



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# AĞRI BELEDİYESİ

## 2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7. DENETİM BULGULARI.....	11
8. EKLER.....	49



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:Personel Durumu .....	2
Tablo 2:2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	3
Tablo 3:2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	4
Tablo 4:2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2020) Seyri.....	5
Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....	6
Tablo 8:Tahsilat Oranı Düşük Gelirler.....	29
Tablo 9:İnfaz Edilmeyen Sayıştay İlamları.....	41



## **KISALTMALAR**

**AATUHK:** Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun

**KDV:** Katma Değer Vergisi

**ÜFE :** Üretici Fiyat Endeksi

**VUK:** Vergi Usul Kanunu





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmaz Tahsislerin Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi
2. Belediye Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazlarla İlgili Hesapların Mali Tablolarda Doğru Bilgi Sunmaması
3. Belediyenin İller Bankası Anonim Şirketindeki Ortaklık Payının Gerçek Değeri ile Görülmemesi
4. Belediyenin Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'ye Olan Borcunun Kayıtlarda Yer Almaması
5. Tahakkuk Eden Faiz Giderlerinin Muhasebeleştirilmemesi
6. Kıdem Tazminatı Tahakkuklarının Yapılmaması
7. Vergi ve Sosyal Güvenlik Kurumu Borçlarının Vade Ayrımı Yapılmadan Tamamının Kısa Vadeli Borçlarda İzlenmesi
8. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtılmaması

### B. Diğer Bulgular

1. Arazi ve Arsaların Üzerine Yapılan Binaların Tapu Kayıtlarında Cins Tashihlerinin Yapılmaması
2. Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması
3. Gecekondu Kanunu Hükümlerine Göre Oluşturulması Gereken Fon Hesabının Oluşturulmaması
4. Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren Tedarikçi Firmalardan Bazılarının Bazı Aylarda Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Beyannamelerini Vermemesi
5. İdare tarafından Yapılan Alımlarda Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Limitlere Uyulmaması
6. Elektrik Faturası Ödemelerinde, Muaf Olunması Gereken Elektrik Tüketim Vergisinin Yer Alması

7. İdare Bütçesinden Karşılanaa Dağıtım Tesis Giderlerinin Elektrik Dağıtım Şirketinden Talep Edilmemesi
8. Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelini Oluşturana Gelir Kalemlerinden Bazılarının Tahakkuk Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Gerçekleşmesi
9. İdare Tarafından Ödenen Katma Değer Vergilerinin İndirim Konusu Yapılmaması
10. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
11. Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Numarası Bırakılması ve Bazı Yevmiye Kayıtlarının Silinmesi
12. Kişilerden Alacaklar Hesabı Yardımcı Hesapları ile Bütçe Gelirleri Hesabı Yardımcı Hesaplarının Doğru Bir Şekilde Kullanılmaması
13. İş Avanslarında Mahsup Sürelerine Uyulmaması ve Faiz İşletilmemesi
14. Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
15. Otopark Bedeli Olarak Alınan Paraların Otopark Yönetmeliğine Aykırı Olarak Kullanılması
16. Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi
17. Taşınır Yönetim Hesabının Düzenlenmemesi
18. Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi
19. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması

---

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

## 1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 32 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Ağrı Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 3 birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, İç Denetim Birimi ve Teftiş Kurulu Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 3 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 21 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

**Tablo 1:Personel Durumu**

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	399	60
Sözleşmeli Personel	39	7
Kadrolu İşçi	190	83
<b>Toplam</b>	<b>628</b>	<b>150</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		<b>435</b>

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu 1 adet şirketi bulunmaktadır.

### 1.3. Mali Yapı

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

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

Ağrı Belediyesinin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

**Tablo 2:2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	17.366.893,00	13.322.250,00	30.689.143,00	27.374.500,17	3.314.642,83	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	1.610.833,00	2.234.900,00	3.845.733,00	3.798.521,93	47.211,07	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	74.255.545,00	15.644.500,00	89.900.045,00	84.569.363,75	5.330.681,25	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	300.000,00	2.883.000,00	3.183.000,00	3.182.380,00	620,00	0,00
05	Cari Transferler	0,00	1.261.525,00	-705.000,00	556.525,00	276.956,89	279.568,11	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	103.922.829,00	-27.262.000,00	76.660.829,00	67.046.287,40	9.614.541,60	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	500.000,00	-322.000,00	178.000,00	177.915,45	84,55	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	6.000.000,00	-5.795.650,00	204.350,00	0,00	204.350,00	0,00
<b>Toplam</b>		<b>0,00</b>	<b>205.217.625,00</b>	<b>0,00</b>	<b>205.217.625,00</b>	<b>186.425.925,59</b>	<b>18.791.699,41</b>	<b>0,00</b>

Ağrı Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 205.217.625,00 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 186.425.925,59 TL bütçe gideri yapılmış ve 18.791.699,41 TL ödenek iptal edilmiştir.

**Tablo 3:2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	12.436.666,00	8.378.855,31	1.995,70	8.376.859,61	67,36
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	23.014.584,00	13.697.193,39	4.228,79	13.692.964,60	59,50
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	68.000.000,00	3.233.268,56	342,79	3.232.925,77	4,75
05- Diğer Gelirler	99.305.147,00	119.510.285,26	800,00	119.509.485,26	120,35
06- Sermaye Gelirleri	2.461.228,00	0,00	0,00	0,00	0
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	-
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	-
<b>Toplam</b>	<b>205.217.625</b>	<b>144.819.602,52</b>	<b>7.367,28</b>	<b>144.812.235,24</b>	<b>70,57</b>

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %70,57 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%67) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%59) seviyesinde gerçekleşirken, alınan bağış ve yardımlar (%0,048) oranında beklenenin çok altında gerçekleşmiştir. Diğer gelirler kalemi ise beklentinin üstünde (%120) seviyesinde gerçekleşmiştir.

**Tablo 4:2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	17.366.893,00	27.374.500,17	157,6
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.610.833,00	3.798.521,93	235,81
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	74.255.545,00	84.569.363,75	113,89
04- Faiz Gideri	300.000,00	3.182.380,00	1060,79
05- Cari Transferler	1.261.525,00	276.956,89	21,95
06- Sermaye Giderleri	103.922.829,00	67.046.287,4	64,51
07- Sermaye Transferleri	500.000,00	177.915,45	35,58
08- Borç Verme	0,00	0,00	-
09- Yedek Ödenekler	6.000.000,00	0,00	0
<b>Toplam</b>	<b>205.217.625,00</b>	<b>186.425.925,59</b>	<b>90,84</b>

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %91 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel harcamalarına ilişkin gider kalemleri %157,60 sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi

giderleri %235,81 mal ve hizmet alım giderleri %113,89 oranında beklenenin üstünde, diğer giderler kalemleri ise beklenenin altında gerçekleşmiştir. Faiz gider kalemi ise beklentinin çok üstünde %1060,79 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

**Tablo 5:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri**

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	5.548.413,48	8.191.527,52	8.378.855,31	47,63	2,28
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	11.960.926,02	17.380.717,21	13.697.193,39	45,31	-21,19
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	16.904.624,46	2.050.338,20	3.233.268,56	-87,87	57,69
Diğer Gelirler	67.374.571,53	80.880.165,03	119.510.285,26	20,05	47,76
Sermaye Gelirleri	3.795.720,00	0,00	0,00	-	-
<b>Toplam</b>	<b>105.584.255,49</b>	<b>108.502.747,96</b>	<b>144.819.602,52</b>	<b>2,76</b>	<b>33,47</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	117.368,87	5.919,06	7.367,28	-94,95	24,46
<b>Net Toplam</b>	<b>105.466.886,62</b>	<b>108.496.828,90</b>	<b>144.812.235,24</b>	<b>2,87</b>	<b>33,47</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında bütçe gelirleri bir önceki yıla göre 36.315.406,34 TL'lik (%33,47) artış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 3.683.523,82 TL (%21,19) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 187.327,79 TL (%2,28), alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 1.182.930,36 TL (%57,69) ve diğer gelirlerde 38.630.120,23 TL (%47,76) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın alınan bağış ve yardım ile özel gelirler ve diğer gelirlerden kaynaklandığı görülmektedir.

**Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2020) Seyri**

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	15.657.095,97	16.988.798,17	27.374.500,17	8,51	61,13
SGK Devlet Prim Giderleri	2.215.073,63	2.137.914,23	3.798.521,93	-3,48	77,67
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	53.015.081,14	77.626.844,94	84.569.363,75	46,42	8,94
Faiz Giderleri	3.203.433,72	22.375.900,00	3.182.380,00	598,49	-85,77
Cari Transferler	16.200,00	93.229,00	276.956,89	475,48	197,07
Sermaye Giderleri	42.754.735,30	29.053.896,93	67.046.287,40	-32,04	130,77

Sermaye Transferleri	489.411,91	0,00	177.915,45	-	-
<b>Toplam</b>	<b>117.351.031,67</b>	<b>148.276.583,27</b>	<b>186.425.925,59</b>	<b>26,35</b>	<b>25,72</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 38.149.342,32 TL (%25,72) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında personel giderlerinin 10.385.702,00 TL (%61,13), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 1.660.607,70 TL (%77,67), mal ve hizmet alım giderlerinin 6.942.518,81 TL (%8,94), ve sermaye giderlerinin 37.992.390,47 TL (%130,77) arttığı, faiz giderlerinin ise 19.193.520,00 TL (%598,49) azaldığı görülmüştür. Belediye tarafından kullanılan kredilerin gelecek dönemlerine ait faiz tutarlarının, 381/481 Gider Tahakkukları hesaplarının yanlış kullanılması sonucu 2020 yılında 630 Giderler hesabı ile 830 Bütçe Giderleri hesaplarında giderleştirilmesi nedeniyle faiz giderlerinin 2020 yılında olması gerekenden çok fazla görüldüğü, 2021 yılındaki azalmanın da bundan kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 151.601.158,72 TL, Faaliyet Geliri 164.091.907,46 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 12.490.748,74 TL olarak gerçekleşmiştir.

Ağrı Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

**Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler**

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Öz Ağrı İnşaat Yemek Taşımacılık Personel A.Ş.	100.000,00	100.000,00	100

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Ağrı Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması



gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre Şehircilik ve İklim Bakanlığı yetkilidir.

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

#### **1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi**

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

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

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

---

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

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

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

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

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

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

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

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

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18

---

standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiş olup idare, iç kontrol faaliyetlerini bu kapsamda yürütmüştür.

Belediye Kamu İç kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı 03.09.2020 tarihli üst yönetim oluru ile yürürlüğe girmiş ve yayımlanmıştır.

İdarede kontrol ortamındaki standartlar kapsamında etik komisyonu kurulmuş, çalışanlar ve yeni işe başlayanlar tarafından etik sözleşmesi imzalanmıştır.

Kurum, İdare Faaliyet Raporunu hazırlamıştır. Ancak, İdare faaliyet raporu kurumun web sitesinde yayınlanmamıştır.

Belediyenin mali iş ve işlemleri İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'da belirtilen biçimiyle idarenin yönetim sorumluluğu çerçevesinde gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerle ilişkin malî karar ve işlemler, harcama birimleri ve malî hizmetler birimi tarafından idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, ayrıntılı harcama veya finansman programları, merkezi yönetim bütçe kanunu ve diğer malî mevzuat hükümlerine uygunluk yönlerinden kontrol edilir. Malî karar ve işlemler harcama birimleri tarafından kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması açısından da kontrol edilir.

İş akış süreçleri belirlenmiştir. Yetki devirleri ve sınırları yazılı olarak belirlenmiştir. İdare yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini dikkate almaktadır.

İdare kurumsal risklerini ve iç kontrol risklerini belirlememiştir. İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, görevlendirilmemiştir.

Ağrı Belediyesi bünyesinde 1 adet İç Denetçi kadrosu bulunmaktadır. Ancak İç Denetçi iç denetim kapsamında günümüze kadar herhangi bir denetim gerçekleştirmemiş, üst yöneticiye danışmanlık görevi yapmıştır.

Kurumda veri kayıt ve dosyalama sistemi mevcuttur. Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sunacak bir yönetim bilgi sistemi kurulmuştur. Mevcut bilgi yönetim sistemleri bilgi güvenliğini ve yedekleme gerekliliklerini sağlayacak şekilde dizayn edilmiştir.

Üst yönetici ve harcama birimleri iç kontrol güvence beyanını imzalamıştır.

Yukarıdaki prosedürler değerlendirildiğinde iç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetimi üst yönetim ve kurum personeli tarafından sahiplenilmemiştir.

---

---

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ağrı Belediyesinin 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM BULGULARI

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

### A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

#### **BULGU 1: Taşınmaz Tahsislerin Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi**

Belediyenin mülkiyetinde olup, diğer kamu idarelerine tahsis edilen taşınmazlar ile diğer kamu idarelerine ait olup Belediyece tahsisli kullanılan taşınmazların muhasebe kayıtlarında yardımcı hesap bazında takibinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin (d) bendinde, belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252 Binalar hesap gruplarına ait işlemlerin açıklandığı ve hesapların işleyişlerini düzenleyen 187, 189, 191 ve 193'üncü maddelerinde, kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ile kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği belirtilmekte olup, İdarelerce yapılması gereken muhasebe kayıtları da bu maddelerde açıklanmıştır.

---

Ayrıca mahalli idareler için yayımlanan, 2021 yılı Detaylı Hesap Planında Maddi Duran Varlıklar hesap grubunda yer alan 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri, 252 Binalar Hesaplarının içinde, tahsis işlemine konu olanların bulunması durumunda, kaydedileceği yardımcı hesaplar belirtilmektedir. Bu nedenle, kamu idarelerince yapılan taşınmaz tahsislerinin ilgili maddi duran varlığın 02-Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar ile 500.11 Tahsis Edilen Taşınmazlar, kamu idarelerince tahsisli kullanılan taşınmazların ise 03-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar ile 500.12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar yardımcı hesapları kullanılarak kurum mali tablolarında izlenmesi gerekmektedir.

2021 yılına ait Belediyenin mali tabloları ve muhasebe kayıtları ile Belediyece tahsis edilen veya tahsisli kullanılan taşınmazlara ilişkin bilgi ve belgeler incelendiğinde, Belediyece tahsis edilen veya tahsisli kullanılan taşınmazların yardımcı hesap bazında kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla, diğer İdarelere tahsis edilen veya Belediyece tahsisli kullanılan taşınmazların detaylı hesap planında belirtilen yardımcı hesaplar kullanılarak muhasebe kayıtlarına alınması ve takibinin bu hesaplar üzerinden yapılması gerekmektedir.

## **BULGU 2: Belediye Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazlarla İlgili Hesapların Mali Tablolarda Doğru Bilgi Sunmaması**

Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların miktar ve değer olarak kayıt altına alınması ile ilgili işlemler Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tamamlanmamıştır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in değişik 5'inci maddesinin birinci fıkrasında; *“Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.”* hükmü getirilmiştir.

Söz konusu 5'inci maddeye getirilen ek ikinci fıkrada ise kayıt işlemlerinde esas alınacak değerlendirme kriterleri belirlenmiştir. Buna göre tapuda kayıtlı taşınmazlardan maliyeti belirli olanların maliyet bedeli, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin rayiç değeri, bu iki değeri belli olmayanlar ile fıkrada sayılan diğer taşınmazların ise iz bedeli üzerinden kayıtlara alınması gerekmektedir.

---

Taşınmaz kayıtları bu şekilde yapıldıktan sonra bu kayıtlar muhasebe birimlerine gönderilerek ilgili varlık hesaplarına kaydedilmesi sağlanacaktır. Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde maddi duran varlıkların hesaba alınması ile ilgili işlemler ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Kamu idarelerince taşınmazların envanterinin yapılmasına tüm taşınmazların tespiti ile başlanması gerekmektedir. Ancak taşınmazın tapudaki kayıtları ile mevcut kullanım şeklinde farklılıklar olabilmektedir. Örneğin tapuda arsa olarak kayıtlı bir taşınmazın üzerine hizmet binası inşa edildiği halde kayıtlara bu durum yansımamış olabilmektedir. Tapu kayıtları ile mevcut kullanım şekillerinin uyumlu hale getirilmesi işlemi cins tashihi olarak nitelendirilmekte olup, bu işlem kamu idarelerinin başvurusu üzerine tapu idarelerince gerçekleştirilmektedir. Ancak burada imar ve iskân izni ile ilgili sorunların yanı sıra ciddi bir harç bedeli ödenmesi durumu ortaya çıkmaktadır. Harç bedeli ödenmesi konusunda kamuya bu kapsamda bir muafiyet sağlanmadığı için de bu zorunluluklar yerine getirilememektedir.

Bu konudaki sorunun çözülebilmesi için Yönetmelik'in "Cins Tashihihlerinin Yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinin 1'inci fıkrasında aynen "*Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır.*" hükmü getirilmiştir. Bu hükümlerle cins tashihi işlemleri tapu kayıtlarından bağımsız hale getirilmiş ve taşınmazların kamu idarelerince mevcut kullanım şekliyle kaydının yapılarak mali tablolarda gösterilmesine öncelik verilmiştir. Böylece kamu idarelerinin tapu kayıtları bakımından cins tashihi ile ilgili işlemleri daha sonra yapmalarına olanak sağlanmıştır.

Ayrıca, söz konusu Yönetmelik'in "Mevcut Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemler" başlıklı Geçici 1'inci maddesinde;

*"(1) Yönetmeliğin 5'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlar bu değerler üzerinden kayıtlara alınuncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden ve aşağıdaki şekilde kayıtlara alınır:*

*a) Taşınmazların fiili envanteri emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30/09/2014 tarihine kadar tamamlanır ve bu Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedilir.*

---

*b) Fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgiler muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verilir. Muhasebe birimleri, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 01/10/2014 tarihi itibarıyla çıkarır ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapar.*

*(2)Yönetmeliğin 5'inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır.” denilmektedir.*

Sonuçta Belediyece 31.12.2017 tarihine kadar tüm taşınmazların tespiti, mevcut kullanım şekliyle kayda alınması, maliyet veya rayiç bedellerinin belirlenmesi ve ilgili varlık hesaplarına gerekli kayıt işlemlerinin yapılmaması nedeniyle Belediyenin mali tablolarında yer alan 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri, 252 Binalar, 257 Birikmiş Amortismanlar ve 500 Net Değer Hesaplarındaki taşınmazlara ilişkin tutarlar hatalıdır.

### **BULGU 3: Belediyenin İller Bankası Anonim Şirketindeki Ortaklık Payının Gerçek Değeri ile Görülmemesi**

240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ile ilgili olarak, İller Bankası Anonim Şirketi kayıtları ile Belediyenin 2021 yılı mali tablolarında yer alan muhasebe kayıtları arasında tutarsızlıklar olduğu tespit edilmiştir.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesinde bankanın ortakları arasında Belediyeler de sayılmış olup, sermayenin ne şekilde teşekkül edeceğine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Ayrıca bu kapsamda iştirak edilen ortaklık payının 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında görülmesi Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 178'inci maddesi gereğidir.

İller Bankası Anonim Şirketinin resmi web sitesinden, kurumun yetkililerine tanımlanmış kullanıcı bilgileri ile ulaşılan kayıtlara göre, 2007 yılından itibaren 2021 yılı Eylül ayı sonuna kadar İller Bankası Anonim Şirketinin sermayesine katılım payı olarak Belediyenin Genel Bütçe vergi gelirlerinden alacağı paydan 18.229.575,67 TL kesinti yapılmıştır. Ancak 2021 yılı sonunda düzenlenen mali tablolarda 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında İller Bankası Anonim Şirketindeki ortaklık payı için 207.783,89 TL tutarında kayıt yapıldığı tespit edilmiştir. Dolayısı ile İller Bankası kayıtları ile İdarenin muhasebe kayıtları arasında tutarsızlıklar bulunmaktadır.



---

Yukarıda açıklanan nedenlerle Belediyenin yılsonunda düzenlenen mali tablolarında, İller Bankası Anonim Şirketinin sermayesine iştirak edilmiş olan ortaklık paylarının tamamının 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında gösterilmesi ve muhasebe kayıtlarının İller Bankası ile mutabakat sağlanarak gerçeğe uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 4: Belediyenin Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'ye Olan Borcunun Kayıtlarda Yer Almaması**

İdarenin Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'den edindiği elektik alımlarından kaynaklanan borcunu zamanında ödemiş olmasına rağmen bu borcunu kayıtlarına almamıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "322 Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabının Niteliği" başlıklı 251'inci maddesinde;

*"Bu hesap, mevzuatla yapılması öngörülen bir hizmet ve husus karşılığı olmak üzere gerçekleştiği halde; ödeneği bulunmaması ve benzeri nedenlerle bütçeye gider kaydedilemeyen borçların izlenmesi için kullanılır."*

"Hesaba İlişkin İşlemler" başlıklı 252'nci maddesinde;

*"Mevzuatla yapılması öngörülen bir hizmet ve husus karşılığı olmak üzere gerçekleştiği halde; ödeneği bulunmaması ve benzeri nedenlerle ödeme emrine bağlanamayan ve bütçe giderlerinin ekonomik ayrımlarındaki mal ve hizmet alım giderlerinden doğan borçlar tahakkuk dairelerince harcama yetkilisinin imzasını taşıyan iki nüsha "Bütçeleştirilecek Borçlar Bildirim Listesi" (Örnek-56) ile ilgili muhasebe birimine bildirilir."* denilmektedir.

İdarenin bir hizmet ve husus karşılığı olmak üzere gerçekleştiği halde ödeneği bulunmaması ve benzeri nedenlerle bütçeye gider kaydedilemeyen borçlarını 322 Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabına kaydetmesi gerekmektedir.

İdarenin Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.'ye 2013 yılı ve öncesi dönemlere dayanan zamanında nakit yetersizliği nedeniyle ödenemeyen toplam 32.570.369,06 TL elektrik alımının muhasebe kayıtlarına alınmaması sebebiyle 322 Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabı 32.570.369,06 TL tutarında eksik yer almıştır.

---

---

**BULGU 5: Tahakkuk Eden Faiz Giderlerinin Muhasebeleştirilmemesi**

İdare tarafından bazı hesapların hiç kullanılmaması nedeniyle kurumun gerçek borç ve faizlerinin ne kadar olduğu mali tablolarından anlaşılamamaktadır.

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

400 Banka Kredileri Hesabı "Hesabının Niteliği" başlıklı 301'inci maddesinde ise kurumun banka ve diğer finans kuruluşlarına olan vadesi bir yıldan fazla borçlarının izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Ayrıca Yönetmelik'te banka borçlarına ilişkin tahakkuk eden faizlerin ise ilgisine göre 381 Gider tahakkukları hesabı veya 481 Gider tahakkukları hesabına kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde İdarenin, İller Bankasına 83.829.927,55 TL anapara ve 24.163.204,77 TL faiz olmak üzere toplam 107.993.132,32 TL borcu, diğer bankalardan alınan kredi anapara ve faiz toplamı 40.115.528,03 TL olmasına rağmen bilançoda 300 Banka kredileri hesabında yer alan borç toplamı 62.698.114,18 TL olarak yer almaktadır. Bilançoda 381 Gider tahakkukları hesabı ve 481 Gider tahakkukları hesapları ise hiç kullanılmamıştır.

381 ve 481 Gider tahakkukları hesapları hiç kullanılmadığından, bu hesaplara ilişkin olarak bilançoda ve mizanda herhangi bir kayıt yer almamış dolayısıyla faiz giderleri muhasebeleştirilmemiştir.

**BULGU 6: Kıdem Tazminatı Tahakkuklarının Yapılmaması**

İdarenin sürekli işçi kadrolarında istihdam edilen personele ilişkin kıdem tazminatları karşılıklarını tahakkuk ettiği dönemde ayırmadığı, ödemenin yapılacağı dönemde kayıtlara aldığı görülmüştür.

---

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel Kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinde;

*"b) Dönemsellik: Kamu idarelerinin faaliyetleri, belirli dönemlerde raporlanır ve her dönemin faaliyet sonuçları diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanır.*

*c) İhtiyatlılık: Muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelikte belirtilen durumlarda karşılık ayrılır. Faaliyet sonucunu değiştirmeye yönelik olarak gizli yedekler ya da gereğinden fazla karşılık ayrılamaz."* denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının niteliği ve işleyişine ilişkin 281 ve 282'nci maddelerinde; bu hesabın belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı, vadeleri bir yılın altına düşen ve faaliyet dönemi içerisinde ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarları bu hesaba alacak, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına borç kaydedileceği ve ödenen tazminatlar bu hesaba borç, ödemenin şekline göre ilgili hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yönetmelik'in 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının niteliği ve işleyişine ilişkin 330 ve 331'inci maddelerinde de; bu hesabın ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı, hesaplanan kıdem tazminatı karşılık tutarları bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedileceği ve vadeleri bir yılın altına düşen kıdem tazminatı karşılıkları bu hesaba borç, 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yönetmelik'in 500 Net değer/sermaye hesabının işleyişine ilişkin 347'nci maddesinde

*"Daha önce kayıtlara alınmamış olan yabancı kaynak tutarları bu hesaba borç, ilgili yabancı kaynak hesabına alacak kaydedilir."* denilmektedir.

Belirtilen mevzuata ve muhasebe temel ilkelerinden dönemsellik ve ihtiyatlılık kavramına göre işçiler için her yıl kıdem tazminatı karşılığı ayrılması ve ayrılan bu karşılığın ait olduğu yılda faaliyet giderlerine yansıtılması gerekmekte iken bu karşılığın ödenmesi planlanan yılda toplu olarak kayıtlara alındığı görülmüştür. Yapılan yanlış uygulama neticesinde bilançoda 372 ve 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı hesapları gerçeği yansıtmamakta ve 630 Giderler Hesabına her yıl ayrılması gereken karşılık tutarları ödemesi düşünülen

---

dönemde gider yazılarak giderlerin tahakkuk esaslı muhasebe anlayışına ters bir şekilde ödeme yapılması planlanan yılda toplanmasına neden olunmaktadır.

Dolayısıyla kıdem tazminatı hesabının mevzuata uygun olarak çalıştırılması ve bilançoya doğru bir biçimde yansıtılması gerekmektedir.

### **BULGU 7: Vergi ve Sosyal Güvenlik Kurumu Borçlarının Vade Ayrımı Yapılmadan Tamamının Kısa Vadeli Borçlarda İzlenmesi**

İdarenin yapılandırmış olduğu vergi ve benzeri yükümlülüklerinin vade ayrımı yapılmadan tamamı 368 Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler hesabında izlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 368 Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler "Hesabının İşleyişi" başlıklı 278'inci maddesinde;

*"Bu hesap, kanuni süresi içerisinde ödenmeyen vergi ve diğer yükümlülükler ile ertelenen veya taksitlendirilen vergi ve diğer yükümlülüklerin erteleme veya taksitlendirme vadesinin bir yılı aşmayan kısımlarının izlenmesi için kullanılır.*

*Uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki kamuya olan ertelenmiş veya taksitlendirilmiş borçlar hesabında kayıtlı vergi ve diğer yükümlülüklerden dönem sonunda erteleme veya taksitlendirme süresi bir yılın altına inenler bu hesaba kaydedilir."* denilmektedir.

Yönetmelik'in "438 Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı" başlıklı 322'nci maddesinde;

*"Bu hesap, kamuya olan vergi ve benzeri borçlardan vadesinde ödenmeyip ertelenmiş veya taksitlendirilmiş olup bir yıldan daha uzun sürede ödenecek olan kısmının izlenmesi için kullanılır."* denilmiştir.

İdarenin kamuya olan ertelenmiş veya taksitlendirilmiş borçlarının tamamını 368 Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler hesabında izleyerek uzun vadeli borçların kısa vadeli borçlar içerisinde görünmesine neden olunmuştur.

İdarenin yapılandırılan toplam 36.964.381,07 TL vergi ve sosyal güvenlik kurumu borcunun vadesi 1 yıl ve daha az olan 1.201.273,43 TL'lik kısmının 368 nolu hesapta izlenmesi

---

gerekmektedir. Vergi ve sosyal güvenlik kurumu borcunun tamamının kısa vadeli yabancı kaynaklarda izlenmesi neticesinde; bilançoda 368 Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler hesabı 35.763.107,64 TL fazla ve 438 Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar hesabı aynı tutarda eksik yer almıştır.

### **BULGU 8: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması**

Belediyenin mali tablolarında yapılan incelemede, 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı başlıklı 159'uncu maddesinde;

*".. bu hesap, mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya aynı olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılır. "* denilmektedir.

Ancak Belediyenin muhasebe kayıtları incelendiğinde, Belediyenin şirketi olan Öz Ağrı Personel Ticaret Anonim Şirketine işçi maaşları için ödenen 1.853.143,58 TL tutarındaki hakediş bedelinin 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedildiği görülmüştür. Oysa bu hesapta Belediyenin sermayesinin tamamına sahip olduğu Öz Ağrı Personel Ticaret Anonim Şirketi ödenmiş sermayesi tutarı olan 25.000,00 TL ile Belediyenin Aksa Ağrı Doğal Gaz Dağıtım A.Ş'deki % 5,58 oranındaki sermaye payının karşılığı olan 55.800,00 TL olmak üzere toplam 80.800,00 TL tutarında kayıt bulunması gerekirdi.

Yukarıda açıklandığı üzere, hatalı kayıtların düzeltilerek, Belediyenin söz konusu şirketlerdeki sermaye paylarının doğru olarak ilgili hesapta takibi gerekmektedir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

---

---

**BULGU 1: Arazi ve Arsaların Üzerine Yapılan Binaların Tapu Kayıtlarında Cins Tashihlerinin Yapılmaması**

Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında olan arazi ve arsaların üzerine yapılan binaların tapu kayıtlarında cins tashihlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde;

*“Bu Yönetmeliğin amacı; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.”*

“Kapsam” başlıklı 2'nci maddesinde;

*“Bu Yönetmelik, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları kapsar.”*

Yönetmelik'in “Cins tashihlerinin yapılması” başlıklı 10'uncu maddesinde;

*“(1) Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır. Kamu idareleri taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.*

*(2) Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin mali yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır.”* Denilmektedir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükmüne göre Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında olan arazi ve arsaların üzerine yapılan binaların tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması gerekmektedir.

---

---

**BULGU 2: Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması**

Belediyenin maddi duran varlıkları için ayırdığı amortismanların kaydını tutması gerektiği Duran Varlıklar Amortisman Defterini tutmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı, bu yönetmelik kapsamına dâhil kamu idarelerince muhasebe sistemine dâhil edilen maddi duran varlıklardan; hangilerinin amortismanına tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranları ile ilgili olarak Maliye Bakanlığınca belirlenen esas ve usullerin uygulanacağı belirtilmiştir ve "Tutulacak Diğer Defterler" başlıklı 18. Bölümünün 491'inci maddesinde Duran Varlıklar Amortisman Defteri sayılmıştır.

Ayrıca 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren Amortisman ve Tükenme Paylarına ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 9'uncu maddesinde amortismanına tabi her bir varlık Ek-2'de yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine kaydedileceği belirtilmiştir.

Edinilen duran varlıkların amortisman hesaplamalarında edinim tarihlerinin göz ardı edilmesi, her ne suretle olursa olsun kayıtlardan çıkarma durumunda ilgili duran varlığa ne kadar amortisman ayrıldığı ve duran varlığa ilişkin amortisman ayırma süresinin dolmasına rağmen amortisman ayrılmaya devam ediliyor olması nedenleriyle duran varlıklara ilişkin amortisman kayıtları gerçeği yansıtmamaktadır. Söz konusu hatanın temelinde taşınmazlar için "Duran Varlıklar Amortisman Defterinin" kullanılmaması yatmaktadır. Belediyenin aktifinde bulunan duran varlık sayısının ve çeşidinin çokluğu, her birinin aktife giriş tarihlerinin ve amortisman oranlarının farklı olması ve "Duran Varlıklar Amortisman Defterinin" kullanılmıyor olması sebebiyle hatalı muhasebe kayıtlarının toplam tutarı tespit edilememiştir.

Maddi duran varlıklara ilişkin 257 Birikmiş Amortismanlar hesabının alacağında yer alan 40.322.270,38 TL Duran Varlıklar Amortisman Defteri tutulmaması sebebiyle gerçeği yansıtmamaktadır.

---

---

**BULGU 3: Gecekondu Kanunu Hükümlerine Göre Oluşturulması Gereken Fon Hesabının Oluşturulmaması**

Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedelleri üzerinden Belediyeye aktarılan %10'luk pay, 775 sayılı Gecekondu Kanunu Hükümlerine göre oluşturulması gereken fon hesabına aktarılmamış, bu Kanun'da belirtilen amaçlar dışında, Belediyenin diğer iş ve işlemleri için kullanılmıştır.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 5'inci maddesinde; Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla %10'unun, ilgili belediyelerin 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılacağı, kalan kısmından ise ilgili belediyeye %30, varsa büyükşehir belediyesine %10 oranında pay verileceği ve bu payların tahsilini takip eden ayın yirmisine kadar ilgili idarelerin hesaplarına aktarılacağı belirtilmiştir.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesinde ise; belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin, Türkiye Emlak Kredi Bankasında, ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanacağı, 13'üncü maddesinde ise bu fonlarda toplanan paraların nerelerde kullanılması gerektiği açıklanmıştır. Buna göre 12'nci madde gereğince teşkil edilen fonda toplanan paralar, belediyelerce, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartıyla;

*“a) Bu Kanundaki amaçlarda kullanılmak üzere arsa sağlanmasında, Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan plan ve projelere göre halk konutu, nüve konut veya geçici misafir konutu yapılmasında,*

*b) Islah olunacak gecekondu bölgeleri ile yeniden tesis edilecek önleme bölgelerinin yol, meydan, kanalizasyon, su, elektrik ve benzerleri gibi kamu hizmet ve tesislerinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan projelerine göre yapılmasında veya onarılmasında,*

*c) Kendi bütçe imkânlarıyla karşılanamayan ve fakat bu Kanun gereğince yapılması gereken tespit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılır”* denilmektedir.

Yukarıda mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, ilgili fonda biriken paralar 775 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde açıklanan yerlerde kullanılabilir, bunun dışındaki yerlerde kullanılamayacaktır.



---

Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedelleri üzerinden Belediyeye aktarılan %10'luk payların ayrı bir banka hesabında muhafaza edilmesi ve sadece 775 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde açıklanan amaçlar için kullanılması gerekmektedir.

İdare, 4706 sayılı Kanun hükümlerine göre gecekondü fonunun bir geliri olan Ağrı Belediyesi sınırları içerisinde Hazineye ait taşınmaz satışlarının tahsil edilen kısım için ayrı bir fon hesabı oluşturmamıştır. Tahsis niteliğinde olan bu geliri 775 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde belirtilen yerlere harcanması gerekmekte iken normal bir gelir gibi kayıtlara alınarak amacı dışında harcanmıştır.

#### **BULGU 4: Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren Tedarikçi Firmalardan Bazılarının Bazı Aylarda Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Beyannamelerini Vermemesi**

Elektrik ve havagazı tüketim vergisi beyanları ile tahsilatlarına ilişkin yapılan incelemede, Belediye sınırları içerisinde elektrik enerjisini tedarik eden firmalardan bazılarının bazı aylara ait beyanlarını vermediği tespit edilmiştir.

Belediye Gelirleri Kanunu'nun 34'üncü maddesine göre elektrik ve havagazı tüketim vergisinin konusunu, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi oluşturmaktadır. Kanun'un 35'inci maddesine göre verginin mükellefi, elektrik ve havagazı tüketenler, verginin sorumlusu da elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluşlardır.

Aynı Kanun'un 39'uncü maddesinde, elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşların tahsil ettikleri vergiyi, tahsil tarihini takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve vergiyi aynı sürede ödemeye mecbur oldukları ifade edilmektedir.

Ancak, belediye sınırları içerisinde hangi tedarikçi firmanın sorumlu sıfatıyla ne kadar elektrik ve havagazı tüketim vergisi tahsil ettiğine ilişkin olarak belediye başkanlıklarının herhangi bir bilgisi bulunmadığı gibi belediyelerde bu süreçleri takip ve kontrol edecek bir mekanizma da bulunmamaktadır.

Ayrıca, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile Bakanlığın ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşları nezdinde tedarikçi firmalar tarafından hangi belediye sınırlarında ne kadar elektrik

---

---

ve havagazı tüketim vergisi tahsil edildiğine ilişkin olarak herhangi bir kontrol mekanizması bulunmaması nedeniyle tedarikçi firmalar tarafından verilen beyannamelerin ve yatırılan tutarların doğruluğu da kontrol edilememektedir.

Elektrik ve havagazı tüketim vergisinin belediyeye ödenmesi sorumlu sıfatıyla tedarikçi firmalara aittir. Verginin mükellefi nihai tüketici olup, vergiyi tahsil eden tedarikçi firmanın beyanname ile belediyeye vergiyi sorumlu sıfatıyla yatırmaması durumunda vergi tedarikçi firmanın üzerinde kalmaktadır.

Dolayısı ile Belediye sınırlarında faaliyet gösteren ve sorumlu sıfatıyla tüketicilerden elektrik ve havagazı tüketim vergisini tahsil eden tedarikçi firmaların beyannamelerini süresinde vermeleri ve tahsil ettikleri vergileri Belediyeye süresinde yatırmaları konusunda gerekli dikkat ve özenin gösterilerek, işlemlerin takibinin yapılması önem arz etmektedir

#### **BULGU 5: İdare tarafından Yapılan Alımlarda Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Limitlere Uyulmaması**

Belediyenin doğrudan temin ve pazarlık usulü ile yaptığı alımlarda Kamu İhale Kanunu'nda belirlenen limitlere uymadığı görülmüştür.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun“Temel İlkeler” başlıklı 5'inci maddesinde:

*“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.*

*Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.*

*Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.*

*Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir.*

*Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz.*

...”

---

Denilmiş olup, aynı Yasanın “İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar” başlıklı 62’nci maddesinin (1) bendinde ise aynen:

*“(Ek: 30/7/2003-4964/38 md.) Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10’unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.”*

Hükmüne yer verilmiştir.

Diğer taraftan söz konusu Yasanın “Görevlilerin Ceza Sorumluluğu” başlıklı 60’ıncı maddesinde de:

*“İhale yetkilisi ile ihale komisyonlarının başkan ve üyeleri ile ihale işlemlerinden sözleşme yapılmasına kadar ihale sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin; 17 nci maddede belirtilen fiil veya davranışlarda bulduklarının, görevlerini kanuni gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının, taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulduklarının tespiti halinde, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanır. Ayrıca, fiil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturması da yapılır ve hükmolunacak ceza ile birlikte tarafların uğradıkları zarar ve ziyan genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirilir. (Değişik son cümle: 30/7/2003-4964/36 md.) Bu Kanuna aykırı fiil veya davranışlardan dolayı hüküm giyen idare görevlileri, bu Kanun kapsamına giren işlerde görevlendirilemezler.*

*Bu Kanun kapsamına giren işlerden dolayı yargı organlarınca herhangi bir ceza verilmiş olanlar, bu Kanun kapsamına giren bütün kamu kurum ve kuruluşlarınca bu Kanunun ve ilgili diğer mevzuatın uygulanması ile görevli ve yetkili kadrolara atanamaz ve görev alamazlar.*

*(Değişik üçüncü fıkra: 30/7/2003-4964/36 md.) 5 inci maddede belirtilen ilkelere ve 62 nci maddede belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında da yukarıda belirtilen müeyyideler uygulanır.”*

Denilmektedir.

Yukarıda yer alan madde hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; 4734 sayılı Kanun kapsamında olan kurumların, Kanun'un 21 ve 22’nci maddelerinde belirtilen parasal limitler dahilinde yapacakları harcamaların yıllık toplamının idarenin bütçesine bu amaçla konulacak ödeneklerin % 10 unun aşamayacağı, bu düzenleme ile kanun kapsamındaki kurum ve

kuruluşlar tarafından yapılacak mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin harcamaların 4734 sayılı Kanun'da belirtilen temel ilke ve usullere uygun şekilde ve öncelikle açık ihale usulü ile yapılmasının amaçlandığı, esasen bir ihale usulü olmayan 22/d maddesi ile buna benzer bir alım şekli olan 21/f pazarlık uygulamasına kurumların daha sınırlı hallerde başvurularının arzulandığı görülmektedir.

Ağrı Belediyesinde yaptığımız incelemelerde; yukarıdaki mevzuat hükümlerine aykırı hareket edildiği tespit edilmiştir. 2021 yılı için bütçeye mal alımları için aktarmalar dahil 74.255.545,00 TL ödenek konulduğu görülmüş dolayısıyla yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre parasal limitler dâhilinde yapılacak mal alımlarının 7.425.554,50 TL'yi geçemeyeceği hesaplanmıştır.

Ancak 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin parasal limitlere tabi (d) bendine göre 11.682.393,00 TL ve 21'inci maddesinin (f) bendi kapsamında 1.090.450,00 TL olmak üzere toplam 12.772.843,00 TL tutarında mal alımı yapıldığı, %10'luk limiti aşan tutarın 5.347.288,50 TL'ye ulaştığı ve aşan bu tutar için de Kamu İhale Kurulu'ndan görüş alınmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşü alınmaksızın Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi ve 21'inci maddesinin (f) bendi kapsamında yapılan alımlar için geçerli olan limitin aşılması yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

#### **BULGU 6: Elektrik Faturası Ödemelerinde, Muaf Olunması Gereken Elektrik Tüketim Vergisinin Yer Alması**

Belediye tarafından yapılan elektrik faturası ödemelerinde, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 16'ncı maddesine göre, belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları kapsamında ödenmemesi gereken elektrik tüketim vergisinin ödendiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 16'ncı maddesinde;

*“Belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık olan, gelir getirmeyen taşınmazlarından olan park ve bahçeler, belediye hizmet binaları, mesleki eğitim kurs binaları, mahalle aralarında yer alan spor sahaları ve kamu hizmeti sunulan diğer binaların inşa ve kullanımlarının katma değer vergisi ile özel iletişim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı payından muaf olduğu”* hüküm altına alınmıştır.

---

Ancak Belediyece yapılan elektrik faturası ödemelerinin incelenmesinde, yukarıdaki kapsama giren kullanımlarından doğan elektrik faturalarında elektrik tüketim vergisinin ödendiği görülmüştür.

Bu itibarla, elektrik dağıtım şirketine gerekli başvuruların yapılmak suretiyle yukarıda bahsi geçen taşınmazlardaki elektrik kullanımları karşılığında düzenlenen faturalarda elektrik tüketim vergisi muafiyetinin uygulanması sağlanmalıdır.

### **BULGU 7: İdare Bütçesinden Karşılana n Dağıtım Tesis Giderlerinin Elektrik Dağıtım Şirketinden Talep Edilmemesi**

Dağıtım şirketince yapılması gereken ancak enerji müsaadesi alınabilmesi için çeşitli nedenlerle idare bütçesinden karşılanan dağıtım tesis giderlerinin ilgili elektrik dağıtım şirketinden talep edilmediği, ayrıca söz konusu dağıtım tesislerinin elektrik dağıtım şirketine devredilmediği tespit edilmiştir.

Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin 3'üncü maddesinde, dağıtım tesisi, bağlantı hattı ve bağlantı noktasının tanımları yapılmış olup, Yönetmelik'in 15'inci maddesinde, bağlantı noktası dâhil olmak üzere bağlantı noktasından itibaren geri kalan hattın dağıtım tesisi olduğu açıkça hüküm altına alınmıştır.

Dolayısıyla alçak gerilim (AG) seviyesinden bağlı tüketiciler için enerjinin yapı bina giriş noktalarına kadar getirilmesi, orta gerilim (OG) seviyesinden bağlı tüketiciler için tüketim tesislerine ait şalt sahalarının (trafoların) bittiği noktadan sonraki nihayet direğine kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin sorumluluğundadır.

Dağıtım şirketinin, ihtiyaç sahibi kişi ve kurumların enerji talebini, meskûn mahal içinde ve meskûn mahal dışında farklı zaman dilimlerinde söz konusu Yönetmelik'in 10'uncu maddesine göre, AG şebekesi tesis edilmesi durumunda en fazla 6 ay içinde, OG şebekesi tesis edilmesi durumunda en fazla 18 ay içinde (trafo dâhil) karşılaması ve gerekli şebekeyi tesis ederek enerjiyi sağlaması gerekmektedir.

Bu durumda yukarıda belirtildiği üzere (meskûn mahal içinde veya dışında ) enerjinin bina giriş noktalarına kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin sorumluluğunda olmakla beraber, aynı Yönetmelik'in 10/A maddesinin 4-c fıkrasında, dağıtım şirketi tarafından bildirilen sürenin uzun bulunması halinde Yönetmelik'in 21'inci maddesine göre gerekli yatırımın bağlantı başvurusu yapan gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılabileceği ifade edilmiştir.

Dağıtım şirketi ile başvuru sahibi arasında imzalanan tesis yapım sözleşmesine göre başvuru sahibince üstlenilip ödenen yatırım bedelinin dağıtım şirketince en fazla 12 eşit taksitle geri ödenmesi gerektiği ve geri ödemenin nasıl ve ne şekilde yapılacağı hususları Yönetmelik'in 21'inci maddesinde açıklanmıştır.

Öte yandan söz konusu Yönetmelik'in 10/B maddesinde, dağıtım tesislerin dağıtım şirketine ne zaman ve ne şekilde devredileceği de açıklanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in Geçici 1'inci ve 2'nci maddelerinde ise bu Yönetmelik'in yayımı tarihinden önce gerçek veya tüzel kişiler tarafından yaptırılan trafo yatırımlarına ait işlemlerin nasıl yapılacağı da hüküm altına alınmıştır.

Dolayısı ile ilgili kamu binalarının hizmete açılmasının gecikmemesi için İdarece karşılanan enerji dağıtım şirketi uhdesindeki söz konusu yatırım tesis giderlerinin ilgili enerji dağıtım şirketinden yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince geri alınması gerekmektedir.

Bununla beraber söz konusu tesis ve trafoların bakımının yüksek maliyet, teknik donanım ve uzmanlık gerektirmesi nedeniyle bu tesislerin kaydi olarak da müştemilatı ile birlikte ilgili dağıtım şirketine devredilmesi gerektiği; ayrıca elektrik bağlantı talep yazısının, bina tamamlandıktan sonra değil, ihale öncesi yazılarak enerji bağlantı noktasının önceden belirlenmesi ve bu şekilde dağıtım şirketine gerekli yatırım ve tesisi yapabilmesi için zaman tanınması yerinde olacaktır.

### **BULGU 8: Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelini Oluşturan Gelir Kalemlerinden Bazılarının Tahakkuk Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Gerçekleşmesi**

Tahakkuku yapılan bazı gelir kalemlerinin tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinde belediye başkanına, belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek gibi görevler vermiş ve bu hususlarda belediye başkanına sorumluluk yüklemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Muhasebe Hizmeti ve Muhasebe Yetkilisinin Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde; gelirlerin ve

alacakların tahsili işlerinin muhasebe yetkilisinin yürüteceği ve bu işlerin yapılmasından sorumlu tutulacağı, 38'inci maddesinde de kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları, ifade edilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre; amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir "ihbarname" düzenlenmeli ve tebliğ edildikten sonra 1 ay içinde ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, 7 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir. Düzenlenen ödeme emrinde kişiye, borcunu zamanında ödemez veya mal bildiriminde bulunmazsa borcunun cebren tahsil edileceği ve mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile cezalandırılacağı, mal bildirimini gerçeğe aykırı surette yaptığı takdirde ise 3 aydan 1 yıla kadar hapis ile cezalandırılacağı bildirilmelidir. Ödeme emri üzerine hala ödeme yapılmamış ise "Haciz Varakası" düzenlenmeli ve haciz işlemlerine başlanmalıdır. Bununla birlikte istenen bilgileri zamanında vermeyenler için hem adli para cezası hem de hapis cezası öngörülmüş, bu suçların takibi için ise idarenin o mahaldeki en büyük memuruna Cumhuriyet Savcılığına ihbar yükümlülüğü getirilmiştir.

Yukarıda anılan Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde üst yönetici ve muhasebe yetkilisine gelirlerin toplanması konusunda bir takım sorumluluklar yüklenmiş olmasına rağmen, önceki yıldan devir, cari yıl tahakkuk ve tahsilat oranları incelendiğinde kurumun toplam tahsilatının yaklaşık olarak aşağıdaki tabloda görüleceği üzere düşük bir oranda gerçekleştiği görülmüştür. Tahsilat oranlarının düşük seviyede gerçekleşmemesi için tahsil ve takip hususunda yukarıda mezkûr mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket edilmesi gerekmektedir.

**Tablo 8:Tahsilat Oranı Düşük Gelirler**

Türü	Tahakkuk* (A)	Tahsilat (B)	Oran (B/A*100)
Bina Vergisi	8.172.335,43	1.628.451,59	19,93
Arsa Vergisi	8.532.465,90	686.553,98	8,05
Arazi Vergisi	17.372,82	53,12	0,31
İlan ve Reklam Vergisi	1.068.296,45	169.303,27	15,85

Su Hizmetlerine İlişkin Gelirler	24.673.809,75	9.517.306,87	38,57
Kira Gelirleri	5.650.508,38	1.324.770,59	23,45
Otopark Yönetmeliği Uyarınca Alınan Otopark Bedeli	1.023.870,60	384.885,00	37,59
<b>TOPLAM</b>	<b>49.138.659,33</b>	<b>13.711.324,42</b>	<b>27,90</b>

\*Veriler 2021 yılına ait olup önceki yıllardan gelen devir tahakkukları dahildir.

### **BULGU 9: İdare Tarafından Ödenen Katma Değer Vergilerinin İndirim Konusu Yapılmaması**

İdarenin iktisadi faaliyet çerçevesinde yürüttüğü hizmetlere ilişkin yaptığı giderlerde, 191 İndirilecek KDV hesabı kullanılmayarak giderlerin tamamı 630 Faaliyet Giderleri veya ilgili aktif hesaba kaydedilmektedir.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1/1-3-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.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı "Hesabın Niteliği" başlıklı 153'üncü maddesinde;

*"Bu hesap, mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılır.*

*Mahalli idareler, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yaparlar. Bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılmaz ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilir."* hükmüne yer verilmiştir.

Yönetmelik'in "Hesabın İşleyisi" başlıklı 154'üncü maddesinde;



---

*“Kurumların katma değer vergisi tahsilatı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan giderin, Katma Değer Vergisi hariç tutarı 630-Giderler Hesabına veya aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili hesaba borç, indirilecek katma değer vergisi tutarı bu hesaba borç, kesintiler 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar veya ilgili diğer hesaplara alacak, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak; diğer taraftan Katma değer vergisi dâhil tutar 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.”* denilmektedir.

Belediyeler kuruluş amacına uygun teslim ve hizmetleri ile ilgili olan işlemler dolayısıyla yükledikleri KDV’yi indirim konusu yapamayacaklardır. Ancak iktisadi faaliyet çerçevesinde yürüttüğü hizmetlere ilişkin yaptığı giderlerde KDV’yi indirim konusu yapmaları gerekmektedir. Örneğin belediyenin su hizmetlerine ilişkin yapmış olduğu giderlerde üstlendiği KDV’yi indirim konusu yapması gerekmektedir.

İdare bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları KDV’yi indirim konusu yapmayarak; 630 Giderler hesabının olması gerekenden daha yüksek yer almasına ve aktifleştirilmesi gereken giderlerin 15 Stoklar hesap grubunda stokta kalan tutarın olduğundan daha yüksek görünmesine ve yine aktifte yer alan 25 Maddi Duran Varlıklar hesap grubunun itfa edilmeyen kısımlarının olması gerekenden yüksek görünmesine neden olunmuştur.

#### **BULGU 10: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması**

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

Anayasa’nın “Çalışma şartları ve dinlenme hakkı” başlıklı 50’nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu’nun 53’üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56’ncı maddesinde yıllık iznin 53’üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59’uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak

kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede Belediyede görev alan 85 işçiden 16'sının 100 ile 200 gün, 17'sinin

200 ile 300 gün, 15'inin 300 ile 400 gün, 10'unun 400 ile 500 gün, 8'inin 500 ile 600 gün, 3'ünün 600 ile 700 gün ve 1'inin 700 ile 800 gün arasında kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve idareyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullanılması sağlanmalıdır.

### **BULGU 11: Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Numarası Bırakılması ve Bazı Yevmiye Kayıtlarının Silinmesi**

Belediyenin yevmiye defterinde yapılan incelemede, yürürlükte bulunan mevzuata aykırı olarak bazı yevmiye numaralarının boş bırakıldığı veya silindiği, bazı yevmiye tarih ve numaralarında ise tutarsızlıkların bulunduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin; 44'üncü maddesinde, yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defter olarak tanımlandığı, 43'üncü maddesinin dördüncü fıkrasına göre işlemlerin, yevmiye defterine kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verilerek kaydedileceği, kayıt yanlışlıklarının düzeltilmesi başlıklı 503'üncü maddesinde ise kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi sınıflandırma kodlarında yapılan kayıt hatalarının düzeltilmesi durumu hariç olmak üzere, yevmiye kayıtlarında meydana gelebilecek her türlü yanlışlığın ancak muhasebe kaydıyla düzeltileceği belirtilmiştir.

Ancak Belediyenin 2021 yılı yevmiye defterinde yapılan incelemede; 01.01.2021-31.12.2021 tarihleri arasında 157 adet yevmiye kaydının boş bırakıldığı, yevmiye defterinde her bir yevmiye kaydına ait tarih değerinin, kendisinden önce gelen yevmiye numaralarına ilişkin tarih değerlerinden büyük veya ona eşit olması gerekirken daha önceki bir tarihe ait olduğu, dolayısı ile yevmiye kayıtlarının müteselsil sıra numarası verilerek yapılmadığı, ayrıca 4221, 5166 ve 5258 numaralı yevmiye kayıtlarının da sonradan silindiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, bahsedilen mevzuat hükümleri doğrultusunda, muhasebe işlemleri yevmiye tarih ve numara sırasına göre arada boşluk bırakılmadan kaydedilmeli ve yevmiye kayıtlarında meydana gelebilecek her türlü yanlışlık ancak muhasebe kaydıyla düzeltilmelidir.

**BULGU 12: Kişilerden Alacaklar Hesabı Yardımcı Hesapları ile Bütçe Gelirleri Hesabı Yardımcı Hesaplarının Doğru Bir Şekilde Kullanılmaması**

“Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği”nin “Hesabın niteliği” başlıklı 110’uncu maddesinde, bu hesabın faaliyet alacakları ve kurum alacakları dışında kalan alacakların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in “Hesabının işleyişi” başlıklı 112’inci maddesinin b/1 nolu alt bendinde:

*“Bu hesapta kayıtlı alacaklardan nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarlardan; tahsilinde bütçeye gelir kaydedilmesi gerekenler bir taraftan 100-Kasa Hesabı, 102-Banka Hesabı veya ilgili diğer hesaplara borç, bu hesaba alacak; diğer taraftan 805- Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800- Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, tahsilinde bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmeyenler ise 100- Kasa Hesabı, 102-Banka Hesabı veya ilgili diğer hesaplara borç, bu hesaba alacak kaydedilir.”*

Denilmektedir.

Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planına göre;

KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI				
140				
140	01			Tahsilinde Bütçeye Gelir Kaydedilecek Olan Alacaklar
140	01	01		Alacağın Aslı
140	01	02		Alacağın Faizi

alt detay kodlarından oluşmakta,

BÜTÇE GELİRLERİ HESABI				
800				

800	05				Diğer Gelirler
800	05	01	09	01	Kişilerden Alacaklar Faizleri
800	05	09	01	06	Kişilerden Alacaklar

alt detay kodları ile karşılıklı çalışmaktadır.

Anılan Yönetmelik ve detaylı hesap planı esasları uyarınca; 140 Kişilerden Alacaklar Hesabının 140.01.01 Alacağın Aslı Hesabı, 800 Bütçe Gelirleri Hesabının 800.05.09.01.06 Kişilerden Alacaklar Hesabı alt detay kodu ile 140.01.02 Alacağın Faizi Hesabı 800.05.01.09.01 Kişilerden Alacaklar Faizleri Hesabı ile karşılıklı kullanılması ve birbirine eşit olması gerekir.

Birbirine eşit olması gereken 140.01.01 Alacağın Aslı Hesabı ile 800.05.09.01.06 Kişilerden Alacaklar Hesabının alacağı ve 140.01.02 Alacağın Faizi Hesabı ile 800.05.01.09.01 Kişilerden Alacaklar Faizleri Hesabı birbirini tutmamaktadır. Bu dört hesaptan sadece 140.01.01 Alacağın Aslı Hesabında 228.591,53 TL olduğu, diğer üç hesabın ise hiç kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Bahsi geçen hesapların mevzuat hükümleri çerçevesinde kullanılması, hesaplar arasındaki eşitsizliğin nedenleri ortaya çıkartılıp bu hesapların gerçek durumu yansıtacak şekilde düzeltilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 13: İş Avanslarında Mahsup Sürelerine Uyulmaması ve Faiz İşletilmemesi**

Avans ve kredi açılmasında mahsup sürelerine uyulmadığı ve faiz yaptırımının uygulanmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Ön Ödeme” başlıklı 35'inci maddesi ile Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in “Ön Ödemelerde Mahsup Süresi ve Sorumluluk” başlıklı 11'inci maddesinde kısaca; Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek suretiyle ön ödeme yapılabileceği, maddenin devamında ise her mutemet ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, halinde avanslarda bir ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade etmekle yükümlü olduğu aksi halde süresi içerisinde mahsup edilmeyen avanslar hakkında 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı ifade

edilmiştir.

Öte yandan 25.12.2017 tarihli ve 55 sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğünün Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Genel Tebliğde; belirtilen sürede mahsup edilmeyen avansların, mahsup edilmesi gereken tarihten itibaren, 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 51'inci maddesi hükmüne göre hesaplanacak gecikme zammı ile birlikte, anılan Kanun hükümlerine göre ilgili mutemetten tahsil edileceği belirtilmiştir.

Kamu idaresinin kayıtlarında yapılan incelemede, yukarıda yer verilen mevzuata aykırı olarak yasal süresinden sonra kapatılan avansların olduğu buna rağmen ilgili mutemetlerden, mahsup edilmesi gereken tarihten itibaren işletilmesi gereken gecikme zammının alınmadığı ve söz konusu yükümlülüğünü Kanunen geçerli bir mazereti olmaksızın yerine getirmeyen mutemetler hakkında, ayrıca tabi oldukları personel mevzuatının disiplin hükümlerine göre işlem yapılmadığı tespit edilmiştir. Avans mahsup işlemlerinde belirtilen mevzuat hükümlerine uyulması gerekmektedir.

#### **BULGU 14: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması**

Kamu görevlilerinin geneline yönelik 2019 ve 2020 yıllarını kapsayan toplu sözleşmeye istinaden belediye ile ilgili sendika arasında 15/10/2019 tarihinde imza altına alınan ve 20.08.2019-31.12.2021 tarihleri arasında yürürlükte olan sosyal denge sözleşmesine, konusu dışında hükümlerin konulduğu görülmüştür.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128'inci maddesinde memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Ancak malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğu belirtilerek toplu sözleşme hükümleri ile mali ve sosyal haklara ilişkin düzenleme yapılabilmesi imkanı sağlanmıştır.

Bu kapsamda, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre, 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere, ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim

---

kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediye başkanı arasında, Toplu Sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilmektedir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde ise, sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ile bu belediyede en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği ifade edilmiştir.

4688 sayılı Kanun hükümleri uyarınca Resmî Gazete'de yayımlanan 28.9.2019 tarihli ve 2019/1 Karar Numaralı Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı'nın Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklar başlıklı Dördüncü Bölümünün "Sosyal Denge Tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin 1'inci fıkrasında ise; *"Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'üdür. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir."* denilmektedir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de görüleceği üzere, sosyal denge sözleşmesinde sadece tavan tutarı aşmamak kaydıyla görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Ancak, sosyal denge sözleşmelerine, sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içerisinde belirlemek dışında çeşitli hükümler konulması mevzuata aykırı olacaktır.

Yukarıda belirtilen hükümlere göre, Ağrı Belediyesi ile kamu görevlilerini temsilen Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası (Bem-Bir-Sen) arasında 15/10/2019 tarihinde imzalanan sosyal denge sözleşmesinde bulunmaması gereken konular aşağıda sayılmıştır.

Sözleşmenin Kapsamı ve Yararlanma Koşulları başlıklı 5'inci maddesinin (b) bendinde; *"Sosyal denge sözleşmesinin taraf sendikası, üyesi olmayan kamu görevlilerinden aynı ünvanlı üyesinden aldığı aidatın iki katı oranında sosyal denge sözleşmesi aidatı alır. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri, söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanır."*

---

Sosyal Denge Tazminatı başlıklı 6'ncı maddesinin 2'inci paragrafında; “*Kamu görevlilerine maaşlarına ilave olarak Belediye Başkan Yardımcılarına (3.781,60-TL), müdürlere (-), memurlara (-), sosyal denge tazminatı ek olarak TL verilir. Müdür kadrosunda bulunanlar ve Müdürlüğe vekalet edenlere asil müdürlerin aldığı ücretlerin 1. Derecede müdür kadrosu baz alınarak hem asil hem vekil müdürlere eşit şekilde ücret verilir. Müdür kadrosunda bulunan 3 ve 2. derecelerde diğer vekil müdürler gibi aradaki fark sosyal denge tazminatından tamamlanır ve bu şekil bütün asil ve vekil müdürler arasındaki ayırım da kalkar ve eşitlik sağlanır.*”

Sosyal Haklar ve Eğitim başlıklı 10'uncu maddesinde; “*a) İşverenin kuruluşları ve tesisleri ile düzenlediği sürekli/sürekli olmayan etkinliklerden (spor salonu, eğitim kursları, sinema, tiyatro, düğün/nikah salonu vb.) üyelerin kendileri ile bakmakla yükümlü oldukları eş ve çocuklarının ücretsiz veya indirimli yararlanması için görüşmeler yapılarak imkanlar nispetinde çözüme ulaşılır. b) İşveren, sendikanın düzenleyeceği toplantı, seminer, gezi gibi faaliyetlerde, işyerinin çalışma düzenini aksatmayacak şekilde olmak üzere mesai saatlerinde yapılmasına izin verir. c) İşveren, iş veriminin yükseltilmesi amacıyla üyelerin mesleki becerilerinin artırılması ve mesleki bakımdan gelişmeleri için eğitimler yaptırır, bu çerçevede başka kurum veya kuruluşların düzenlediği kurs, seminer, konferans gibi faaliyetler için salon, ekip, araç ve gereçleri ücretsiz tahsis eder.*”

İşyerine Geliş ve Gidiş İçin Servis Hizmeti başlıklı 11'inci maddesinde; “*Normal mesai düzeninin gerektirdiği mesai başlangıç ve bitiş saatlerine uygun olarak üyelerin işyerine geliş ve işyerinden dönüşleri için servis hizmeti sağlanır. Bu işlem için kurumca yapılan ödemeler sosyal denge tazminatı sözleşmesi ödemesi kapsamında sayılmaz.*”

Bu doğrultuda, 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinin 1'inci fıkrasına göre belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içerisinde tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Zira 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmayacağı açıkça belirtilmiştir. Bu sebepten sosyal denge sözleşmesinin toplu sözleşme gibi düşünülerek sözleşme metnine sosyal denge tazminat tutarını belirlemek dışında, yukarıdaki gibi hükümlerin konulması mevzuata aykırıdır.



---

---

**BULGU 15: Otopark Bedeli Olarak Alınan Paraların Otopark Yönetmeliğine Aykırı Olarak Kullanılması**

Otopark Hesabının incelenmesi neticesinde; Otopark hesabında toplanması gereken paraların Otopark Yönetmeliği'ne aykırı olarak otopark hesaplarında toplanmadığı, doğrudan tüm harcamaların yapıldığı cari hesaba aktarıldığı tespit edilmiştir.

Belediyelerin otopark hesapları ile ilgili temel düzenleme, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 37'nci ve 44'üncü maddelerine dayanılarak Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nca çıkarılan 01/06/2018 tarihli (30340 sayılı R.G.) Otopark Yönetmeliği'dir.

Söz konusu Yönetmelik'in "Otopark bedelinin tespit, tahakkuk ve tahsili" başlıklı 12'nci maddesinde;

“ ...

*(4) Otopark bedelleri kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılır. Bu hesapta toplanan meblağa yasaların öngördüğü faiz oranı uygulanır.*

... ”

Aynı Yönetmelik'in "Otopark hesabından yapılacak harcamalar" başlıklı 13'üncü maddesinde;

“ ...

*(2) Otopark hesabında toplanan meblağ otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılamaz.*

*(3) Otopark hesabında toplanan meblağ, belediyelerce hazırlanacak sarf belgesi, verile emri ve hak ediş raporuna göre belediyesinin yazılı talimatı üzerine ilgili bankaca hak sahibine ödenir.*

*(4) Otopark hesabında toplanan meblağın, amacında kullanılıp kullanılmadığı hususu İçişleri Bakanlığınca denetlenir.”*

Denilmektedir.

Otopark hesabına ilişkin olarak muhasebe kayıtları ve bankalarla ilgili olarak yapılan inceleme sonucunda:

---

Ağrı Belediyesine ait hiçbir otopark hesabı bulunmadığı görülmüştür. 2021 yılı içinde Otopark Yönetmelik'ine göre alınan toplam 384.885,00 TL'nin tamamının, tüm harcamaların yapıldığı cari hesaba aktarılması nedeniyle yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı işlem yapıldığı tespit edilmiştir.

Yapılan hatalı işlemin yukarıdaki mevzuat çerçevesinde yapılması gerekmektedir.

### **BULGU 16: Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi**

Sayıştay ilamları cetvelinin incelenmesinde, ilgili yıl hesaplarına ait ilamlarda yer alıp kesinleşen tazmin tutarlarının sorumlulardan tahsili için gerekli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında uygulanacak hukuki ve cezai müeyyideler, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Kamu idareleri ve görevlilerinin sorumluluğu" başlıklı 9'uncu maddesi ile düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un "İlamların infazı" başlıklı 53'üncü maddesinde ise Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirileceği, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin sorumlu olduğu ve ilamlarda gösterilen tazmin miktarının hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunacağı belirtilmiştir. Benzer hükümler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kamu Zararı" başlıklı 71'inci maddesinde ve bu maddeye istinaden çıkarılan 19.10.2006 tarih ve 26324 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 12'nci maddesinde de yer almaktadır.

27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 111'inci maddesinde ise Sayıştay İlamlarında tazmin hükmolunan tutarların 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında izleneceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; Sayıştay ilam hükümlerinin kesinleşme tarihinden itibaren doksan gün içerisinde tahsil edilmesinden kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumlu bulunmaktadır. Üst yöneticiler bu sorumluluklarını 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre yerine getireceklerdir. Tahsilat aşamasında anaparaya hüküm tarihinden itibaren kanuni faiz de uygulanacaktır.

Yapılan incelemede tespit edilmiş olan 2016 yılına ilişkin kesinleşen Sayıştay İlamlarından kaynaklanıp halen tahsil edilmemiş bulunan toplam 190.091,53 TL tutarındaki kamu alacağının mevzuatta öngörülen yasal faizleriyle birlikte tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

**Tablo 9:İnfaz Edilmeyen Sayıştay İlamları**

Bütçe Yılı	İlam Madde No	Tutar (TL)
2016	5	47.191,20
2016	10	10.311,79
2016	9	25.478,16
2016	3 b	61.105,50
2016	5 b	46.004,88
<b>TOPLAM</b>		<b>190.091,53</b>

**BULGU 17: Taşınır Yönetim Hesabının Düzenlenmemesi**

Kaynağına ve edinme yöntemine bakılmaksızın Belediyeye ait taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesi, taşınır yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesi ve kamu idareleri arasında taşınırların bedelsiz devri ile tahsisine ilişkin işlemlerin Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine göre Belediyece yapılmadığı görülmüştür.

Belediyenin mevcut taşınırların tespitini yaparak kaydını yapmadığı, taşınırların muhafazası için herhangi bir ambar oluşturmadığı, ambarlar için sorumlu personel tespit etmediği, dönem sonlarında ambarların fiili sayımının yapılmadığı, hibe edilen araçların muhasebe kaydına alınmadığı, hurdaya ayrılan taşıt ve demirbaşlar için hurda ambarı oluşturulmadığı, satın alınan mal, malzeme ve demirbaşların usule aykırı bir biçimde muhafaza edildiği, bu nedenlerle de Taşınır yönetim hesabının düzenlenemediği tespit edilmiştir.

Dolayısı ile Taşınır Mal Yönetmeliği'ne uygun olarak Belediyeye ait taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesi, taşınır yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesi ve kamu idareleri arasında taşınırların bedelsiz devri ile tahsisine ilişkin işlemlerin Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine göre Belediyece yapılması gerekmektedir.

---

---

**BULGU 18: Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi**

Taksi Plakalarının (T Plaka) İl Trafik Komisyonu Kararları ile süre belirtilmeden verildiği tespit edilmiştir.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 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 il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

Bu Kanun'a dayanılarak 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Kararın amacı; *vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek olup, kararın 2918 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan illerde uygulanacağı* belirtilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar'ın 3'üncü ve 5'inci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, taksi plakalarının; geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara muhammen bedeli ve süresi belirtilmek şartıyla il trafik komisyonu tarafından ihale yoluyla verilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin 9'uncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesinin 5'inci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasındaki hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyelerin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre toplu taşımaya ilişkin hakların belediyeye ait olduğu anlaşılmalı birlikte belediyelere 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 Kanunla, 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 il trafik komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Bu tarihten sonra alınan il trafik komisyon kararları yetki yönüyle geçersizdir.

Danıştay 13. Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No:2014/384, 2014/1950 No.lu Kararları'nda, 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,

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 konulması gerektiği,

İhalelerin Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, yönünde hükümler verilmiştir.

Aynı Dairenin Esas No:2014 / 1735, Karar No: 2014 / 2859 Karar'ında; “..., 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 ilk derece mahkemesi tarafından davanın reddine karar verilmiş olup, bu karar Danıştay tarafından da onanmıştır.” Danıştay'ın bu kararı ve bu yöndeki müstakar kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

---

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay 10. Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı Kararı'na göre; “...*Kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir.*”

Yukarıda belirtilen yüksek yargı kararları ışığında, belediyenin görev alanına giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün gözükmemekle birlikte mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir.

4/5/2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Anayasa Mahkemesinin 07/04/2021 tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararı”nda, yapılan tahsis işlemlerinin iptali şeklindeki müdahalenin davacılar açısından öngörülebilir olmadığı, dolayısıyla ekonomik bir değer olan bu hatların iptalinin “mülkiyet hakkının” ihlali anlamına geldiği ifade edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi Kararı detaylı bir şekilde incelendiğinde, söz konusu kararın bulgumuzu teyit eder nitelikte bir mahiyet taşıdığı görülecektir. Anılan mahkeme kararında özetle;

- Öncelikle idare tarafından ilk tahsis işlemi yapıldığı tarihten iptal işlemi yapıncaya kadar olan dönemde herhangi bir müdahalede bulunmadığı gibi işgaliye harcı ve benzeri ücretler karşılığında davacılar yer gösterildiği ve faaliyetleri kolaylaştıracak çeşitli imkânlar tanındığı, bu tutumunun davacılar uzun zamandır süregelen faaliyetlerini sürdürecekleri yönünde haklı bir beklenti oluşturduğu, dolayısıyla yapılan tahsis işleminin iptali şeklindeki müdahalenin davacılar açısından öngörülebilir olmadığı, dolayısıyla ekonomik bir değer olan bu hatların iptalinin “*mülkiyet hakkının*” ihlali anlamına geldiği,

- Mülkiyet hakkına yönelik müdahalenin Anayasa’ya uygun olabilmesi için müdahalenin kanuna uygun olması, kamu yararı amacı taşıması ve ölçülülük ilkesi gözetilerek yapılması gerektiği, somut olayda idarece yapılan işlemin “*kanunilik ilkesini*” karşıladığını ve “*kamu yararı amacını*” sağlamaya yönelik olduğu,

- Ölçülülük ilkesinin; *elverişlilik, gereklilik ve orantılılık* alt ilkelerden oluştuğunu, somut olayda bu ilkelerden elverişlilik ve gereklilik ilkelerinin sağlandığı,

- Ancak idarenin iyi yönetim ilkesine uygun hareket etmeyerek uzun yıllardan beri yolcu taşımacılığı faaliyetini elinde bulunduran başvuruçuların alınan karar öncesinde bilgilendirilmediğinden oluşacak yeni duruma kendilerini hazırlayabilmeleri yönünde imkân sahibi olmadıkları, herhangi bir uyarı yapılmadan ve geçiş süresi de öngörülmeden bir anda alınan karar ile başvuruçuların toplu taşıma faaliyetinin sona erdirildiği, başvuruçuların bu kararın alınma sürecinde herhangi bir etkisinin de olmadığı, başvuruçuların etki etmesinin mümkün olmadığı ve tek taraflı olarak alınan bir kararla ekonomik bir değer teşkil eden imtiyazın idarece belirlenen bir zamanda iptal edildiği, bu hususun imtiyaz sahibi olan başvuruçular yönünden öngörülemeyen bir durum olduğu, öte yandan imtiyazı iptal eden idarenin, başvuruçuların bu nedenle karşılaşacakları muhtemel zararlarının tazmini amacıyla herhangi bir tedbir almadığı gibi hak sahiplerine faaliyetlerini sürdürebilecekleri başka bir alanda göstermediği, bütün bu hususlar bir araya geldiğinde imtiyaz sahiplerine iptal sonrasında oluşacak yeni duruma uyum göstermeleri için süre ve imkân tanınmadan, iptalin olası sonuçları hakkında herhangi bir önlem almadan ve daha da önemlisi iptalden önce buna ilişkin objektif koşullar belirlenmeden imtiyazın sona erdirilmesi bütün külfetin başvuruçulara yüklenmesi sonucunu doğurduğuna karar verilmek suretiyle *orantılılık ilkesine aykırı hareket edildiği*,

- Sonuç olarak derece mahkemelerinin kamu makamlarının imtiyazın iptaliyle ilgili takdir yetkisinin önceden belirlenmiş ve öngörülebilen bir koşul veya ölçüt dikkate alınmadan kullanılabileceği yönündeki yorumları, mülkiyet hakkı kapsamında korunması gereken bir menfaati bulunduğu kabul edilen başvuruçulara öngörülemeyen bir şekilde şahsi olarak aşırı ve orantısız bir külfet yüklemiştir. Bu sebeple başvuruçuların mülkiyet hakkı ile kamu yararı arasında olması gereken adil dengenin başvuruçular aleyhine bozulduğu sonucuna varılmıştır.

Yukarıda belirtilen Anayasa Mahkemesi Kararı çerçevesinde, ihalesiz ve süresiz olarak verilen yolcu taşıma imtiyazının iptal edilerek söz konusu işin ihale ile verilmesi gerektiği konusunda herhangi bir tereddüt bulunmamakla birlikte *idarenin iyi yönetim ilkelerine* uygun olarak hat sahiplerini karar almadan önce objektif koşullar konusunda bilgilendirerek yeni oluşacak duruma kendilerini hazırlayabilecekleri imkan sunması, gerekirse makul olarak değerlendirilebilecek bir süre öngörülerek bir geçiş dönemi sağlanması, böylelikle yapılacak hukuki müdahale sonrasında bütün külfetin hat sahiplerinin üzerine kalmamasına azami gayret gösterilmesi gerekmektedir.

Unutulmamalıdır ki içinde bulunulan durumun sebebi, kamu otoritelerinin uzun süre devam eden hareketsizliğinin kişilerde uygulamanın uygun olduğu ve daha da devam edeceği

yönünde haklı bir beklentinin oluşmasıdır. Ancak şehir içi yolcu taşımacılığını düzenleme yetkisi olan ve hizmet sınırları içerisinde bulunan halkına karşı görevlerini yerine getirebilmek için ekonomik bir güce ihtiyaç duyan belediyeden 49 yıllık sürenin sonuna kadar herhangi bir bedel ödemediği hâlede kalmasının beklenemeyeceği tartışmasıdır.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, il trafik komisyonu tarafından verilen taksi plakalarının süresiz olarak verilmesi 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na aykırı olduğu gibi süresiz olarak verilen toplu taşıma hakkının plaka sahipleri açısından kazanılmış bir hak olarak değerlendirilemeyeceği de açıktır. Bu çerçevede, taksi plakalarının, ilgili mevzuat ve 04/05/2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi Kararı doğrultusunda, iyi yönetim kurallarına da riayet edilerek hat sahiplerine makul bir süre tanınmak kaydıyla Belediye Kanunu'na uygun olarak süre ve şartları da belirtilerek ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

#### **BULGU 19: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması**

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

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

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

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

Yönetmelik'te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, anlaşma yapmaya ve geçiş hakkına ait



---

ücretlerin tahsiline ise geçiş hakkına konu olan taşınmazın sahibi veya taşınmaz üzerinde hak sahibi olanların yetkili olduğu ifade edilmiştir. 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik'e eklenmiş olup geçiş hakkı ücretinin Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi'nde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve bu fiyatların her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır.

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

Yapılan incelemede Belediye tarafından Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi'nde tavan olarak belirtilen miktarlara riayet edilmek suretiyle geçiş hakkı ücreti belirlenmediği, dolayısı ile sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ait geçiş hakkını kullanan işletmecilere yönelik herhangi bir tahakkuk ve tahsilat yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde altyapı geçiş hakkı bedeli olarak herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın yapılmaması belediyenin önemli bir gelirden mahrum kalmasına yol açmaktadır. Bu nedenle söz konusu gelirlere yönelik gerekli işlemler yapılmalıdır.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

**8. EKLER****EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

<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>
Amortisman Defterinin Tutulmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 2'nci maddesinde "Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması" başlığıyla yeniden bulgu yapılmıştır.
İdare Tarafından Ödenen Katma Değer Vergilerinin İndirim Konusu Yapılmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 9'uncu maddesinde "İdare Tarafından Ödenen Katma Değer Vergilerinin İndirim Konusu Yapılmaması" başlığıyla yeniden bulgu yapılmıştır.

Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hüküm Konulması	2017	Yerine Getirilmedi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 14'üncü maddesinde "Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması" başlığıyla yeniden bulgu yapılmıştır.
Gecekondu Kanunu Hükümlerine Göre Oluşturulması Gereken Fon Hesabının Oluşturulmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 3'üncü maddesinde "Gecekondu Kanunu Hükümlerine Göre Oluşturulması Gereken Fon Hesabının Oluşturulmaması" başlığıyla yeniden bulgu yapılmıştır.
Otopark Bedellerinin Ayrı Bir Hesapta İzlenmemesi ve Amacı Dışında Kullanılması	2017	Yerine Getirilmedi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 15'inci maddesinde "Otopark Bedeli Olarak Alınan Paraların Otopark Yönetmeliğine Aykırı Olarak Kullanılması"

			başlığıyla yeniden bulgu yapılmıştır.
Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Alımlarda Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Limitlere Uyulmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 5'inci maddesinde "İdare tarafından Yapılan Alımlarda Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Limitlere Uyulmaması" başlığıyla yeniden bulgu yapılmıştır.
İller Bankası Ortaklık Payının Kaydedilmemesi	2017	Yerine Getirilmedi	Raporun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünün 3'üncü maddesinde "Belediyenin İller Bankası Anonim Şirketindeki Ortaklık Payının Gerçek Değeri ile Görülmemesi " başlığıyla yeniden bulgu yapılmıştır.

İller Bankasına Olan Borçların Tam Olarak Kaydedilmemesi	2017	Yerine Getirilmedi	Raporun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünün 5'inci maddesinde "Tahakkuk Eden Faiz Giderlerinin Muhasebeleştirilmemesi" başlığıyla yeniden bulgu yapılmıştır.
Vergi ve Sosyal Güvenlik Kurumu Borçlarının Vade Ayrımı Yapılmadan Tamamının Kısa Vadeli Borçlarda İzlenmesi	2017	Yerine Getirilmedi	Raporun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünün 7'nci maddesinde "Vergi ve Sosyal Güvenlik Kurumu Borçlarının Vade Ayrımı Yapılmadan Tamamının Kısa Vadeli Borçlarda İzlenmesi" başlığıyla yeniden bulgu yapılmıştır.
Kıdem Tazminatı Tahakkuklarının Yapılmaması	2017	Yerine Getirilmedi	Raporun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünün 6'ncı maddesinde "Kıdem Tazminatı

			Tahakkuklarının Yapılmaması"başlığıyla yeniden bulgu yapılmıştır.
Tüketim Mal ve Malzemelerinin Kullanılmadan Taşınır ve Muhasebe Kayıtlarında Çıkışının Yapılması	2017	Yerine Getirilmedi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 17'nci maddesinde "Taşınır Yönetim Hesabının Düzenlenmemesi" başlığıyla yeniden bulgu yapılmıştır.