her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenen tarifelere göre alınan ücretlerdir.

### **BULGU 10: Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları**

Belediye sınırları içerisinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet gösteren işyerleri olduğu tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılmasının işyeri açma izni harcına tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri Açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde; yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı belirtilmiştir.

Ruhsat Denetim Müdürlüğünden alınan verilerle vergi dairesinden alınan veriler karşılaştırıldığında belediyenin yetki ve görev sınırları içinde olup da iş yeri açma ve çalışma ruhsatı olmayan 1897 adet iş yerinin olduğu görülmüştür.

Belediye tarafından ruhsat verilmiş yerler ile tespit edilen faal diğer işyerleri arasında avukatlık büroları, eczaneler, doktor muayenehaneleri, muhasebe büroları, özel eğitim kurumları, noterler gibi Belediyeden ruhsat almak zorunda olmayan iş yerleri de bulunmaktadır. Ancak, ruhsatsız faaliyet gösterdiği tespit edilen iş yerlerinin çoğunluğunun Belediyeden iş yeri açma ve çalıştırma ruhsatı alma zorunluluğu bulunmaktadır.

Belediye sınırları içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulunan işletmelerle ilgili gerekli denetim ve işlemlerin yapılacağı belirtilmiş olmakla birlikte, mevcut durumda bu işyerleri işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyetlerine devam etmektedirler.

Sonuç olarak, ruhsatsız faaliyet gösteren işyerlerinin idare nezdinde kayıt altına



alınması ve haklarında gerekli işlemlerin yapılmasıyla belediye gelirleri arasında sayılan iş yeri açma izin harcının takip ve tahsilatına ilişkin süreçlerin gözden geçirilerek etkinlikle yerine getirilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 11: Bazı Halk Otobüsü Hatlarının İhale Edilmeksizin ve Süresiz Verilmesi**

Bartın Belediyesi mücavir alanları dışında D4 yetki belgesi ile faaliyet gösteren minibüslerin güzergahlarının mücavir alanlarına dahil edilmesi ile birlikte bu araçlara meclis kararı ile özel halk otobüsü hatlarının ihale edilmeksizin ve süresiz verildiği görülmüştür.

Belediye sınırları dışında taşıma mesafesine bakılmaksızın il içi ve 100 km'ye kadar olan şehirlerarası tarifeli ve tarifersiz ticari yolcu taşımaları D4 yetki belgeli araçlarla yapılmaktadır. D4 yetki belgesi 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu, Karayolu Taşıma Yönetmeliği ve Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca çıkarılan 2013/KDGM-07/Yolcu No.lu Genelge çerçevesinde; ildeki arz/talep dengesi ve taşıma düzeni bakımından bir sakıncası olmadığı ve kullanılacak taşıma hatları ile taşıt belgesine kaydedilecek araçların sayısı ve koltuk kapasitelerini belirten İl Trafik Komisyon Kararlarına göre Bakanlık Bölge Müdürlüklerince 5 yıllığına düzenlenen bir belgedir.

5393 sayılı BK'nın "Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; toplu taşıma hakkının belediyenin görev ve yetkisinde olduğu ve belediyenin bu hizmetleri imtiyaz, ruhsat, kiraya verme veya hizmet satın alma yöntemi ile yerine getirebileceği belirtilmiştir.

Danıştay 13. Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164 numaralı Kararında;

*"Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden; belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu, kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıla sınırlı olduğu ve her iki durumunda Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu anlaşılmakta ve toplu taşıma hizmetlerinin ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak*

---

*tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konularak söz konusu ihalenin yine Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsat verilmesi gerektiği görülmektedir. ...*

*Bu durumda, ilgili mevzuat ve dosyadaki bilgi ve belgelerin incelenmesi sonucunda; toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği”,*

Aynı Dairenin Esas No:2014 / 384, Karar No: 2014 / 1950 Kararında;

*“Yukarıda yer verilen hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden; büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde toplu taşıma hizmetlerini yürütmenin ve bu amaçla toplu taşıma vasıtalarının işletilmesi ve işlettirilmesinin kamu hizmeti olarak münhasıran büyükşehir belediyelerine imtiyaz olarak verilmiş olduğu; toplu taşıma vasıtalarını işlettirmenin ise imtiyaz sözleşmesi, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma yoluyla gördürülebileceği; anılan usullerden herhangi birinin seçilmesi yoluyla toplu taşıma hizmetinin özel hukuk kişileri eliyle sağlanması hâlinde büyükşehir belediyesinin kanunlarla kendisine verilen ulaşım hizmetlerine ilişkin imtiyazdan vazgeçmiş sayılacağı sonucuna varılmakta olup; söz konusu vazgeçme iradesinin ise, ancak, belediye adına imtiyaz verilmesinde görevli ve yetkili kılınan belediye meclisince ortaya konulması hâlinde geçerli olacağına kabulü gerekmektedir.”,*

Aynı Dairenin Esas No:2011 / 1134, Karar No: 2012 / 2226 Kararında; *“Belediye Meclisince alınan karara dayanılarak Encümenince toplu taşıma hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesinin hukuka uygun olduğuna”*

Aynı Dairenin Esas No:2014 / 1735, Karar No: 2014 / 2859 Kararında; *“İdare Mahkemesi'nce; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinin (f) ve (p) bentlerinde ulaşım gibi kentsel alt yapı ve şehir içi trafik hizmetlerini yapmanın veya yaptırmmanın belediyenin görev ve sorumlulukları arasında sayıldığı, yine toplu taşıma yapmanın, bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dahil her türlü toplu taşıma*

---

*sistemleri kurmanın, kurdurmanın, işletmenin ve işlettirmenin, kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ve ücret tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemenin, kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmenin, belediyenin yetki ve imtiyazları arasında olduğu, dava konusu minibüs hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesine ilişkin 08.01.2013 günlü 3 sayılı belediye encümen kararı ile bu karara dayanılarak 04.02.2013 tarihinde ihaleye çıkarılmasına ilişkin işlem 5393 sayılı yasanın 15. maddesinin (f) ve (p) bentlerinin belediyelere verdiği yetki ve imtiyaz hakkı sınırları içinde kararlar olduğu ve bu yönüyle hukuka uygun olduğu, davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işlettirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemedi, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiş, bu karar davacı tarafından temyiz edilmiştir.*

*Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle reddi yolundaki temyize konu Eskişehir 1. İdare Mahkemesi'nin 28.11.2013 tarih ve E:2013/86, K:2013/1019 sayılı kararında;*

*2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinin 1. fıkrasında sayılan bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadığından, temyiz istemi yerinde görülmemeyerek anılan Mahkeme kararının onanmasına” denilmektedir.*

Belediye tarafından usulüne uygun şekilde hat tahsislerinin yapıldığı, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun (DİK) ticari hatların verilme usulünü düzenlemediği, 1987 yılından bu tarihe kadar kullanılan hatların kazanılmış hak teşkil ettiği ve korunması gerektiği ileri sürülerek bozulması istemiyle Erzincan İdare Mahkemesi'nin 15.11.2017 tarih ve E:2017/528, K:2017/217 sayılı Kararına karşı açılan davada; Danıştay 13. Dairesi E: 201/899, K: 2018/1427 sayılı Kararında; toplu taşıma hatlarının işletme ve işlettirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz bedeli veya kira ücreti ödemedi, herhangi bir ihale veya sözleşme yapmadan İl Trafik Komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturmayacağı yönünde karar veren Erzincan İdare Mahkemesi kararını onamıştır.

5393 sayılı BK'ya göre belediye mücavir alanları içindeki toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu yetki belediye adına belediye meclisine aittir. Belediye

---

meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak belediye encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan belediyenin bu hakkını mevzuata uygun şekilde ihale yapmadan ve süresiz olarak doğrudan meclis kararıyla vermesi mümkün değildir.

Yukarıda belirtilen kararlar ve mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde; toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama, ruhsat veya hizmet satın alma usullerinden biri ile üçüncü kişilere ihale yoluyla gördürülebilmesi gerekir. Her dört yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Toplu taşıma hizmetlerinin yukarıda belirtilen usuller dışında bir usul ile yapılması mümkün değildir. Kanun'da öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur.

Yapılan incelemede, Bartın Belediyesi mücavir alanları dışında D4 yetki belgesi ile faaliyet gösteren 18 adet minibüsün güzergahlarının mücavir alanlarına dahil edilmesi ile birlikte bu 18 adet araca 05.08.2009 tarih ve 156 sayılı meclis kararı 33.300,00 TL karşılığında özel halk otobüsü hatlarının ihale edilmeden ve süresiz verildiği görülmüştür.

5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesine istinaden; vatandaşların ve işleticilerin mağduriyet yaşamaması için D4 yetki belgesi ile taşımacılık yapanlara aynı güzergahlarda yolcu taşıma şartı ile (M) plakalı minibüs plaka haklarından vazgeçmeleri ve Belediye Meclis Kararı ile araç başına 33.300 TL + KDV bedeli ödemeleri kaydı ile 18 adet araca özel halk otobüsü statüsünün verildiği belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinin (p) fıkrasına göre; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçlarının işletilmesi, işletirilmesi veya kiraya verilmesi belediyelerin yetkisindedir. Dolayısıyla belediyeler toplu taşıma hizmetini ihale yöntemi ile üçüncü kişilere verebilir.

Mücavir alanlar dışında D4 yetki belgesi ile faaliyet gösteren minibüslerin güzergahlarının mücavir alanlarına dahil edilmesi ile birlikte bu araçların belediye sınırları içinde bu plakalarla toplu taşıma faaliyetinde bulunması mevzuata uygun olmadığı gibi bu plakaların kazanılmış hak olduğu söylenemez. Alınan ücret karşılığında otobüs hatlarının süresiz verilmesi mevzuata aykırıdır.

---

Yukarıda belirtilen halk otobüsü hatlarının süresi ve şartları da belirtilerek BK'da öngörülen imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri seçilerek ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

### **BULGU 12: Taksi Plakalarının İhale Edilmeksizin ve Süresiz Verilmesi**

Taksi Plakalarının (T Plaka) ihale edilmeden ve süre belirtilmeden İl Trafik Komisyonun Kararı ile verildiği tespit edilmiştir.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun "İl ve İlçe Trafik Komisyonları" başlıklı 12'nci maddesinde; trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetki olarak İl ve İlçe Trafik Komisyonlarına verilmiştir.

Bu Kanun'a dayanılarak 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın 5'inci maddesinde; Ticari plakaların, muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususların ilan edilerek kapalı teklif usulü ile ihale edileceği belirtilmiştir.

Buna göre taksi plakalarının muhammen bedeli ve süresi belirtmek şartıyla İl Trafik Komisyonu tarafından ihale edilmesi gerekir.

Yapılan incelemede İlçe Trafik Komisyonununun 14.03.1990 tarih ve 1990/4 sayılı Kararı ile 119 adet taksi plaka sayısının (T Plaka) süre belirtilmeden verildiği ancak mevcut durumda 112 adet taksi plakasının olduğu görülmüştür.

5393 sayılı BK'nın "Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (f) bendinde; *"Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek."*

ve (p) bendinde ki; *"Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek."* hükümlerinden belediye sınırları içindeki toplu taşıma hakkının belediyenin görev ve yetkisinde olduğu

---

anlaşılmaktadır.

Anılan Kanun'un 15'inci maddesinin (s) bendinde ise; *“Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67 nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.”* hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı BK'da göre toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir.

5393 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinde; bu Kanun ile, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun uygulanmayacağı ifade edilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisinde İl Trafik Komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Bu tarihten sonra alınan İl Trafik Komisyon Kararları yetki yönüyle geçersizdir.

Danıştay 13. Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164 numaralı Kararı'nda; *“Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden; belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu, kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıla sınırlı olduğu ve her iki durumunda Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu anlaşılmakta ve toplu taşıma hizmetlerinin ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konularak söz konusu ihalenin yine Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsat verilmesi gerektiği görülmektedir. ...*

*Bu durumda, ilgili mevzuat ve dosyadaki bilgi ve belgelerin incelenmesi sonucunda;*

---

*toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği”,*

Aynı Dairenin Esas No:2014 / 384, Karar No: 2014 / 1950 Kararı’nda; “*Yukarıda yer verilen hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden; büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde toplu taşıma hizmetlerini yürütmenin ve bu amaçla toplu taşıma vasıtalarının işletilmesi ve işlettirilmesinin kamu hizmeti olarak münhasıran büyükşehir belediyelerine imtiyaz olarak verilmiş olduğu; toplu taşıma vasıtalarını işletirmenin ise imtiyaz sözleşmesi, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma yoluyla gördürülebileceği; anılan usullerden herhangi birinin seçilmesi yoluyla toplu taşıma hizmetinin özel hukuk kişileri eliyle sağlanması hâlinde büyükşehir belediyesinin kanunlarla kendisine verilen ulaşım hizmetlerine ilişkin imtiyazdan vazgeçmiş sayılacağı sonucuna varılmakta olup; söz konusu vazgeçme iradesinin ise, ancak, belediye adına imtiyaz verilmesinde görevli ve yetkili kılınan belediye meclisince ortaya konulması hâlinde geçerli olacağıın kabulü gerekmektedir.”*

Aynı Dairenin Esas No:2011 / 1134, Karar No: 2012 / 2226 Kararı’nda; “*Belediye Meclisince alınan karara dayanılarak Encümenince toplu taşıma hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesinin hukuka uygun olduğuna”*

Aynı Dairenin Esas No:2014 / 1735, Karar No: 2014 / 2859 Kararı’nda; “*İdare Mahkemesi'nce; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinin (f) ve (p) bentlerinde ulaşım gibi kentsel alt yapı ve şehir içi trafik hizmetlerini yapmanın veya yaptırmının belediyenin görev ve sorumlulukları arasında sayıldığı, yine toplu taşıma yapmanın, bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dahil her türlü toplu taşıma sistemleri kurmanın, kurdurmanın, işletmenin ve işlettirmenin, kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ve ücret tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemenin, kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmenin, belediyenin yetki ve imtiyazları arasında olduğu, dava konusu minibüs hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesine ilişkin 08.01.2013 günlü 3 sayılı belediye encümen kararı ile bu karara dayanılarak 04.02.2013 tarihinde ihaleye çıkarılmasına ilişkin işlem 5393 sayılı yasanın 15. maddesinin (f) ve (p) bentlerinin belediyelere verdiği yetki ve imtiyaz hakkı sınırları içinde kararlar olduğu ve bu yönüyle*

---

*hukuka uygun olduğu, davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemedi, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiş, bu karar davacı tarafından temyiz edilmiştir.*

*Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle reddi yolundaki temyize konu Eskişehir 1. İdare Mahkemesi'nin 28.11.2013 tarih ve E:2013/86, K:2013/1019 sayılı kararında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinin 1. fıkrasında sayılan bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadığından, temyiz istemi yerinde görülmeyerek anılan Mahkeme kararının onanmasına” denilmektedir.*

Belediye tarafından usulüne uygun şekilde hat tahsislerinin yapıldığı, 2886 sayılı DİK'in ticari hatların verilme usulünü düzenlemediği, 1987 yılından bu tarihe kadar kullanılan hatların kazanılmış hak teşkil ettiği ve korunması gerektiği ileri sürülerek bozulması istemiyle Erzincan İdare Mahkemesinin 15.11.2017 tarih ve E:2017/528, K:2017/217 sayılı Kararı'na karşı açılan davada; Danıştay 13. Dairesi E: 201/899, K: 2018/1427 sayılı Kararı'nda; toplu taşıma hatlarının işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz bedeli veya kira ücreti ödemedi, herhangi bir ihale veya sözleşme yapmadan İl Trafik Komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturmayacağı yönünde karar veren Erzincan İdare Mahkemesi kararını onamıştır.

Yukarıda belirtilen kararlar değerlendirildiğinde; toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama, ruhsat veya hizmet satın alma usullerinden biri ile üçüncü kişilere ihale yoluyla gördürülebilmesi gerekir. Her dört yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Toplu taşıma hizmetlerinin yukarıda belirtilen usullerden dışında bir usul ile yapılması mümkün değildir. Kanun'da öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur.

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti



olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Bu niteliği gözetildiğinde, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi de hukuki dayanaktan yoksundur. Hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen işlemlere dayanmayan edinimlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da mümkün değildir.

İlçe Trafik Komisyonu tarafından verilen 119 adet taksi plakasında kira süresinin belirtilmemesi (mevcut durumda 112 adet) 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na aykırı olduğu gibi İlçe Trafik Komisyonu Kararı ile verilen süresiz toplu taşıma haklarının kazanılmış hak oluşturmayacağı açıktır.

Bartın Belediye Meclisince kabul edilen belediye gelirleri tarifesi ile ticari taksilerden yıllık ruhsat vize ücreti alındığı ifade edilmiş olmakla birlikte, kamu idaresi tarafından alınan ücret çalışma ruhsat bedelidir. Bu ücret ihaleye ilişkin bir bedel değildir. Diğer bir ifadeyle bu ücret toplu taşıma hizmetleri hakkının devredilmesine ilişkin değildir. Araçların faaliyette bulunabilmesi için çalışma ruhsatı almaları gerekir. Bu ruhsat bedeli taşınmazlardan alınan işyeri açma ve çalışma ruhsatı bedeli gibidir.

112 adet taksi plakasının süresi ve şartları da belirtilerek BK'da öngörülen imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri seçilerek ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

### **BULGU 13: Ambalaj Atıklarının Toplanması İşinin Devlet İhale Kanunu'na Göre İhale Edilmemesi**

Ambalaj atıkların toplanması için verilen imtiyaz hakkının 2886 sayılı DİK'e göre ihale yapılmaksızın ve herhangi bir bedel alınmaksızın verildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı BK'nın 15'inci maddesinde; katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetler belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

Diğer yandan DİK'in "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği belirtilmiştir.

11/8/1983 tarihli 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 8'inci maddesine dayanılarak

---

hazırlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği, 24.08.2011 tarih ve 28035 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik'te ambalaj atıklarının toplanması, ayrıştırılması ve geri kazanımına ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir.

Yönetmelik'e göre; ambalaj atığını toplamak veya toplattırmak, bu iş için toplama ayırma tesisi kurmak/kurdurmak, işletmek/işlettirmek ve kurduğu tesislere çevre lisansı/geçici faaliyet belgesi almak/aldırmak belediyelerin uhdesindedir. Belediyeler söz konusu işleri bizzat kendileri yapmak ya da Çevre ve Şehircilik Bakanlığından çevre lisansı almış firmalarla sözleşme yaparak yaptırmak durumundadırlar.

Bartın Belediyesinin ambalaj atıklarının toplanması, taşınması ve ayrıştırılması işlerini 05.06.2013 tarihinden itibaren bir protokol/sözleşme yaparak bir geri dönüşüm şirketine verdiği ve bu işlerin yaptırılmasından dolayı herhangi bir gelir elde etmediği görülmüştür.

Belediyenin söz konusu işlerin yaptırılması amacıyla 2017 yılında bir ihale yaptığı ancak üzerine ihale kararı alınan isteklinin sözleşme yapmaması üzerine mevcut şirketin protokol/sözleşme ile bedelsiz olarak ambalaj atıklarını toplamaya devam ettiği görülmüştür.

Yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere ambalaj atıklarının toplanması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak belediyelerin temel bir görevi ve imtiyaz hakkıdır. Dolayısıyla söz konusu imtiyaz hakkının devrinin 2886 sayılı DİK hükümleri çerçevesinde ihale yoluyla yapılmasının ve karşılığında da gelir elde edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte 2886 sayılı DİK'e göre ihale yapılıncaya kadar veya ihale sonucunda teklif çıkmaması ya da üzerine ihale bırakılan isteklinin sözleşme yapmaması durumunda, yeni ihale yapılıncaya kadar ambalaj atıklarının toplanması işinin muhammen bedel ve ihaledeki teklifler göz önünde bulundurularak bir bedel karşılığında verilmesi uygun olacaktır.

15.04.2020 tarihinde ambalaj atıklarının ihalesinin yapıldığı ve yüklenici firmayla 12.05.2020 tarihinde sözleşme imzalandığı anlaşılmış olmakla birlikte ihale 2019 yılı sonrası yapılmıştır.

---

---

**BULGU 14: Kiralama İhalelerinde Üzerine İhale Bırakılan İsteklilerin Sözleşme Yapmadıkları Halde İhale Yasaklısı Yapılmaması**

Taşınmaz kiralama ihalelerinde üzerine ihale bırakılan bazı isteklilerin sözleşme imzalamamalarına rağmen DİK'in 84'üncü maddesi gereğince ihalelere katılmaktan yasaklanmadıkları görülmüştür.

DİK'in 57'nci maddesinde, sözleşme yapılması gerekli olan hallerde müteahhitin bu zorunluluğa uymaması durumunda geçici teminatının gelir kaydedileceği; 84'üncü maddesinde ise üzerine ihale bırakıldığı halde sözleşme yapmayan istekliler hakkında ilgili bakanlık tarafından bir yıla kadar ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verileceği ve yasaklama kararının RG'de ilan ettirilerek ilgililerin müteahhitlik siciline işleneceği hüküm altına alınmıştır.

Özetle üzerine ihale bırakılan isteklilerin sözleşme yapmamaları durumunda ihalelere katılmaktan yasaklanmalarına ilişkin düzenleme emredici bir hukuk normudur. Bu itibarla söz konusu enredici düzenlemeye aykırı olarak yasaklama kararına ilişkin işlem yapılmaması idarenin takdirinde değildir.

Yapılan incelemede 2017, 2018 ve 2019 yıllarında üzerine ihale bırakıldığı halde sözleşme imzalamayan 13 (on üç) istekli olduğu ve bunların ihalelere katılmaktan yasaklanmadıkları görülmüştür. Üzerine ihale bırakıldığı halde usulüne göre sözleşme yapmayan isteklilerin ihalelere katılmaktan yasaklanmaları için işlem yapılması gerekmektedir.

Yasaklama işlemlerinin yapılacağı belirtilmiş olmakla birlikte, mevcut durumda herhangi bir işlem yapılmamıştır.

**BULGU 15: Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi**

İdareye ait taşınmaz kira bedellerinin günün emsal ve rayiç bedellerini yansıtmadığı ve düşük kaldığı görülmüştür.

Taşınmaz kira dosyalarının incelenmesi sonucunda; taşınmazlara ait kira bedelinin Encümen Kararı ile Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE) esas alınarak tespit edildiği ve hesaplanan bedelin yeni yıl kira bedeli olarak uygulandığı,

---

emsal ve rayiç bedel mukayesesinin yapılmadığı anlaşılmıştır.

6570 sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanun'un kira artışını belirleyen maddelerinin, Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi üzerine oluşan yasal boşluğu Yargıtay'ın 18.11.1964 gün ve E.1964/2 K.1964/4 sayılı İçtihadı Birleştirme Kararı ve çeşitli Yargıtay kararları doldurmuş ve kira bedelinin; olağan rayice göre tespit edilmesi, bu rayiç tespit edilemez ise hak ve nefasete uygun olarak ekonomi esaslarına göre artışı öngörülmüştür.

Bu karar sonrası Yargıtay Daireleri ve Kurulları taraflar arasındaki kira ilişkisinin kurulmasından itibaren 3 yıldan fazla bir zaman geçmiş ise, kural olarak yeni dönem kira bedelinin emsal ve rayiç bedele göre belirlenmesi gerektiği yönünde kararlar vermişlerdir.

Yargıtay'ın 6570 sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanun dönemindeki bu yerleşik uygulamaları; kira sözleşmelerinde kira bedelinin ilk üç yıl (dönem) Türkiye İstatistik Kurumunca yayınlanan üretici fiyatları endeksindeki artış oranında artırılmasını, dördüncü yılın ise emsal ve rayiç bedele uygun olarak yeniden belirlenmesini gerektirmektedir.

Yargıtay yerleşik içtihatlarına konu olan 6570 sayılı Kanun, 01.07.2012 tarihi itibariyle yürürlükten kaldırılmış ve kira sözleşmelerini de düzenleyen 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu yürürlüğe girmiştir. 6098 sayılı Kanun'un kira bedellerinin belirlenmesini düzenleyen 344'üncü maddesi ise işyeri kiraları bakımından 01.07.2020 tarihine kadar ertelenmiştir.

Bu itibarla işyeri kiralarının belirlenmesi konusunda 01.07.2020 tarihine kadar Yargıtay yerleşik içtihatları sonrası ise 6098 sayılı Borçlar Kanunu uygulanmak durumundadır.

6098 sayılı Kanun'un işyeri kiraları açısından ertelenmiş kira bedelinin belirlenmesini düzenleyen 344'üncü maddesine göre; kira bedellerinin ilk beş yıl boyunca tüketici fiyat endeksindeki artış oranını geçmemek koşuluyla sözleşmede belirlenen oranda artırılması, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin, tüketici fiyat endeksindeki artış oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hâkim tarafından belirlenmelidir.

Bahsi geçen madde ile Yargıtay içtihatlarında yerleşik üç yıllık süre yerine, beş yıl

---

süre benimsenmektedir. Yürürlüğü 01.07.2020 tarihine ertelenen bu maddenin, ikinci fıkrasında ise; tüketici fiyat endeksindeki on iki aylık ortalamalara göre değişim oranının esas alınacağına ilişkin hükmün birinci fıkra kapsamında olan kira sözleşmeleri ile akdedilmiş diğer kira sözleşmelerinin yenilenmesinde uygulanacağı ifade edilmiştir.

Buna göre 01.07.2020 tarihine kadar kira bedellerinin ilk üç yıl tüketici fiyat endeksindeki on iki aylık ortalamalara göre değişim oranının esas alınarak artırılması, her üç yılın sonunda ise emsale göre belirlenmesi ve 01.07.2020 tarihinden sonra ise her beş yılda bir emsal belirlenmesi gerekir.

Yapılan incelemede, encümen kararı ile taşınmazların yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin, taşınmazın konumu, çevresi, niteliği, kullanım şekli ve emsal ve rayiç kira bedellerini göz önünde bulundurmadan TÜFE oranında artırdığı görülmüştür.

İdare taşınmazlarının ilk kira başlangıçlarının çok eski yıllara dayanması, kira sözleşmelerinin TÜFE oranında artırılması, bu tarihe kadar kira sözleşmelerinde hiç emsal uygulanmaması idareye ait taşınmaz kira bedellerinin emsal ve rayiç kira bedellerine göre çok düşük kalmasına neden olmuştur.

Taşınmaz kira bedellerinin günün emsal ve rayiç bedellerine göre güncelleneceği belirtilmiş olmakla birlikte henüz kira bedelleri günün emsal ve rayiç bedellerine göre güncellenmemiştir.

Bu kapsamda; kira bedellerinin ilk üç yıl tüketici fiyat endeksi oranında artırılması, her üç yılın sonunda ise her bir kira sözleşmesi itibarıyla yeni dönem başlangıcından önce bir komisyon marifetiyle kira bedelinin, tüketici fiyat endeksindeki artış oranı, taşınmazın konumu, çevresi, niteliği, kullanım şekli, gibi kira bedeline etki eden tüm etkenler karşılaştırılarak ve emsal ve rayiç kira bedelleri göz önünde tutularak belirlenmesi ve idare tarafından kiracıya yazılı olarak bildirilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 16: Kira Süresi Biten Taşınmazların Yeniden İhale Edilmeksizin Aynı Kişilere Kiraya Verilmesi**

2886 sayılı DİK'e göre kiraya verilen bazı taşınmazların kira süresi sonunda kira bedelinde belirli bir artış yapılarak yeniden ihale edilmeksizin aynı kişilere süre uzatımı yoluyla kiraya verildiği tespit edilmiştir.

DİK'in "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesi ile belediye mülkiyetindeki taşınmazların

---

ancak bu Kanun hükümlerine göre kiraya verilebileceği, “Kiralarda Sözleşme Süresi” başlıklı 64’üncü maddesi ile belirli istisnalar haricinde, kiraya verilecek taşınmazların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı ve taşınmazların üçüncü kişilere kiralanması işlemlerinin ise Kanun’un 35’inci maddesinde sayılan ihale usulleri çerçevesinde yürütülmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Kanun’un 75’inci maddesinde; kamu idarelerine ait taşınmazlara ait kira sözleşmelerinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği ve kira sözleşme bitim tarihi ile tahliye tarihi arasında ecrimisil alınacağı hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı BK’nın 15’inci maddesinde DİK’in 75’inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun 339’uncu maddesinin ikinci fıkrasında; kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı, aynı Kanun’un 347’nci maddesinin birinci fıkrasında ise; belirli süreli kira sözleşmelerinde kiraya verenin, on yıllık uzama süresi sonunda herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebileceği ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun ile 6098 sayılı Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; kira sözleşmelerinin on yıllık uzama süresi sonunda sona erdirilmesi ve bu taşınmazların 2886 sayılı Kanun çerçevesinde ihale yapılmak suretiyle kiraya verilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede ise, 2886 sayılı Kanun’a göre kiraya verilen idare mülkiyetindeki muhtelif taşınmazların on yıllık uzama süresi sonunda yeniden ihale düzenlenmeden encümen kararıyla kira bedelinde belirli bir artış yapılarak süre uzatımı yoluyla aynı kişilere yeniden kiraya verildiği görülmüştür. İdareye ait bu taşınmazların uzun süre önce kiraya verildiği bu tarihten sonra hiç ihale edilmediği ve kira sözleşmelerinin bu tarihe kadar uzatıldığı görülmüştür.

On yıllık kira uzama süresi biten taşınmazlar ile ilgili olarak 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda yer alan esas ve sürelerle dikkat edileceği belirtilmiş olmakla birlikte henüz bu sürelerle riayet edilmemiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre kiraya verilen taşınmazlara ait sözleşmelerin on

---

yıllık uzama süresi sonunda sona erdirilmesi gerektiği ve bu taşınmazların 2886 sayılı DİK ile 5393 sayılı BK’da yer alan esaslar ve süreler dâhilinde ihale yapılmak suretiyle kiraya verilebileceği ve yenileme işlemlerinin aynı usuller çerçevesinde yapılabileceği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 17: İdare Adına Tapuda Kayıtlı Bazı Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması**

İdarenin mülkiyetinde bulunan bazı taşınmazların cins tashihlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in “Cins Tashihlerinin Yapılması” başlıklı 10’uncu maddesinde; idarelerce tasarruflarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacağı ve cins tahsisi için gerekli işlemlerin yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

İdarenin taşınmaz kayıtları incelendiğinde tapu kayıtlarında tarla, kargir ev, fabrika, hayvan pazarı vb. niteliğinde görünen birçok taşınmazı bulunduğu ancak bu taşınmazların bir kısmının fiili olarak arsa, bina vb. durumda olduğu, dolayısıyla söz konusu taşınmazların tapu kayıtlarıyla fiili durumlarının örtüşmediği tespit edilmiştir.

İdare adına tapuda kayıtlı bazı taşınmazların cins tahsislerinin yapılması ile ilgili olarak çalışmalara başlanacağı belirtilmiş olmakla birlikte henüz çalışmalara başlanmamıştır.

Tapu kayıtları ile fiili durumları farklı olan taşınmazlarla ilgili tespitlerin yapılmasının ve tapu kayıtlarının fiili duruma uygun bir şekilde düzeltilmesi için İdare tarafından Tapu ve Kadastro Müdürlüğü nezdinde gerekli girişimlerde bulunulmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

### **BULGU 18: Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Gereğince Düzenlenmesi Gereken Bazı Form ve Cetvellerin Düzenlenmemesi**

İdare tarafından Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik gereğince düzenlenmesi gereken bazı formların ve Taşınmaz İcmal Cetvelinin düzenlenmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in “Kayıt şekli”

---

başlıklı 7'nci maddesinde; kamu idarelerinin mülkiyetindeki, tahsisli kullandığı veya tahsis ettiği bütün taşınmazların yönetmelikte belirtilen form ve icmal cetvellerinde gösterileceği belirtilmiştir.

İdarenin envanter kayıtları incelendiğinde, Yönetmelik hükümlerine göre düzenlenmesi gereken Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu, Orta Malları Formu ve Genel Hizmet Alanları Formunun düzenlenmediği, ilgili formların konsolide edilmesiyle mali hizmetler birimince oluşturulması gereken Taşınmaz İcmal Cetvelinin oluşturulmadığı tespit edilmiştir.

Bu form ve cetvellerin düzenlenmemiş olmasının taşınmazlara ilişkin envanter ve muhasebe kayıtlarının takibatının sağlıklı yapılmasını ve iki kayıt arasında uyumun sağlanmasını zorlaştırdığı düşünülmektedir. İdare tarafından Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak eksik olan formların düzenlenmesinin ve taşınmaz icmal cetvelinin bu formlar konsolide edilerek oluşturulmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Taşınmaların kaydına ilişkin form ve cetvellerin düzenlenmesi ve güncellenmesi için personel personel görevlendirildiği belirtilmiş olmakla birlikte, henüz bu form ve cetveller düzenlenmemiştir.

#### **BULGU 19: Taşınır Mal Yönetimi Kayıt ve Belge Düzeni, Yönetim Süreçleri ve Yetki ve Sorumlulukların İzlenmesinde Kontrol Eksiklerinin Bulunması**

İdare tarafından taşınırların etkili, ekonomik ve verimli kullanımını sağlayacak bir kontrol ortamı geliştirilemediği ve taşınır işlemlerinin taşınırların ve taşınırlara ilişkin sorumlulukların izlenebilmesini sağlamak üzere mevzuata uygun bir şekilde yürütülemediği görülmüştür.

Kamu kaynakları arasında sayılan taşınırların, gerek hesap verme sorumluluğu kapsamında gerekse 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 48'inci maddesinde yer alan düzenlemeler uyarınca hukuka uygunluk ve etkililik, ekonomiklik, verimlilik ilkeleri çerçevesinde yönetilmesi ve muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Taşınır işlemlerinin tabi olduğu hükümler Taşınır Mal Yönetmeliği'nde ayrıntılı olarak yer almaktadır.

Medeni Kanun'a göre taşınırın zilyetliği, mülkiyetine karine kabul edilmektedir ve



kamu taşınırları tasarruf eden harcama birimlerinin hesaplarında bulunarak bunların yönetimine ilişkin süreçler harcama yetkilisi tarafından kurulur ve yerine getirilir. Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde ise harcama yetkililerinin bu sorumluluğu, kayıt ve kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getireceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla işlemlerin sağlıklı yürütülebilmesi için her bir harcama birimi için sorumluluğu paylaşan bu üç yetkilinin de yetki ve sorumlulukları konusunda yeterli hassasiyeti göstermesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde; Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde, kontrol yetkilisi ile taşınır kayıt yetkilisi görevlerinin aynı kişide birleşmeyeceği açıkça ifade edilmiş olmasına rağmen;

- Kontrol ve kayıt yetkilisi görevlerinin aynı personelce yerine getirildiği,
- Bazı harcama birimlerinde kayıt ve kontrol yetkilisinin yanı sıra bir ya da iki personelin depo sorumlusu adıyla mevzuatta yeri olmayan bir görev yürüttüğü,
- Mali hizmetler biriminde görevli kayıt yetkilisinin insiyatif olarak konsolide yetkilisi görevini de yürüttüğü,
- Bir personelin iki ayrı harcama biriminde taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi görevlerini bir arada ifa ettiği görülmüştür.

Bu durum aynı zamanda, taşınır yönetiminde etkin bir iç kontrol sisteminin kurulmasına da engel teşkil edecek niteliktedir. Gerek kişinin insiyatif alması gerekse şifahi olarak görevlendirilmesi personelin taşınır işlemlerini asli görevlerinin yanında tali bir iş olarak görmesine neden olacağı gibi, bu kişilere taşınır mevzuatı hakkında yeterli eğitim desteğinin de sağlanmadığı göz önüne alındığında taşınır işlemlerinin anılan Yönetmelik'e uygun olarak yürütülmesinde en önemli unsur olan insan kaynağı ile yetki-sorumluluk mekanizmasının yeterince güçlü kurulamayacağı açıktır.

Taşınırların takibini sağlamak üzere öngörülen bir diğer mekanizma, Yönetmelik'in 36'ncı maddesinde yer alan dayanıklı taşınırların numaralandırılmasına ilişkin düzenlemedir. Madde hükmü gereğince, dayanıklı taşınırlara yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle kalıcı olacak şekilde sicil numarası verilmesi gerekmektedir. Ancak Başkanlıkta, mevzuatta öngörülen ve cins taşınırların birbirinden ayrılması ile takibini sağlayan bu önemli mekanizmanın dayanıklı taşınırlar için kurulmadığı görülmüştür.

Personelin kullanımına verilen taşınırlara ilişkin sorumluluk ise Yönetmelik'te öngörülen taşınır teslim belgesi, dayanıklı taşınırlar listesi gibi belgeler üzerinden takip edilebileceğinden bu belgelerin mevzuatta öngörüldüğü şekilde düzenlenmesi önem arz

etmektedir. Taşınır teslim belgesi, münhasıran bir kişinin kullanımına verilen taşınırlarda ilgili personelin sorumluluğunu ortaya koyan bir belge niteliğinde iken dayanıklı taşınırlar listesi, ortak kullanıma verilen taşınırlara ilişkin bilgi sunmakta olup tüm sorumluluğun imzalayan kişiye yüklenmesine sebep olacak nitelikte değildir. Dolayısıyla iki belgenin sorumluluk açısından muhatabı ve kapsamı farklılık arz etmektedir. Ancak bu ayrımın Başkanlık tarafından yeterince gözetilmediği, ortak kullanıma verilen taşınırlar için taşınır teslim belgesinin düzenlendiği bir kişinin kullanımına verilen taşınırlar için ise herhangi bir belge düzenlenmediği görülmüştür.

Bunun yanı sıra taşınırların belirli aralıklarla kontrol edilmesi amacıyla Yönetmelik'in 32'nci maddesinde öngörülen yılsonu sayımlarının da fiili olarak yapılmadığı görülmüştür. Bu durum, kayıtların fiili durumu doğru ve tam olarak yansıtmasını sağlayacak kontrollerin yeterince yapılmaması anlamına geldiğinden taşınır mal yönetim hesabının güvenilir bilgi sunması noktasında da zafiyet oluşturmaktadır. Nitekim ambarda yapılan incelemelerde de taşınır mevcudu ile kayıtların birbiriyle tutarlı olmadığı görülmüştür. Taşınır mevcudu ile kayıtlar arasındaki uyumsuzluğu giderecek sayımların sağlıklı bir şekilde yapılması, kayıtların güvenilirliğine katkı sunacaktır.

Taşınır mal yönetimi kayıt ve belge düzeni, yönetim süreçleri, yetki ve sorumlulukların izlenmesinde eksikliklerin giderilmesi için eğitimlerin düzenleneceği ifade edilmiş olmakla birlikte tespit edilen eksiklikler devam etmektedir.

Sonuç olarak kamu kaynağı niteliğindeki taşınırların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde edinilmesini, muhafazasını ve yönetilmesini sağlamak üzere; taşınır kayıtlarının fiili durumu yansıtır şekilde yapılması, harcama birimleri ile kullandıkları kaynaklar arasında yetki-sorumluluk dengesinin sağlıklı şekilde kurulması ve sorumluların taşınır mevzuatına ilişkin bilgilendirilmesini sağlayacak eğitimlerin düzenlenmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 20: Parasal Sınırlara Tabi Mal Alımlarında Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmamasına Rağmen Öngörülen Üst Sınırın Aşılması**

İdarede 4734 sayılı Kanun'un parasal sınırlara dayalı doğrudan temin (22/d) ve pazarlık usulü (21/f) maddelerine göre yapılan mal alımlarının, ödeneğinin %10 unu aşamayacak olmalarına rağmen aşıldığı ve bu konuda alınması gerekli olmasına rağmen Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınmadığı görülmüştür.

---

KİK'in 62'nci maddesinin (1) bendinde; bu Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşlamayacağı ifade edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21.1.1.2. maddesine göre; kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşları temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaaşeye ilişkin alımlar hariç olmak üzere 21'inci maddesinin (f) bendi, 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10 unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

Anılan Tebliğ'in 21.2'inci maddesinde; kurum ve kuruluşların mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranını hesaplayacakları belirtilmiştir.

Aynı Tebliğ'in 21.3'üncü maddesinde; ihale ve harcama yapmaya yetkili birimlerin 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yaptıkları harcamalarının, toplam ödeneklerinin %10 oranını aşıp aşmadıklarını takip edecekleri belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri karşısında; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için 21/f ve 22/d kapsamında yapılan harcamaların, her biri için ayrı ayrı olmak üzere bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10 oranını aşıp aşmadığının takip edilmesi ve %10 oranın aşılacağıının anlaşılması halinde, uygun görüş için Kamu İhale Kurumuna başvurulması gerekmektedir.

Yapılan incelemede Belediyenin mal alımları için bütçesine konulan ödeneğin %38,27'si oranında mal alımları söz konusu doğrudan temin ve pazarlık maddeleriyle yapılmıştır. Hizmet alımları için doğrudan temin ve pazarlık parasal limitleriyle alımlar söz konusu %10'luk sınırın altında kalmaktadır. Yapım işleri içinse bu kapsamda harcama yapılmadığı aşağıda tabloda gösterilmiştir.

İdarenin belirtilen nitelikli mal alımları harcama tutarlarının %10'luk ödenek değerini aşabilmesi için gerekli Kamu İhale Kurulu uygun görüşünün alınması için herhangi bir girişimde bulunmadığı anlaşılmaktadır.

**Tablo 4: Mal Alımı ve Hizmet İşlerine Ayrılan Ödenekler ve Harcama Tutarları**

2019 Ödeneği	Yılı	Toplam Ödenek Tutarı (TL) (A)	Toplam Ödenek'in %10'u (Limit) (B=A*%10) (TL)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Limiti Aşan Tutar (TL) (D=C-B)
<b>Mal Alımı</b>		18.469.000,00	1.846.900,00	7.068.271,59	5.221.371,59
<b>Hizmet Alımı</b>		27.753.000,00	2.775.300,00	2.440.788,70	-
<b>Yapım İşi</b>		26.050.000,00	2.605.000,00	0	-

Yapılan mal alımlarında % 10 oranının aşılmamasına hassasiyetle dikkat edileceği belirtilmiş olmakla birlikte 2019 yılında bu sınır aşılmıştır.

Belediyenin mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için bütçesine konan yıllık toplam ödeneklerini dikkate alarak her bir alım için ayrı ayrı %10 oranını aşıp aşmadığını kontrol etmesi ve böyle bir zorunluluk durumunda ise buna ilişkin başvurularını, ilgili veya bağlı buldukları kurum ve kuruluşlar aracılığıyla Kamu İhale Kurumuna yaparak Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alması gerekmektedir.

#### **BULGU 21: Kompanzasyon Sisteminin Bakım ve Onarımlarının Zamanında Yapılmaması Nedeniyle Reaktif Enerji Bedeli Ödenmesi**

İdarenin elektrik sayaçlarına tüketilen reaktif enerji miktarını ölçmek üzere gerekli kompanzasyon sistemlerini kurduğu, ancak sistemin bakım, onarımlarının yapılmaması ve arızalarının zamanında giderilmemesi nedeniyle reaktif enerji tahakkuk edilmesine sebep olduğu ve bu bedellerin ödendiği tespit edilmiştir.

31/12/2015 tarihli Dağıtım Lisansı Sahibi Tüzel Kişiler ve Görevli Tedarik Şirketlerinin Tarife Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar'ın 13'üncü maddesinde; bu esaslarda belirtilen abonelerin kompanzasyon sistemi kurması gerektiği ve bu abonelerin çektikleri aktif enerji miktarının yüzde otuz üçünü aşan şekilde endüktif reaktif enerji tüketmeleri veya aktif enerji miktarının yüzde yirmisini aşan şekilde kapasitif reaktif enerji vermeleri halinde reaktif enerji tüketim bedeli ödemekle yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Tüketicilerin önce sistemden çektikleri (endüktif reaktif enerji) ve daha sonra sisteme verdikleri (kapasitif reaktif enerji) reaktif enerjiye ilişkin olarak belirlenen sınırların aşılması halinde reaktif enerji bedeli uygulanmaktadır.

Reaktif enerji bedelinin, sistemin bakım onarım ve kontrollerinin yapılmaması ve

---

arızalarının zamanında giderilmemesinden kaynaklandığı görülmüştür.

Reaktif enerjiyi önlemek için kompanzasyon sistemlerinin kurulması yeterli değildir. Bununla birlikte sisteminin etkin olarak çalıştırılmasının sağlanması gerekir.

Kompanzasyon sisteminin bakım ve onarımlarının zamanında yapılması için çalışmalara başlandığı belirtilmiş olmakla birlikte, 2019 yılı sonu itibariyle bazı aboneler için reaktif enerji bedeli tahakkuk etmeye devam etmektedir.

Bartın Belediyesi adına yaklaşık 173 adet elektrik aboneliği bulunmaktadır. Aboneliklerin Belediye sınırları içerisinde farklı yerlerde olması göz önüne alındığında, öncelikle tüketim miktarları yüksek sayaçlardan başlamak üzere sistemin bakım, onarım ve kontrollerinde etkinlik sağlayacak, problemlerin anında tespit edilmesi ile arızalara zamanında müdahale edilebilmesine imkân verecek bir sistemin kurulması gerekmektedir.

#### **BULGU 22: Katı Atık Bertaraf Tesislerinin Kurulmaması ve Evsel Katı Atıkların Düzenli Depolanmaması**

Belediye tarafından kurulması gereken katı atık bertaraf tesisinin kurulmadığı ve buna bağlı olarak evsel katı atıkların vahşi depolama sahalarına döküldüğü tespit edilmiştir.

Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanmasına ilişkin görev, yetki ve sorumluluklar 5393 sayılı BK'nın 14 ve 15'inci ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddeleri ile belediyelere ve büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 11'inci maddesi gereğince, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler, evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletlettirmekle yükümlüdürler.

Çevre Kanunu gereği; her türlü atık ve artığı, çevreye zarar verecek şekilde, ilgili yönetmeliklerde belirlenen standartlara ve yöntemlere aykırı olarak doğrudan ve dolaylı biçimde alıcı ortama vermek, depolamak, taşımak, uzaklaştırmak ve benzeri faaliyetlerde bulunmak yasaktır. Geri kazanım imkânı olmayan atıklar, yönetmeliklerle belirlenen uygun yöntemlerle bertaraf edilir.

Çevre Kanunu'nun (Değişik 13.05.2006-5491) Geçici 4'üncü maddesi gereğince, evsel nitelikli katı atık bertaraf tesisini kurmamış belediyeler, bu tesislerin kurulmasına ilişkin

iş termin plânlarını bu Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde ilgili Valiliklere sunmak ve iş termin plânının ilgili Valiliğe sunulmasından itibaren; belediyelerde nüfusu, 100.000'den fazla olanlarda 3 yıl, 100.000 ilâ 50.000 arasında olanlarda 5 yıl, 50.000 ilâ 10.000 arasında olanlarda 7 yıl, 10.000 ilâ 2.000 arasında olanlarda 10 yıl içerisinde işletmeye almak zorundadır.

Bartın 2019 yılı merkez nüfus sayısının 100.000 ilâ 50.000 arasında olduğu ve anılan Kanun maddesinin 13.05.2006 tarihinde yürürlüğe girdiği dikkate alındığında, Belediyenin 13.05.2012 tarihine kadar katı atık bertaraf tesisini kurması ve işletmeye alması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Yapılan incelemede, 2019 yılı sonu itibariyle Belediyenin katı atık bertaraf tesisini kurmadığı ve katı atıkların düzenli depolama sahaları yerine vahşi depolama sahalarına dökülmeye devam edildiği görülmüştür.

Katı atık bertaraf tesisi işi ihalesinin 2020 yılında yapıldığı ifade edilmiş olmakla birlikte tesisin henüz yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Anılan Kanun gereğince Belediyenin mümkün olan en kısa zamanda katı atık bertaraf tesisleri kurma çalışmalarına başlaması gerekmektedir. Katı atık bertaraf tesislerinin kurularak katı atıkların düzenli depolama sahalarına kabul edilmesi çevre, su kaynakları ve insan sağlığı açısından önem arz etmektedir.

### **BULGU 23: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuata Aykırı Hükümler Konulması**

Belediye ile yetkili sendika arasında bağitlanan sosyal denge tazminatı sözleşmesine başka kanun veya toplu sözleşmede sınırları çizilmiş olan konularda bu sınırları aşabilecek nitelikte hükümlerin konulduğu görülmüştür.

4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde; sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı arasında sözleşme yapılabileceği ve yapılan sözleşmenin bu Kanun'un uygulanmasında toplu sözleşme sayılmayacağı belirtilmiştir.

Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin "Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" başlıklı 4'üncü bölümünün "Sosyal Denge

---

Tazminatı” başlıklı 1’inci maddesinde;

“Sosyal denge sözleşmesi imzalayan sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinden aynı unvanlı personelden alınacak aidatın iki katına kadar taraf sendika sosyal denge sözleşmesi aidatı alabilir. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dâhilinde yararlandırılır.” hükmü yer almaktadır.

Belediye ile yetkili sendika arasında 2019 yılında imzalanan Sosyal Denge Sözleşmesi’nin “Sözleşmenin Kapsamı ve Yararlanma Şartları” başlıklı 5’inci maddesinde;

**“B-Yararlanma Şartları**

a) Bu toplu iş sözleşmesinden 4. Madde A Kapsamı (b) bendine göre çalışanlar taban aylığının %1’i oranında sözleşme aidatı ödemek kaydıyla yararlanır.

b) Sözleşme imzalandığı tarihten sonra kuruma atama ve nakil gelenlerde taban aylığının %1’i oranında sözleşme aidatı ödeyerek yararlanır.

c) Toplu İş Sözleşmesinin imzalanması sırasında Türk Yerel Hizmet-Sen üyeleri “ %1, Türk Yerel Hizmet-Sen’e üye olmayıp başka sendikaya üye olanlar “ %1, hiçbir sendikaya üye olmayanlar ile, sonradan işe başlayıp ta hiçbir sendikaya üye olmayanlar “ %1 veya Toplu İş Sözleşmesinin imzalanması sırasında Yetkili Sendika TÜRK YEREL HİZMET-SEN’ e üye olup da sonradan ayrılıp başka sendikaya üye olanlar %1, hiçbir sendikaya üye olmayanlar ise %1 oranında,” Her Ay alacağı Mali ve Sosyal Haklar Yardımından dayanışma aidatı ödemek suretiyle yararlanırlar. ”,

**“MADDE 10- SOSYAL ÇALIŞMALARDA YARDIMCI OLMAK**

İşveren; Sendika şube ve işyeri temsilcileri doğrultusunda yapılacak sosyal çalışmalarda ve etkinliklerde gerekli kolaylığı sağlar. Sendikanın düzenleyeceği ve yapacağı her türlü toplantı, gezi, tiyatro gibi faaliyetlerde işyerinin çalışma düzenini aksatmayacak şekilde mesai saatinde de yapılabilir.

**MADDE 11- SOSYAL HAKLAR**

a) İşveren ile sendika, çalışan personelinin kendisi ve bakmakla yükümlü olduğu eş ve çocuklarının, İşverenin kuruluşlarından, sosyal tesislerinden ( Spor Kompleksi, Kültür Merkezinde bulunan Sinema, Tiyatro, Düğün salonu, Nikâh Salonu vb. ) ücretsiz veya indirimli yararlanması için Kurum İdari Kurullarında görüşerek bir çözüme ulaştırır.

---

b) İşveren, Çalışan personelinin örgün, açık öğretim ve yabancı dil öğrenmeye teşvik etmek amacıyla personelini yabancı dil kursuna gitmeye teşvik eder ve bununla ilgili kararları Kurum İdari Kurulları alır.

### **MADDE 17- ÇALIŞANLARIN EĞİTİMİ**

a) İşveren, tüm çalışanlara mesleki becerilerinin artırılması ve mesleki bakımdan gelişmelerini sağlayacak eğitimleri yaptırır.

Çalışanın bilgi ve becerisini artırmak suretiyle iş veriminin yükseltilmesi amaçlanır. Sendika, işveren ve odalar, mesleki teşekküller, dernekler ve benzeri kurum ve kuruluşlar tarafından müştereken düzenlenen kurs, seminer ve konferanslar için işveren kendi salon araç ve gereçlerini başkanın iznine bağlı olarak ücretsiz tahsis eder.

b) Teknik elemanlarının ve zabıta memurlarının sendikanın bilgisi dâhilinde mesleki konularda bilgi ve becerilerinin artırılması amacı ile değişik ekiplerle rotasyonu sağlanır.”

hükümlerine yer verilmiştir.

Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceğine, 6289 sayılı Kanun'un 33'üncü maddesiyle 375 sayılı KHK'ya eklenen Ek 15'inci maddeyle izin verilmiş; aynı Kanun'un 22'nci maddesiyle de 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesi, başlığıyla birlikte bu doğrultuda değiştirilmiştir.

Buna göre; 375 sayılı KHK'nın Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde Belediye Başkanının teklifi üzerine Belediye Meclisince karar verilmektedir. Sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminat tutarı ise ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendika ile belediye başkanı arasında imzalanan sözleşme ile belirlenmektedir.

Madde metninden açıkça anlaşılacağı üzere belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece “ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlarda tespit etmek üzere” yetkilendirilmiştir. Bunun dışında sözleşme hakkını toplu sözleşme gibi düşünmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında başkaca hükümler koymak yersizdir.

Zira 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde, mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı açıkça



---

belirtilmiştir.

Devlet Personel Başkanlığı tarafından 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesi hükümlerinin uygulamasına ilişkin 17.07.2012-8326 tarih ve sayılı görüşünde ise: bu sözleşmelerde taraf olan sendikanın dışında kalan sendikaların üyelerinden veya sendika üyesi olmayan kamu görevlilerinden dayanışma aidatı veya başka adlar altında bir ödenti (aidat) alınmasına ilişkin hükümler konulamayacağı belirtilmiştir.

Bu bağlamda imza altına alınan Sosyal Denge Sözleşmesi'nin yukarıda yer verilen hükümleri sosyal denge tazminat tutarının belirlenmesi dışında hükümler içerdiğinden 4688 sayılı Kanun'un 32'nci madde hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.

#### **BULGU 24: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması**

Belediyede yapılan incelemelerde işçilerin yıllık izinlerinin kanuna uygun şekilde kullandırılmadığı görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 50'nci maddesinde, dinlenmenin çalışanların bir hakkı olduğu ve bu hakların kullanımının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. 4857 sayılı İş Kanunu'nun yıllık izinlere ilişkin maddelerinde,

- İşçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği,
- Yıllık iznin Kanunda gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu,
- İş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği,
- Yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı,
- İzinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı,
- Yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler,
- İzinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller,
- İşverence tutulması zorunlu kayıtların şeklinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiştir.

---

4857 sayılı Kanun'un 56'ncı maddesinde yıllık iznin Kanun'un 53'üncü maddesinde gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu düzenlemesi göze alındığında, yıllık izinlerin kullanılmasında asıl olanın işçinin talebine bağlı olarak kullanılmasının değil, işveren tarafından Kanun ve ilgili emredici Yönetmelik düzenlemeleri doğrultusunda planlanıp kullandırılması olduğu anlaşılmaktadır.

4857 sayılı Kanun'un "Yıllık Ücretli İzin Hükümlerine Aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde işveren sorumluluğunun yerine getirilmemesinin müeyyideleri de belirtilmiştir:

*"Yıllık ücretli izni bu Kanunun 56 ncı maddesine aykırı olarak bölen veya izin ücretini 57 nci maddenin üç ve dördüncü fıkralarında belirtilen usule aykırı olarak ödeyen veya eksik ödeyen 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 kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası idari para cezası verilir."* düzenlemesi mevcuttur.

Bu itibarla, İK'nın yıllık izin hakkından vazgeçilemeyeceği düzenlemesi işçi açısından, işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olması da işveren açısından emredici düzenlemeler olup iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin kullanamadığı yıllık izin sürelerine ait ücretinin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden ödeneceğine yönelik düzenlemenin yıllık iznin işçi tarafından kullanılıp kullanılmamasına ilişkin bir esneklik olarak değil, işveren tarafından kullandırılmamış izinlerin bulunması durumunda iş akdinin feshi gibi zaruri durumda işçinin mağdur olmamasına yönelik bir önlem olarak anlaşılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Bartın Belediyesinde kadrolu işçi pozisyonunda çalışan 125 personelin 67'sinin 200; 99'unun 100 günün üzerinde kullanılmamış izni bulunmaktadır. Sadece bir işçinin izni 50 günün altındadır. Bu işçiler emekli olduklarında kullanmadıkları yıllık ücretli izin hakları kendilerine izin ücreti olarak ödenecektir.

Sonuç olarak, daimi işçi olarak çalışan personel tarafından yıllık izinlerinin kullanılmayıp yıllar itibariyle devrederek devam edilmesi yıllık izin düzenlemelerine aykırı bir uygulama olarak hem iş ve işçi verimliliğinin olumsuz yönde etkileyebilecek hem de idarenin nakit yönetimi, geleceğe yönelik yükümlülükleri ve iş yönetimi süreçlerini güçleştirerek iş ve işlemlerinde hukuka uygunluğuna gölge düşürecektir.

---

İşçilerin yıllık izinlerinin planlanarak düzenli olarak kullanılacağı belirtilmiş olmakla birlikte 2019 yılı içerisinde düzenli olarak kullanılmamıştır.

Bu sebeple daimi işçilerin yıllık izinlerinin belirtilen etkenlerin değerlendirilmesi ile uygun şekilde planlanıp düzenli olarak kullanılması gerekmektedir.

#### **BULGU 25: Sayıştay İlamlarının Gereğinin Yerine Getirilmemesi**

İdarenin gelir, kayıt ve belgeleri ile Sayıştay ilamları cetvelinin incelenmesi sonucunda, 2012 ve 2013 yıllarına ait kesinleşen muhtelif tutarlı Sayıştay ilamlarının tahsil edilmediği görülmüştür.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 53'üncü maddesinde; Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirileceği ve ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden, kamu idarelerinin üst yöneticilerinin sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Buna göre kesinleşen Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde tahsil edilmesi gerekir.

2012 ve 2013 yılı Sayıştay ilamları ile kesinleşmiş tutarların tahsil edilmediği görülmüştür.

Sayıştay ilamlarının tahsil edileceği belirtilmiş olmakla birlikte henüz tahsil edilmemiştir.

#### **BULGU 26: Mali Konular İçeren Yönetmelik ve Yönetmelik Değişikliğinin Sayıştayın İstişâri Görüşü Alınmadan Yürürlüğe Konulması**

Mali konuları düzenleyen Bartın Belediyesi Özel Halk Otobüsleri Çalışma ve Seyrüsefer Yönetmeliği'nin Sayıştayın istişâri görüşü alınmadan yürürlüğe konulduğu ve Yönetmelik'te değişiklik yapıldığı görülmüştür.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Daireler Kurulu" başlıklı 27'nci maddesinde genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemlerin, Sayıştayın istişâri görüşü alınarak yürürlüğe konulacağı hüküm altına alınmıştır.

Mali konularda düzenlenecek yönetmelik ve yönetmelik değişiklikleri ile ilgili olarak Sayıştayın istişâri görüşünün alınması zorunludur.

---

Bartın Belediyesi sınırları ve mücavir alan içerisinde toplu taşıma hizmeti veren özel halk otobüslerinin çalışma usul ve esaslarını düzenleyen Özel Halk Otobüsleri Çalışma ve Seyrüsefer Yönetmeliği belediye meclisinin 01.10.2012 tarih ve 184 sayılı kararı ile yürürlüğe konulmuştur. Yönetmelik'in 11'inci maddesinde özel halk otobüslerinin yıllık çalışma ruhsatı ile çalışacağı ve yıllık çalışma ruhsat bedelinin 12.000 (on iki bin) tam bilet karşılığı olduğu belirtilmiştir. 06.08.2014 tarih ve 228 sayılı Belediye Meclisinin Kararı ile Anılan Yönetmelik'in 11'inci maddesinde değişiklik yapılarak yıllık çalışma ruhsat bedeli 9.000 (dokuz bin) tam bilet olarak değiştirilmiştir.

Özel Halk Otobüsleri Çalışma ve Seyrüsefer Yönetmeliği 2012 yılında yürürlüğe konulurken ve 2014 yılında değiştirilirken Sayıştayın istişari görüşü alınmadığı tespit edilmiştir.

Bundan itibaren mali konular içeren yönetmelik ve yönetmelik değişikliklerinin Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulacağı belirtilmiştir.

Mali konularda hüküm içeren yönetmelik ve yönetmelik değişiklikleri ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemlerin yürürlüğünden önce, kamu idarelerince Sayıştayın görüşünün alınması gerekir.

#### **BULGU 27: Ön Ödeme Karşılığı Yeterli Ödeneğin Harcama Biriminde Mevcut Olup Olmadığının Kontrol Edilmemesi**

İdarenin harcama biriminde ilgili bütçe tertibinden ön ödeme karşılığı yeterli ödeneğin olup olmadığının kontrolünün yapılmadığı görülmüştür.

MİBMY'e göre belediye bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır. Belirli amaçların yerine getirilmesi amacıyla harcama birimlerine ödenek tahsis edilir. 5018 sayılı KMYKK'nın "Harcama Yetkisi ve Yetkilisi" başlıklı 31'nci maddesinin son fıkrasında harcama yetkililerinin bütçede öngörülen ödenek tutarları kadar harcama yapabileceği ifade edilmiştir.

Kanun'un 13'üncü maddesinde bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde dikkat edilecek ilkeler sayılmış olup; ödeneklerin belirli amaçları gerçekleştirmek üzere bütçeyle tahsis edileceği ve kamu hizmetlerinin bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirileceği; 20'nci maddesinde ise,

---

---

kamu idarelerinin bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamayacakları ve bütçeyle verilen ödeneklerin tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilmeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapabileceği, verilecek avansın üst sınırlarının Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda gösterileceği Kanun'un 35'inci maddesinde hüküm altına alınmıştır.

Ön ödeme karşılığında yapılan ödemelerde ödenek kontrollerinin yapıldığı belirtilmiş olmakla birlikte, ön ödeme karşılığında yapılan ödemelerde ödenek tutarı ve ödenek tertibinin belgelerde yer almadığı görülmüştür.

Belediyede yapılan incelemede ön ödeme karşılığı için ödeneğin olup olmadığının kontrol edilmediği ve o ödeneğin harcama için mahsup yapılana kadar saklı tutulmadığı görülmüştür. Bütçeyle tahsis edilen ödenek tertiplerinin sürekli takibinin sağlanarak ödenek kontrollerinin zamanında yapılmasının sağlanması ve böylece ödeneği bulunmadan harcama yapılmasının önüne geçilebileceği değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

**8. EKLER****EK 1: İZLEME**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Mevzuata Aykırı Hükümler Konulması	2018	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu edilmiş ve denetim görüşünü etkilemeyen tespit ve değerlendirmeler bölümü bulgu 23'de yer almaktadır.
Kuruma Ait Bazı Taşınmazların İhale Yapılmaksızın İşgalci Konumunda Bulunan Kişilere Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Süresi Biten Taşınmaz Kira Sözleşmelerinin Sürelerinin Encümen Kararı İle Uzatılması	2018	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu edilmiş ve denetim görüşünü etkilemeyen tespit ve değerlendirmeler bölümü bulgu 16'da yer almaktadır.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	