



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BARTIN BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	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.....	41

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:Personel Durumu.....	2
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	3
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu.....	4
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan / Dolaylı Hissedarı Olduğu Şirketler.....	6

KISALTMALAR

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu

WEB: World Wide Web

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması
2. Tahsisli Olarak Kullanılan ve Başka Kurumlara Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Sisteminde İzlenmemesi
3. Taşınmazların Kayıtlı Değeri Yerine Satış Bedeli Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması

B. Diğer Bulgular

1. İdare Alacaklarına Yönelik Tahsilat ve Takibat Süreçlerinin Etkin Olarak İşletilmemesi
2. Mesken Abonesi Olarak Faturalandırılan Ancak Ticari Faaliyet Gösteren Kişilerin Su Aboneliklerinin Hatalı Belirlenmesi
3. Günübürlük ya da Apart Olarak Kiralanan Meskenlerin Ticarethane Abonesi Olarak Belirlenmemesi
4. Bazı İşyerlerine İlişkin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması
5. Bazı İşyerlerine İlişkin İlan ve Reklam Vergisi Mükellefiyetine Yönelik Saha Kontrollerinin Yapılmaması
6. Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunmaları
7. Otopark Hesabında Toplanan Paranın Amacı Dışında Kullanılması
8. İhale Edilmeden ve Süresiz Olarak Verilen Taksi Plakalarının Bulunması
9. İdare Tarafından Kiraya Verilen ve İşgaliye Bedeli Alınmak Suretiyle Kullanılan Bazı Yerlerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Göstermesi
10. Kira Süresi Biten Taşınmazların Yeniden İhale Edilmeksizin Aynı Kişilere Kiraya Verilmesi
11. İhale Yoluyla Kiraya Verilmesi Gereken Taşınmazların İşgal Harcı ve Yer Kullanım Bedeli Alınmak Suretiyle Kullanılması

12. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

13. Beton Parke Yapım İşlerinde Teknik Şartnamelere Göre Zorunlu Olan Deneylein Yapılmaması

14. Yapım İşlerinde Kesin Kabul Yapılmadan Kesin Hakediş Raporu Düzenlenerek Yüklenicilere Ödeme Yapılması

15. Bütün Riskler (All Risk) Sigorta Poliçelerinin Öngörülen Riskleri Karşılarnaması ve Güncellenmemesi

16. Belirli Süreyi İhtiva Eden Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme Yapılmaması

17. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin 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.

Bartın 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 yaptıracığı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür.

Belediye teşkilatı; 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 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 adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Bartın Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 26 üyeden oluşmaktadır.

Bartın Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 3 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü ve İç Denetçi'dir. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 3 adet başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından görevlendirilen 1 adet başkan yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 21 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılarına 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	318	106
Sözleşmeli Personel	-	13
Kadrolu İşçi	155	88
Toplam	473	207

696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	675
---	---	-----

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 Bartın Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Bartın Belediyesinin 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yııldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Bütçe (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	0,00	66.910.000,00	37.800.000,00	34.521.500,00	101.431.500,00	99.685.532,31	1.745.967,69	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	11.800.000,00	6.100.000,00	2.628.000,00	14.428.000,00	13.860.144,08	567.855,92	0,00
3	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	252.970.000,00	84.100.000,00	94.361.500,00	347.331.500,00	346.419.899,65	911.600,35	0,00
4	Faiz Giderleri	0,00	2.000.000,00	0,00	3.988.500,00	5.988.500,00	5.988.157,10	342,90	0,00
5	Cari Transferler	35.395,00	7.870.000,00	0,00	22.064.000,00	29.969.395,00	29.939.299,44	10.875,56	19.220,00
6	Sermaye Giderleri	0,00	90.450.000,00	0,00	-14.563.500,00	75.886.500,00	75.813.619,60	72.880,40	0,00
7	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
8	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Yedek Ödenekler	0,00	15.000.000,00	0,00	-143.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Toplam	35.395,00	447.000.000,00	128.000.000,00	0	575.035.395,00	571.706.652,18	3.309.522,82	19.220,00
---------------	------------------	-----------------------	-----------------------	----------	-----------------------	-----------------------	---------------------	------------------

Bartın Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 447.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş, yıl içinde 128.000.000,00 TL ek bütçe yapılmış olup önceki yıldan devreden 35.395,00 TL ve yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 575.035.395,00 TL olmuştur. Yıl içinde 571.706.652,18 TL Bütçe Gideri yapılmış, 3.309.522,82 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 19.220,00 TL ödenek ise 2024 yılına devretmiştir.

Belediyenin 2023 yılına ilişkin tahmin edilen ve gerçekleşen bütçe gelirleri aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 3: 2023 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	41.325.000,00	49.337.823,87	54.292,24	49.283.531,63	119,26
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	118.510.000,00	118.014.115,21	17.364,68	117.996.750,53	99,57
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	0,00	9.706.800,00	0,00	9.706.800,00	
05- Diğer Gelirler	415.220.000,00	363.687.090,04	0,00	363.687.090,04	87,59
06- Sermaye Gelirleri	0,00	4.419.469,00	0,00	4.419.469,00	100,00
09- Red ve İadeler	-55.000,00	0,00	0,00	0,00	
Toplam	575.000.000,00	545.165.298,12	71.656,92	545.093.641,20	94,80

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri %94,80 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %119,26, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %99,57, diğer gelirler %87,59, sermaye gelirleri ve alınan bağış ve yardımlar %100 olarak gerçekleşmiştir.

2023 yılı Bütçe Giderleri tahmini ve gerçekleşme oranları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç Ödeneği) (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen Tutar) (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	66.910.000,00	99.685.532,31	148,98
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	11.800.000,00	13.860.144,08	117,46
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	252.970.000,00	346.419.899,65	136,94
04- Faiz Gideri	2.000.000,00	5.988.157,10	299,41
05- Cari Transferler	7.870.000,00	29.939.299,44	380,42

06- Sermaye Giderleri	90.450.000,00	75.813.619,60	83,82
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	15.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	447.000.000,00	571.706.652,18	127,90

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri % 127,90 seviyesinde gerçekleşmiştir. Başlangıç bütçesinde öngörülen tutar personel giderlerinde %148,98, SGK devlet primi giderlerinde %117,46, mal ve hizmet alımlarında %136,94, faiz giderlerinde 299,41, cari transferlerde %380,42 aşılırken; sermaye giderleri %83,82 olarak gerçekleşmiştir.

Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) A	2022 Yılı (TL) B	2023 Yılı (TL) C	2022- 2021 Değişim Oranı (%) [D=(B- A)/A]	2023- 2022 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Vergi Gelirleri	21.696.187,18	29.227.434,40	49.337.823,87	34,71	68,81
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	52.967.400,04	76.854.369,11	118.014.115,21	45,10	53,56
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	1.301.528,99	627.750,00	9.706.800,00	-51,77	1.446,28
Diğer Gelirler	97.949.289,45	194.352.469,82	363.687.090,04	98,42	87,13
Sermaye Gelirleri	1.365.497,00	4.215.708,00	4.419.469,00	208,73	4,83
Toplam	175.279.902,66	305.277.731,33	545.165.298,12	74,17	78,58
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	723.904,06	35.651,65	71.656,92	-95,08	100,99
Net Toplam	174.555.998,60	305.242.079,68	545.093.641,20	74,87	78,58

Tabloya göre, bir önceki yıl 305.242.079,68 TL olan bütçe gelirleri %78,58 oranında bir artış göstererek 2023 yılında 545.093.641,20 TL olmuştur. Diğer gelirler kalemi %87,13 oranında artış göstermiş olup bu artış merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylardaki artıştan kaynaklanmıştır. Vergi gelirlerinde %68,81, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde %53,56, alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde %1.446,28 oranında bir artış yaşanmıştır.

Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) A	2022 Yılı (TL) B	2023 Yılı (TL) C	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B- A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Personel Giderleri	26.293.765,19	43.525.952,52	99.685.532,31	65,54	129,03
SGK Devlet Prim Giderleri	4.552.091,33	7.113.422,90	13.860.144,08	56,27	94,84
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	80.691.634,70	181.172.177,80	346.419.899,65	124,52	91,21
Faiz Giderleri	1.435.877,73	2.070.486,55	5.988.157,10	44,20	189,21
Cari Transferler	5.381.501,69	9.432.689,68	29.939.299,44	75,28	217,40
Sermaye Giderleri	25.220.881,85	75.518.428,37	75.813.619,60	199,43	0,39
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	143.575.752,49	318.833.157,82	571.706.652,18	122,07	79,31

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 252.873.494,36 TL (%79,31) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinin %129, sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin %94,84, mal alım ve hizmet giderlerinin %91,21, faiz giderlerinin %189,21, cari transferlerin %217,40 arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 506.903.518,92 TL, Faaliyet Geliri 555.108.998,83 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 48.205.479,91 TL olarak gerçekleşmiştir.

Bartın Belediyesinin doğrudan ve dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan / Dolaylı Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Bartın Gıda İnşaat, Peyzaj, Turizm, Nakliye, Eğitim, Akaryakıt, Temizlik Sanayi ve Ticaret Ltd.Şti	200.000,00	200.000,00	100
2	Akmercan Batıkar Doğalgaz Dağıtım San.ve Tic.A.Ş.	5.000.000,00	100.000,00	2

Belediyenin dolaylı olarak hissedarı olduğu şirket bulunmamaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Bartın Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe

Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

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.

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

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri

ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirilmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) çalışma yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş ve 1 adet iç denetçi aktif olarak görev yapmaktadır. Belediye birimleri iç kontrol sistemine uygun olarak denetlenmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bartın Belediyesinin 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması

Kamu İdaresine ait taşınmazlara ilişkin değerlendirme işlemlerinin yapılmadığı ve söz konusu taşınmazlara yönelik muhasebe kayıtlarının gerçeği yansıtmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap grubuna ilişkin işlemlerin anlatıldığı 187'nci maddesinde; edinilen maddi duran varlıkların, maliyet bedeli ile hesaplara alınacağı, maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde yapılan her türlü giderin ilave edileceği, bağış veya hibe olarak edinilen maddi duran varlıkların varsa bilinen değeri, yoksa değerlemesi yapıldıktan sonra tespit edilen değeri ile hesaplara alınacağı, bu Yönetmelik'in yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olup hesaplarda yer almayan maddi duran varlıklardan envanter ve değerlendirme yapılanların tahakkuk birimince bildirildikçe, muhasebe birimlerinde ilgili maddi duran varlık hesabı ve net değer hesabına kaydedilmek suretiyle hesaplara alınacağı, henüz kayıtlara alınmamış olan maddi duran varlıklardan herhangi bir nedenle elden çıkarılanların ise, öncelikle elden çıkarma değerleriyle, ilgili maddi duran varlık hesabı ve net değer hesabına kaydedilmek suretiyle hesaplara alınacağı belirtilmiştir.

01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde; tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıt altına alınacağı ifade edilmiş olup,

Tapuda kayıtlı olan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazlar ve Yönetmelik'e göre "Orta Malları" ile "Genel Hizmet Alanları" olarak sınıflandırılan taşınmazların ise iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler" başlıklı Geçici 1'inci maddesinde; taşınmazlara ilişkin maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine göre taşınmazların söz konusu Yönetmelik doğrultusunda sınıflandırılarak özellikle tapuda kayıtlı olan taşınmazlardan maliyet veya rayiç değerleri üzerinden değerlendirme işlemlerinin tamamlanması ayrıca maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyenler ile diğer taşınmazların ise iz bedelleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

İdareye ait taşınmazlar üzerinde yapılan incelemelerde; ilgili Yönetmelik doğrultusunda taşınmazlara ilişkin 31.12.2017 tarihine kadar yapılması gereken maliyet veya rayiç bedel üzerinden değerlendirme işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

2023 yılına ilişkin kesin mizana bakıldığında;

250 Arazi ve Arsalar Hesabının 891.543.212,51 TL,

251 Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabının 396.210.394,56 TL,

252 Binalar Hesabının ise 554.644.303,41 TL,

Bakiye verdiği görülmüş olup söz konusu hesaplarda yer alan tutarların, taşınmazlara yönelik maliyet veya rayiç değerleri göstermemesi nedeniyle mali rapor ve tablolara, taşınmazlara ilişkin gerçek değerlerin yansıtılmadığı tespit edilmiştir.

İdareye ait Web Tapu kayıtlarına bakıldığında ise 732 adet tescilli taşınmazı bulunduğu ve önemli bir kısmını teşkil eden arazi ve arsaların rayiç değerlemeye uygun olduğu görülmüştür.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara yönelik çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, taşınmazlar üzerinde değerlendirme işlemlerinin tamamlanarak muhasebe kayıtlarına alınması gerekmekte olup söz konusu mevzuata aykırılık nedeniyle bilançoda 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu gerçeği yansıtmamaktadır.

BULGU 2: Tahsisli Olarak Kullanılan ve Başka Kurumlara Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Sisteminde İzlenmemesi

Kamu İdaresi tarafından tahsisli olarak kullanılan veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarında takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesine göre, kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanlar yardımcı hesaplar itibarıyla izlenecek ve taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtları kapatılacaktır.

Mezkûr Yönetmelik'in 189, 191 ve 193'üncü maddelerinde ise tahsis işleminin muhasebe kayıtlarında nasıl izleneceği açıklanmıştır. Bu maddelere göre tahsise konu edilen taşınmazlar, tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden 250 Arsa ve Araziler, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri, 252 Binalar Hesaplarına alacak, 500 Net Değer Hesabına borç kaydedilir. Ayrıca amortisman ayrılması gereken bir varlık ise, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı 500 Net Değer Hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilir. Ayrıca mezkûr maddelerde belirtildiği gibi, tahsise konu edilen taşınmazlar tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500 Net Değer Hesabına alacak kaydedilir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı 500 Net Değer Hesabına borç, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilir.

Taşınmazlar üzerinde yapılan incelemelerde; İdare tarafından tahsisli olarak kullanılan 7 adet taşınmaz ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen 1 adet taşınmaza ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara riayet edilerek tahsise konu taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Kurum tarafından tahsise konu edilen taşınmazlara yönelik muhasebe kayıtlarının yapılmaması nedeniyle mali rapor ve tablolarında 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu ile 500 Net Değer Hesabı doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

BULGU 3: Taşınmazların Kayıtlı Değeri Yerine Satış Bedeli Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması

Kamu İdaresi tarafından satışı yapılan taşınmazların ilgili maddi duran varlık hesaplarına ilişkin çıkış kayıtlarının, kayıtlı değer yerine satış bedeli esas alınarak muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 189'uncu maddesinde 250 Arazi ve Arsalar Hesabının işleyişi düzenlenmiştir. Mezkûr düzenlemeye göre taşınmaz satışlarına ilişkin yapılacak muhasebe kayıtlarında kayıtlı değer ile satış bedeli arasındaki olumlu farkın 600 Gelirler Hesabında, kayıtlı değer ile satış bedeli arasındaki olumsuz farkın ise 630 Giderler Hesabında gösterilmesi gerekmektedir.

İdare tarafından gerçekleştirilen taşınmaz satışlarına yönelik İmar ve Şehircilik Müdürlüğünden temin edilen veriler üzerinde yapılan incelemelerde; gerçekleştirilen satışlara ilişkin muhasebeleştirme işlemlerinin kayıtlı değer yerine satış bedelleri üzerinden yapıldığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara riayet edileceği ifade edilmiştir.

İdare tarafından taşınmaz envanterinin sağlıklı bir şekilde çıkarılması, muhasebe ile taşınmaz bilgi sisteminin entegrasyonunun sağlanması, taşınmaz programı üzerinden taşınmazların kayıtlı değerlerinin açık bir şekilde yer almasını sağlayacak bilgilere yer verilmesi, satışı yapılan taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden kayıtlardan çıkarılması gerekmektedir. Bu durum hem taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden kayıtlarda izlenmesi hem de taşınmazlara yönelik mali nitelikteki işlemlerin mevzuata uygun şekilde yerine

getirilmesi açısından önem arz etmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İdare Alacaklarına Yönelik Tahsilat ve Takibat Süreçlerinin Etkin Olarak İşletilmemesi

İdare gelirlerine yönelik tahsilat ve takibat işlemlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları düzenlenmiştir.

Anılan Kanun'un 60'ıncı maddesinde; ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinde; belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek belediye başkanının görevleri arasında sayılmıştır.

İdare gelirlerinin tahakkuk, tahsilat ve takip süreçlerinin etkinliğinin incelenmesi amacıyla 31.12.2023 tarihi itibarıyla gecikme faizi dahil 500 TL ve üzeri borcu olan tüm mükelleflerin detaylı listeleri ilgili birimden temin edilmiş olup yapılan incelemelerde,

İdarenin; su ve atıksu, emlak vergisi, çevre temizlik vergisi, ilan ve reklam vergisi, idari para cezası alacakları, kira alacakları, işgal harcı alacakları ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'ndan kaynaklanan diğer alacak kalemlerine ilişkin vadesi geçmiş 35.158.613,30 TL (gecikme faizi dahil) alacağının bulunduğu, söz konusu alacakların takibatına yönelik 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümleri doğrultusunda etkin bir sürecin işletilmediği tespit edilmiştir.

İdareye ait alacak kalemlerinden önemli bir kısmının 6183 sayılı Kanun kapsamında olduğu ve bu Kanun hükümleri doğrultusunda takip ve tahsil süreçlerinin işletilmesi gerektiği bu kapsamda söz konusu alacaklara ilişkin tahakkuk ve tahsil zamanaşımı sürelerinin beş yıl olduğu bilinmesi ve zamanaşımını durduran ve kesen süreçlerin takip edilmesi gerekmektedir.

Alacakların bir kısmının ise su ve atıksu ile kira alacakları gibi genel hükümler çerçevesinde İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre takip edilmesi gereken alacaklar olduğu görülmekle birlikte Borçlar Kanunu çerçevesinde on yıllık zamanaşımına tabi olduğu hususu gözetilerek benzer şekilde söz konusu alacaklara yönelik takip süreçlerinin de zamanaşımı kurumunun dikkate alınarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

İdareye ait gelir unsurlarından vadesi geçmiş olanların farklı mevzuatlara tabi olduğu buna bağlı olarak da farklı zamanaşımı süreleri öngörüldüğü hususu gözden kaçırılmaması gerekmekte olup aksi halde zamanaşımına uğramış bir borcun ise eksik borç haline dönüşeceği dolayısıyla borçlunun sadece kendi isteğiyle borcunu ifa ettiği zaman, borcun tahsil edilebileceği hususu bilinmelidir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara yönelik çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla; İdare tarafından gerçekleştirilen ve duraksama imkanı olmayan kamu hizmetlerinin finansmanı için önceki dönemlerde tahakkuk etmiş ve vadesi geçmesine rağmen tahsil edilememiş alacaklarından hukuki takibat başlatılmayanlara yönelik yukarıda izah edilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde özellikle zamanaşımı süreleri de dikkate alınarak tahsilat ve takibat süreçlerinin tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 2: Mesken Abonesi Olarak Faturalandırılan Ancak Ticari Faaliyet Gösteren Kişilerin Su Aboneliklerinin Hatalı Belirlenmesi

Bartın Belediyesi sınırları içerisinde yer alıp tapuda mesken olarak gözüktüğü halde fiilen işyeri olarak kullanılan yerlerin su aboneliklerinin ticarethane üzerinden olması gerekirken mesken tarifesi üzerinden düzenlenip faturalandırıldığı görülmüştür.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 156'ncı maddesinde, ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyette işyeri; mağaza, yazıhane, idarehane, muayenehane, imalathane şube, depo, otel, kahvehane, eğlence ve spor yerleri, tarla, bağ, bahçe, çiftlik, hayvancılık tesisleri, dalyan ve voli mahalleri, madenler, taş ocakları, inşaat şantiyeleri, vapur büfeleri gibi ticari, sınai, zirai

veya mesleki bir faaliyetin icrasına tahsis edilen veya bu faaliyetlerde kullanılan yerler “işyeri” olarak tanımlanmıştır.

Bu madde hükmüne göre, mükelleflerin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyetlerini sürdürdükleri yerlerin işyeri özelliğini taşıyabilmesi için bu yerlerin faaliyetin icrasına tahsis edilmesi veya faaliyetin icra edildiği yer olma özelliği taşıması gerekmektedir.

Bu itibarla, konutun ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının işyeri haline dönüştürülmesi halinde vergi değerini tadil eden sebep söz konusu olacak ve nitelik itibarıyla işyeri kapsamında değerlendirilerek yeni duruma (işyeri) göre vergilendirilmesi gerekecektir.

Nitekim Danıştay 3. Dairesi'nin 05.10.1984 tarih ve E:1984/415 K.1984/2652 sayılı kararı; 1319 sayılı Kanun'a göre binanın kullanım tarzının kısmen veya tamamen değiştirilmesi vergi değerini tadil eden sebepler arasında sayıldığından, dairenin iki dükkân veya bir dairenin iki veya daha fazla daire haline dönüştürülmesinin vergi değerini tadil eden sebeplerden olduğu yönündedir.

Ayrıca Gelir İdaresi Başkanlığının muhtelif tarihlerde vermiş olduğu muktezalarda da, bir konutun işyeri olarak kullanılması veya ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkân, mağaza, depo gibi ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline dönüştürülmesi halinde vergi değerini değiştiren sebebin söz konusu olacağı ve yeni duruma (işyeri) göre vergilendirilmesi gerekeceği yönünde görüşler verilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, finansal danışmanlık, hukuk danışmanlığı ve temsil hizmetleri, hukuki arabuluculuk ve temsil hizmetleri, mali müşavirlik, mimarlık, mühendislik ve 1219 sayılı Kanun'a göre açılan muayenehaneler gibi yerlerin işyeri olarak kullanıldığı, bu bağlamda bu yerlere ilişkin su aboneliklerinin ticarethane tarifesi üzerinden düzenlenmesi gerektiği açıktır.

Bartın Vergi Dairesi Müdürlüğünden resmi yazı ile alınan ve İdareye teslim edilen veriler üzerinde yapılan incelemelerde; Bartın Belediyesi sınırları içerisinde aktif olarak vergi mükellefi olan ve söz konusu yerde fiilen işyeri olarak faaliyet gösteren tesis olarak kullanan 564 aboneye ilişkin su faturalarının mesken tarifesi üzerinden düzenlendiği tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından sahada yapılan kontroller neticesinde düzeltme kayıtlarının gerçekleştirilmeye devam edildiği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, İdare tarafından söz konusu yerlerin detaylı saha araştırma, inceleme ve tespitlerinin tamamlanarak su aboneliklerinin mevzuata uygun bir biçimde yeniden düzenlenmesi ve buna göre faturalandırılması, abonelikleri düzeltilen kişi ya da kuruluşlardan alınan depozito bedellerine yönelik farkların ilgililerinden alınması ayrıca mevcut bilgi ve veriler çerçevesinde geriye dönük düzeltme kayıtlarının tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Günübirlik ya da Apart Olarak Kiralanan Meskenlerin Ticarethane Abonesi Olarak Belirlenmemesi

Günübirlik ya da belirli sürelerle kiralanan ve ticari nitelik taşıyacak şekilde faaliyet gösteren ev ve benzeri tesislerin su abone türlerinin hatalı uygulandığı görülmüştür.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 3/B maddesine göre, vergilendirmede vergiyi doğuran olay ve bu olaya, ilişkin muamelelerin gerçek mahiyeti esastır. Yine 213 sayılı Kanun'un 156'ncı maddesinde, ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyette; mağaza, yazıhane, idarehane, muayenehane, imalathane, şube, depo, otel, kahvehane, eğlence ve spor yerleri, tarla, bağ, bahçe, çiftlik, hayvancılık tesisleri, dalyan ve voli mahalleri, madenler, taş ocakları, inşaat şantiyeleri, vapur büfeleri gibi ticari, sınai, zirai veya mesleki bir faaliyetin icrasına tahsis edilen veya bu faaliyetlerde kullanılan yerler "işyeri" olarak tanımlanmıştır.

Bu hükme göre, mükelleflerin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyetlerini sürdürdükleri yerlerin işyeri özelliğini taşıyabilmesi için bu yerlerin ticari, sınai, zirai veya mesleki faaliyetin icrasına tahsis edilen veya bu faaliyetlerde kullanılan yer olma özelliği taşıması gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat ve açıklamalar çerçevesinde, konaklama yeri olarak günlük kiraya verilen veya apart olarak tanımlanan yerlerin, ticari faaliyetin icrasına tahsis edilmeleri nedeniyle işyeri sayılmaları gerektiği hususunda tereddüt bulunmamaktadır. Nitekim bu konu özelinde muhtelif Vergi Dairesi Başkanlıklarınca verilen muktezalar da bu yöndedir.

1774 sayılı Kimlik Bildirme Kanunu'nun 2'nci maddesinin birinci fıkrasına, "bekâr odaları" ibaresinden sonra gelmek üzere "günübirlik kiralanan evler" ibaresi eklenmiştir. Bu bakımdan günübirlik kiralanan evlerin, buralarda kalanlara ilişkin kimlik bildirme zorunluluğu getirilmesi dolayısıyla otel mahiyetinde olduğu değerlendirilmektedir.

Bu çerçevede, Bartın İl Emniyet Müdürlüğü ile Bartın İl Jandarma Komutanlığından 1774 sayılı Kimlik Bildirme Kanunu'nun 2'nci maddesinde belirtilen günübirlik kiralanan

evlerin detaylı adresleri resmi yazı ile istenilmiş olup gelen cevabi yazıda bu kapsamda bulunan 28 tesise ilişkin detaylı bilgiler tarafımıza sunulmuştur.

Yapılan incelemede; günübürlük olarak kiralanana bahse konu bu yerlerden 17 adedinin ticarethane tarifesi üzerinden düzenlenmesi gereken su aboneliklerinin mesken tarifesi üzerinden yapıldığı tespit edilmiştir. İdarenin su ve atıksu tarife cetvelinde ticarethane aboneliği için belirlenen fiyatın mesken tarifesi için belirlenen fiyattan yüksek olması sebebiyle söz konusu hatalı uygulama İdarenin gelirlerinin düşük kalmasına sebep olmaktadır.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından düzeltme kayıtlarının gerçekleştirilmeye devam edildiği ifade edilmiştir.

Bu itibarla; İdare tarafından günübürlük kiralanana veya apart olarak tanımlanan yerlerin aboneliklerinin ticarethane aboneliği üzerinden tesis edilmesi ve mevcut bilgi ve veriler çerçevesinde geriye dönük gerekli düzeltmelerin tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 4: Bazı İşyerlerine İlişkin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

Belediye hizmet sınırları içerisinde faaliyet gösteren işyerlerinden bir kısmına ilişkin çevre temizlik vergisi tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

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

Aynı maddenin dört ve beşinci fıkrasında çevre temizlik vergisi tarifesi belirtilmiş olup sekizinci fıkrasında ise; işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılacağı hükmü ile işyeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu verginin her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, belediye sınırları içinde yer alan ve belediyenin çevre temizlik hizmetlerinden faydalanan tüm konut, işyerleri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisi mükellefi olması gerekmektedir.

Hesap ve işlemler ile Bartın Vergi Dairesi Müdürlüğünden temin edilen veriler üzerinde yapılan incelemelerde; Bartın Belediyesi mücavir alan sınırları içerisinde 5.772 aktif vergi mükellefi üzerinden 4.087 kişiye yönelik çevre temizlik vergisi mükellefiyeti sorgulaması yapılmış olup çevre temizlik vergisi mükellefi olmayan 1.245 kişi ya da kuruluşun bulunduğu ancak bunlara ilişkin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından düzeltme kayıtlarının gerçekleştirildiği ve bulguda belirtilen hususlara yönelik denetimlere devam edileceği ifade edilmiştir.

İdare hizmetlerinin aksamadan yürütülmesi konusunda önemli bir gelir kalemi olan çevre temizlik vergisi ile ilgili işyerleri ya da diğer şekillerde kullanılan binalar için mükellefiyetin sağlanarak tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 5: Bazı İşyerlerine İlişkin İlan ve Reklam Vergisi Mükellefiyetine Yönelik Saha Kontrollerinin Yapılmaması

Belediye hizmet sınırları içerisinde faaliyet gösteren işyerlerinden bir kısmına ilişkin ilan ve reklam vergisi mükellefiyetine yönelik saha kontrollerinin yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun ilan ve reklam vergisinin konusunu düzenleyen 12'nci maddesinde; belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, vergiye tabi olduğu ifade edilmiş,

“Mükellef ve Sorumlu” başlıklı 13'üncü maddesinde ise; ilan ve reklam vergisinin mükellefinin, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişiler olduğu, ilan ve reklam işlerini mutad meslek olarak ifa edenlerin, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri, mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 15'inci maddesinde, dükkan, ticari, sınai müesseseler ile serbest meslek erbaplarınca çeşitli yerlere asılan ve takılan levha, yazı, resim gibi her çeşit sabit ilan ve reklamlar ile ışıklı veya projeksiyonlu ilan ve reklamların metre karesinden yıllık olarak alınabilecek taban ve tavan tutarlara ilişkin belirleme yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren işyerleri tarafından asılan tabela, levha, ışıklı tabela vb. aracılığıyla yapılan her çeşit ilan ve reklamlardan m² başına ilan ve reklam vergisi alınması gerekmektedir.

Mali Hizmetler Müdürlüğü ile Bartın Vergi Dairesi Müdürlüğünden temin edilen veriler üzerinde yapılan incelemelerde; İdare hizmet sınırları içerisinde faaliyet gösteren ve vergi mükellefi olduğu halde ilan ve reklam vergisi mükellefi olma ihtimali olan 888 kişi ya da kuruluşun bulunduğu ancak söz konusu vergi mükelleflerine yönelik ilan ve reklam vergisine ilişkin saha kontrollerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Ayrıca Vergi Dairesi Müdürlüğünden alınan bilgilere göre Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren aktif işyeri sayısının 5.772 olmasına rağmen İdare tarafından ilan ve reklam vergisi mükellefiyeti tesis edilen işyeri sayısının 4.884 olduğu görülmüştür.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından düzeltme kayıtlarının gerçekleştirildiği ve bulguda belirtilen hususlara yönelik denetimlere devam edileceği ifade edilmiştir.

İdare tarafından gerçekleştirilen hizmetlerin finansmanı için önemli bir gelir kaynağı olan ilan ve reklam vergisi ile ilgili işyerlerine ilişkin sahada gerekli kontrollerin yapılarak ilgililer hakkında mükellefiyetin sağlanması ve vergi tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 6: Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunmaları

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulunan işletmelerin olduğu görülmüştür.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde anılan Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet gösterebilmesi için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatının olması gerekmektedir.

Diğer taraftan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; "*Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması İşyeri Açma İzni Harcına tabidir.*" hükmü yer almaktadır.

Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü ile Bartın Vergi Dairesi Müdürlüğünden temin edilen veriler üzerinde yapılan incelemelerde; Bartın Belediyesi mücavir alan sınırları içerisinde 5.772 aktif vergi mükellefi üzerinden 3.816 işyerine yönelik ruhsat sorgulaması yapılmış olup işyeri açma ve çalışma ruhsatı almak zorunda olduğu halde ruhsatsız olarak faaliyet yürüten 1.940 adet işletmenin bulunduğu ayrıca yetki ve görev sınırları içerisinde Kamu İdaresi tarafından

1.876 adet işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlendiği tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara yönelik çalışmaların başlatılacağı ifade edilmiştir.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet gösteren bu işletmeler, Belediyenin etkin bir denetim görevi yürütememesine, işyeri açma izin harcının tahsil edilememesine ve Belediye Gelirleri Kanunu kapsamındaki diğer gelirlerin de tespit edilememesine neden olmaktadır.

Yukarıda izah edilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde; ruhsatsız olarak faaliyet yürüten işletmelere yönelik gerekli saha çalışmalarının başlatılması diğer taraftan da 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında tahsil edilmesi gereken işyeri açma izni harcına yönelik tahsilat süreçlerinin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Otopark Hesabında Toplanan Paranın Amacı Dışında Kullanılması

İdarenin otopark hesabında toplanan paraların Otopark Yönetmeliği'nde belirlenen amaçlar dışında harcandığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 37 ve 44'üncü maddelerine dayanılarak hazırlanan Otopark Yönetmeliği'nin "Yapı ruhsatı ve kullanma izinlerinin verilmesi" başlıklı 10'uncu maddesinde; yapılacak yapılara Yönetmelik'te belirtilen esaslara göre otopark yerleri ayrılmadan yapı ruhsatı verilmeyeceği ve söz konusu otoparklar inşa edilip hazır hale getirilmeden yapı kullanma izni verilmeyeceği düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in "Otopark Bedelinin Tahakkuk ve Tahsili" başlıklı 12'nci maddesi uyarınca; otopark bedellerinin tahakkuk ve tahsil esasları bu Yönetmelik hükümleri dikkate alınarak ilgili idareler tarafından belirlenecek ve otopark bedelleri kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılacaktır. Aynı maddenin devamında; idarelerce bedel alınmış olan parseller için bölge otoparklarının, ruhsat tarihinden itibaren en geç beş yıl içinde tamamlanmak zorunda olduğu belirtilmiştir.

Yönetmelik'in "Otopark hesabından yapılacak harcamalar" başlıklı 13'üncü maddesine göre, otopark hesabında toplanan meblağ bölge ve genel otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılamaz.

İdarenin otopark hesabının incelenmesi neticesinde, ilgili hesaptan yukarıda adı geçen Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak, belirli zamanlarda idarenin farklı mevduat hesaplarına aktarımlar yapıldığı ve söz konusu hesapta kullanılan paranın amacı dışında kullanıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususta gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Otopark hesabında toplanan meblağın, otopark tesisi dışında başka amaçlarla kullanılması mevzuata aykırılık teşkil etmekte olup söz konusu Yönetmelik'te belirtildiği üzere, ilgili hesapta toplanan paradan idarenin faiz geliri elde etmesi gerekmektedir.

BULGU 8: İhale Edilmeden ve Süresiz Olarak Verilen Taksi Plakalarının Bulunması

Bartın Belediyesi sınırları içinde ulaşım sağlamada çalışan taksi plakalarına il trafik komisyon kararlarıyla süre belirtilmeksizin sahip olunmasına zımni olarak izin verildiği görülmüştür.

18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 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 yetkisi il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.*

Bu Kanun'a dayanılarak 03.05.1986 tarih ve 19096 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın 1'inci maddesinde: *"Bu Karar'da amaç, 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 etmektir."* hükmü yer almakta olup,

Aynı Karar'ın 2'nci maddesinde ise; bu Karar'ın 2918 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan İllerde uygulanacağı ifade edilmiştir.

Anılan Karar'ın "Ticari Plaka Verilecekler" başlıklı 3'üncü maddesinde; "*Ticari plaka verilebilmesi için; a) Şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçmiş olduğunu ve sürekli olarak icra ettiğini beyan etmiş olmak b) En az iki yıldan beri o ilde ikamet etmek c) Şoförler derneğine üye olmak şarttır. Ticari plaka sahipleri bu plakaları, taşıtla birlikte veya ayrı olarak yalnız birinci fıkradaki şartları haiz kişilere satabilir.*"

"Ticari Plakanın Verilme Usul ve Esasları" başlıklı 5'inci maddesinde ise; "*Ticari plaka, kapalı teklif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verilir. a) İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı trafik komisyonunca tesbit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmini bedelinin %80'ine takabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur. b) Tesbit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemler bir yılda altı defa verilir. c) Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerden başlamak üzere o dönem için tesbit edilen miktarda ticari plaka verilir. Eşit ücret teklif edenler arasında trafik komisyonu huzurunda kura çekilir. d) Müracaat edenlerden, trafik komisyonunun tespit edeceği muhammen bedelin 1/5'i teminat olarak peşin alınır. Plaka bedelinin kalan kısmı ödenmedikçe plaka almaya hak kazananlara plaka verilmez, kazanamayanların teminatları iade edilir.*" denilmektedir.

Öte taraftan mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesinin beşinci 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 Kanun'a göre toplu taşımaya ilişkin hakların belediyelere ait olduğu anlaşılmalı birlikte bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun ve saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir.

Ancak 5393 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinde; bu Kanun'la, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde, 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisindeki il trafik komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Yapılan bu değişiklikler sonrasında, ulaşım hizmetinin nasıl

şekilleneceği ve önceden verilen süresiz ruhsatlar ve güzergah izinlerinin durumlarının ne olacağıyla ilgili olarak örnek yargı kararlarından yararlanılması yerinde olacaktır.

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 yıllla 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,
 - Yukarıda usullere gördürülecek hizmetlere ilişkin ihalelerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği,
- yönünde hükümler verilmiştir.

Aynı Dairenin Esas No:2014/1735, 2014/2859 No.lu Kararı'nda; “... *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 Danıştay tarafından da onanmıştır.*” denilmiştir. Danıştay'ın bu kararı ve bu yöndeki müstakar diğer 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 bir 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.”

Anayasa Mahkemesi ise konuyla ilgili 07/04/2021 Tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararı’nda özetle; İdarenin uzun yıllardır devam eden ve kişilerde hep devam edeceği kanısı oluşturan toplu ulaşım imtiyazını hak sahipleri tarafından öngörülemez ve mağduriyete yol açacak şekilde makul bir zaman önce bildirilmeden iptal edilmesinin hukuka uygun olmadığına hükmetmiştir.

Yapılan incelemede; İl Trafik Komisyonunun 14.03.1990 tarih ve 1990/4 sayılı Kararı ile 119 adet taksi plaka sayısının (T Plaka) süre belirtilmeden verildiği ancak mevcut durumda 112 adet taksi plakasının faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından söz konusu taksi plakalarının İl Trafik Komisyonu tarafından verildiği, taksi plakalarına ilişkin yetkinin 13.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kendilerine geçtiği, bu tarihten sonra Bartın Belediye Başkanlığı olarak ihalesiz şekilde verilen taksi plakaların bulunmadığı, konuya yönelik yasal düzenleme yapılması halinde gerekli değerlendirmelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat ve yüksek yargı kararları ışığında, belediyenin yetki alanında olan bir hususun süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak tanınması mümkün görülmemektedir. İdarenin süresi belli olmayan bu hakları kamu yararı ve kanunilik ilkeleri gereği iptal etmesi gerekmektedir. Ancak iptal süreci Anayasa Mahkemesi kararında da belirtildiği üzere hak sahiplerine mağduriyet yaratmayacak öngörülebilir bir süre tanınarak başlatılmalıdır.

BULGU 9: İdare Tarafından Kiraya Verilen ve İşgaliye Bedeli Alınmak Suretiyle Kullanılan Bazı Yerlerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Göstermesi

İdare tarafından kiraya verilen ve işgaliye bedeli alınmak suretiyle kullanılan taşınmazlardan bir kısmının işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının olmadığı görülmüştür.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’in 2’nci maddesinde;

“Bu Yönetmelik, sıhhi ve gayrisıhhi işyerleri ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılması ve denetlenmesine dair iş ve işlemleri kapsar.” denilmektedir.

4’üncü maddenin a ve n bentlerinde;

“a) Yetkili idare: Belediye sınırları ve mücavir alanlar dışı ile kanunlarda münhasıran il özel idaresine yetki verilen hususlarda il özel idaresini, büyükşehir belediyesi sınırları içinde büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu konularda büyükşehir belediyesini, bunların dışında kalan hususlarda büyükşehir ilçe belediyesini, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyeyi, organize sanayi bölgesi sınırları içinde organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini, endüstri bölgesi sınırları içinde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığını ve teknoloji geliştirme bölgesi yönetici şirketi ile bölgede yer alan AR-GE ve tasarım faaliyetinde bulunan firmalar için Sanayi ve Teknoloji Bakanlığını il müdürlüklerini,

....

n) İşyeri açma ve çalışma ruhsatı: Yetkili idareler tarafından bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için verilen izni,...” hükümleri yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik’in “İşyeri açılması” başlıklı 6’ncı maddesinin 1’inci fıkrasında ise;

“Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz....” denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde; İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yetkilendirilmiş idari birimler tarafından verileceği, yetkili idareden alınan ruhsat olmadan işyerinin açılıp çalıştırılmayacağı anlaşılmaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “İşyeri açma izni harcı” başlıklı 81’inci maddesinde;

“Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması “İşyeri Açma İzni Harcına” tabidir.” hükmü yer almaktadır.

Hesap ve işlemler üzerinde yapılan incelemelerde; kiraya verilen ve işgaliye bedeli alınmak suretiyle kullanılan taşınmazlardan 78 adet işyerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara yönelik çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, söz konusu işyerlerine yönelik anılan Yönetmelik hükümleri doğrultusunda ruhsatlandırma işlemlerinin tamamlanması ve bahsi geçen ruhsat harcına ilişkin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Kira Süresi Biten Taşınmazların Yeniden İhale Edilmeksizin Aynı Kişilere Kiraya Verilmesi

Belediye tarafından kiraya verilen taşınmazlardan bir kısmının kira sözleşmelerinde belirtilen süreler ve bu sürelerden sonra başlayan 10 yıllık uzama süreleri dolmasına rağmen tahliye işlemlerinin tamamlanmadığı ve söz konusu taşınmazların 2886 sayılı Kanun gereğince yeniden ihalesinin yapılmadığı, bunun yerine mevcut sözleşmelerin sürelerinin uzatılarak kiracılık ilişkisinin sürdürüldüğü tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin satım, kira ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Mezkûr Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde; kiraya verilecek taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı belirtilmiş, süre uzatımı ile ilgili herhangi bir hükme ise yer verilmemiştir.

Aynı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde; kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren işgalin devam etmesi halinde ecrimisil alınacağı ve işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülki amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği belirtilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde yapılan düzenleme ile yukarıda yer alan hükümlerin belediye taşınmazları için de uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

01.07.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu ile kiralama işlemleri hakkında yeni ve genel düzenlemeler getirilmiş, Kanun'un 339'uncu maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarının hangi usul ve esaslarla yapılmış olursa olsun konut ve çatılı işyeri kiralamalarında Türk Borçlar Kanunu hükümlerine tabi olacakları belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Konut ve çatılı işyeri kiralalarında sözleşmenin sona ermesi" başlıklı 347'nci maddesinde kiraya verenin, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremeyeceği, ancak on yıllık uzama süresi sonunda bu süreyi izleyen her uzama yılının

bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla sözleşmeye son verebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi sonucunda; kiraya verilen taşınmaz hakkında 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi uygulanacaksa sürenin bitiminde derhal tahliye işlemlerinin başlatılması gerektiği; şayet 6098 sayılı Kanun'a tabi bir taşınmazın tahliyesi gündeme gelecekse bu sefer de kira sözleşmesinde belirtilen süre sonunda 10 yıllık uzama süresinin tamamlanması ile birlikte tahliye işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Taşınmazlar üzerinde yapılan incelemelerde; 2886 sayılı Kanun'a göre kiraya verilen belediye mülkiyetindeki muhtelif taşınmazlardan 64 adet müstecire yönelik her yıl encümen kararı ile süre uzatılmak marifetiyle 49 yıla varan sürelerle kira ilişkilerinin devam ettiği tespit edilmiştir.

Türk Borçlar Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 01.07.2012 tarihinde mezkûr işyerlerinin birçoğunun on yıllık uzama süreleri zaten sona ermiş idi. Borçlar Kanunu'nun uygulanmasına ilişkin hükümler içeren 6101 sayılı Kanun'da bu durumda olan işyerleri için öngörülen iki yıllık uzama süresi ise 2014 yılı tarihi itibarıyla bitmiştir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara riayet edileceği ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları düzenlenmiştir.

Sonuç olarak, 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihalesi yapılan kira sözleşmelerinde süre uzatımı verilmesi mümkün değildir. Kira süresi sözleşmenin temel öğelerinden biridir ve hukuk prensiplerine göre kanunlarda özel düzenleme bulunmadıkça söz konusu sürenin değiştirilmesi bütüncül işlemin değiştirilmesi ile aynı usule tabidir. Bu nedenle belli bir süreyle ve belli şartlarla ihalesi yapılan bir kiralama işlemi, sözleşme süresi ve 6098 sayılı Kanun uyarınca beklenilmesi gereken uzama süresinin bitiminde sonlandırılmalı, söz konusu yer için 2886 sayılı Kanun uyarınca tekrar ihaleye çıkılarak, rekabet ve eşit muamele sağlanmalıdır.

BULGU 11: İhale Yoluyla Kiraya Verilmesi Gereken Taşınmazların İşgal Harcı ve Yer Kullanım Bedeli Alınmak Suretiyle Kullandırılması

İdarenin mülkiyetinde ve tasarrufunda bulunan taşınmazlardan bir kısmının, işgal harcı bir kısmının ise yer kullanım bedeli alınmak suretiyle ihalesiz olarak kullandırıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin kiralama işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili maddelerinde ise belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların 3 yılı geçmemek üzere kiralanmasında belediye encümeninin; 3 yılı aşan kiralamalarında ise belediye meclisinin yetkili olduğu belirtilmiştir.

İşgal Harcı ile ilgili düzenlemeler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer almakta olup Kanun'un 52'nci maddesinde, nerelerden ve hangi durumlarda işgal harcı alınacağı düzenlenmiştir. İşgal harcının mükellefi, matrahı ve harcın tarifesine ilişkin düzenlemeler de aynı Kanun maddesinin devam eden fıkralarında yer almaktadır. Ecrimisile ilişkin düzenlemeler ise 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Bahsi geçen mevzuat hükümlerine göre işgal harcı, ecrimisil ve kiralama birbirlerinden tamamen farklı işlemlerdir. İşgal harcı, 2464 sayılı Kanun'da belirtilen yerlerden; ecrimisil ise belediyenin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında olan yerlerin fuzuli şağil tarafından işgal edilmesi sonucu alınan bir bedeldir. Her iki uygulama da bir kiralama yöntemi değildir.

Taşınmazlar üzerinde yapılan incelemelerde; 2464 sayılı Kanun'da kapsamı belirtilen yerlerden olmayan ve daimi surette işgal altında bulunan ahşap dükkan, çay bahçesi, wc, otopark, karavan park alanı vb. taşınmazlardan bir kısmının işgal harcı, bir kısmının protokol yapılmak suretiyle ve encümen kararı ile belirlenen yer kullanım ücreti alınarak bir kısmının ise meclis kararı ile belirlenen yer kullanım bedeli alınmak suretiyle yönetildiği Kurum tarafından bu şekilde kullandırılan 61 adet taşınmaz bulunduğu tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara yönelik

çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale edilerek kiralanması gereken yerlerin, işgal harcı yahut yer kullanım bedeli alınmak suretiyle kullandırılması açıkça mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Söz konusu taşınmazların 2886 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda 10 yılı geçmemek üzere uygun ihale usullerinden biriyle kiraya verilmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

İdareye ait kayıtlı taşınmazlardan, tapu kayıtları ile mevcut kullanım şekilleri farklılık gösteren taşınmazlar olmasına rağmen cins tashih işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde cins tashihi; binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi olarak tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde ise; kamu idarelerinin, mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapmaları gerekmektedir.

Ayrıca tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülüğün, kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye ait olduğu ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülüklerin kullanıcılar tarafından karşılanacağı ifade edilmiştir.

Taşınmazlar üzerinde yapılan incelemelerde; mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan 38 adet taşınmazın bulunduğu tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara yönelik çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilmesi amacıyla cins tashih işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 13: Beton Parke Yapım İşlerinde Teknik Şartnamelere Göre Zorunlu Olan Deneylerin Yapılmaması

İhale dosyalarının incelenmesi ve yerinde yapılan denetimler neticesinde, beton parke taşı ile yol ve yaya yolu yapım işlerinde teknik şartnamelere göre yapılması gereken deneylerin yapılmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Teknik Şartname" başlıklı 17'nci maddesine göre; teknik şartnameler için teknik ayrıntıları ve şartları ile projesini de kapsayan ihale dokümanına dahildir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 14'üncü maddesine göre; sözleşmeye bağlanan her türlü yapım işleri, idare tarafından görevlendirilen yapı denetim görevlisinin denetimi altında, yüklenici tarafından yönetilir ve gerçekleştirilir. Herhangi bir işin, yapı denetim görevlisinin denetimi altında yapılmış olması yüklenicinin, üstlenmiş olduğu işi bütünüyle projelerine, sözleşme ve şartnamelerine, fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapmak hususundaki yükümlülüklerini ve sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Diğer bir ifadeyle teknik şartnamelere de istisnasız olarak uyulması gerekmektedir.

Şartnamenin 15'inci maddesine göre; malzemenin teknik şartnamelere uygun olup olmadığını inceleyip gözden geçirmek için yapı denetim görevlisi istediği şekilde deneyler yapılabilir ve ister işyerinde, ister özel veya resmi laboratuvarlarda olsun, bu deneylerin giderleri sözleşmesinde başka bir hüküm yoksa yüklenici tarafından karşılanır. Yüklenici, deneylerin işyerinde yapılmasını isterse bunun için gerekli araç ve teçhizatı kendisi temin etmek zorundadır.

Beton parke taşı ile yol ve yaya yolu yapım işlerine ait özel teknik şartnamelerin 6'ncı maddesinde;

"Beton parke taşları 'TSEK' veya benzeri belgeli kuruluşlardan temin edilecek olup, üreticiye ait belge imalata başlanmadan önce İdareye teslim edilecektir. Hakediş düzenlemelerinden önce döşenmiş parke taşlarından en az 10 adet numune alınarak İdarece belirlenecek, Karayolları XV.Bölge Müdürlüğü, Çevre ve Şehircilik Müdürlüğü veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, üniversitelere ait laboratuvarlarda deneye tabi tutulacak, deney sonuçları yüklenici tarafından İdareye teslim edilecektir. Basınç değeri deney sonucu; 8 cm.lik kilit beton parke taşı için minimum 440 kg/cm², ortalama 550 kg/cm², 6 cm.lik kilit beton parke taşı için minimum 445 kg/cm², ortalama 555 kg/cm² veya Kesme kuvveti değeri minimum 2,8

MPa, ortalama 3,2 MPa olacaktır. Deney sonuçlarının uygun olması halinde parke taşlarının döşenmesine izin verilecek, aksi durumda numune alınan bölge yüklenici tarafından sökülüp, yeniden uygun olan parke taşı döşenecektir. Yüklenici bu işlemler nedeni ile herhangi bir hak talebinde bulunmayacaktır. Yapılacak deneylerle ilgili masraflar yükleniciye ait olacaktır.” denilmek suretiyle muhtelif deneylerin yapılma zorunluluğu getirilmiştir.

Yapılan incelemede idare tarafından ihale edilen beton parke taşı ile yol ve yaya yolu yapım işlerinde teknik şartnamelere göre yapılması gereken deneylerin yapılmadan işe başlanıldığı; kontrol teşkilatının da bu eksiklikleri görmediği tespit edilmiştir

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususta gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yapılan açıklamalara göre yapım işlerinde kullanılacak malzemelerin gerekli kontrolleri yapıldıktan sonra kullanılması, kontrol teşkilatının da yapacağı kontrollerde bu hususlara dikkat etmeleri gerekmektedir.

BULGU 14: Yapım İşlerinde Kesin Kabul Yapılmadan Kesin Hakediş Raporu Düzenlenerek Yüklenicilere Ödeme Yapılması

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerinde kesin kabul tutanağının idarece onaylanmadığı halde geçici kabulden sonra kesin hakediş raporunun düzenlenerek yükleniciye ödeme yapıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “Amaç” başlıklı 1'inci maddesinde; bu Genel Şartname'nin, 5/1/2002 tarihli ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa göre sözleşmeye bağlanan yapım işlerinin yürütülmesinde uygulanacak genel esasları belirlemek amacıyla hazırlandığı belirtilmiş olup,

“Kesin hakediş raporu ve hesap kesilmesi” başlıklı 40'inci maddesinde;

Birim fiyat esaslı sözleşmelerde, işin geçici kabulü yapıldıktan sonra, kesin hakediş raporunun düzenlenmesine esas olacak kesin metraj ve hesapların tamamlanmasına başlanacağı, yüklenicinin kesin hakediş raporunun düzenlenmesinde geçici hakediş raporlarındaki rakamlara itibar edilmeyeceği ve kesin metraj ve hesaplar sonucunda bulunan miktarların esas alınacağı,

Anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde, kesin hakediş raporu düzenlenmesine işin geçici kabulü yapıldıktan sonra başlanacağı ve sözleşme ve eklerinde öngörülen hükümler çerçevesinde kesin hesap işlemlerinin gerçekleştirileceği,

İdarelerin teslim aldıkları kesin hesapları, teslim tarihinden başlamak üzere en çok altı ay içinde inceleyip onaylayacakları, aksi halde yüklenicinin, varsa itirazlarında haklı sayılacağı gibi, işin kesin kabulü yapılmış olmak şartı ile, kesin hakediş raporunun düzenlenmesini de isteyebileceği,

Kesin hesapların ve kesin kabul tutanağının idarece onaylanmasından sonra, bunlara ilişkin onay tarihlerinin sonuncusundan başlamak üzere en çok otuz gün içinde, idarece onaylanmış kesin hesaplara dayalı olarak, yapı denetim görevlisi tarafından kesin hakediş raporunun düzenleneceği,

“Kesin kabul” başlıklı 44’üncü maddesinde; kesin kabul için belirlenen tarihte, yüklenicinin yazılı müracaatı üzerine, kesin kabul komisyonunun oluşturularak geçici kabuldeki esas ve usullerle kesin kabulün yapılacağı, yüklenicinin belirlenen tarihte kesin kabul başvurusunda bulunmaması halinde idarece re’sen kesin kabul işlemlerine başlanabileceği,

Kesin kabul tutanağının yetkili makam tarafından onaylanması ile kesin kabul işleminin tamamlanmış olduğu ifade edilmiştir.

İdare tarafından gerçekleştirilen yapım işleri üzerinde yapılan incelemelerde; geçici kabule hazır hale gelmiş yapım işlerinde yüklenicilerin geçici kabul yapılmasına yönelik dilekçelerinde kesin hakedişin de düzenlenmesini istedikleri, İdare tarafından yapım işi ile ilgili kesin kabul tutanağı onaylanmadığı halde geçici kabulden hemen sonra kesin hakediş raporunun düzenlenerek yükleniciye ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara riayet edileceği ifade edilmiştir.

Kesin hakediş raporu yüklenici ile olan hesabın nihai anlamda kesilmesi niteliğinde olduğundan kesin kabul tutanağı İdare tarafından onaylanmadığı sürece yükleniciye kesin hakediş raporu düzenlenerek ödeme yapılması mevzuata aykırılık teşkil etmekte olup yapım işlerine yönelik gerçekleştirilen iş ve işlemlerde mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 15: Bütün Riskler (All Risk) Sigorta Poliçelerinin Öngörülen Riskleri Karşılammaması ve Güncellenmemesi

İdare tarafından yürütülen yapım işlerinde yükleniciler tarafından yaptırılması gereken bütün riskler (All Risk) sigorta poliçelerinde aşağıdaki hatalı hususlar tespit edilmiştir.

A) All Risk Sigorta Poliçelerinin Zeyilname ile Güncellenmemesi

İdarenin taahhüdü altında bulunan yapım işlerinde iş artışı ve süre uzatımı verildiği yahut yüklenicinin cezalı olarak çalıştırıldığı hallerde all risk sigorta poliçelerinin güncellenmediği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 9'uncu maddesinde; yüklenicinin, işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı inşaat sigortası (bütün riskler), geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 9'uncu maddesinin ikinci fıkrasında; sigortaya esas alınacak bedelin, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedeller olduğu, ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

İdare tarafından ihale edilen ve sözleşmeye bağlanan yapım işlerine ilişkin yapılan incelemelerde, iş artışı ve süre uzatımı verildiği yahut cezalı olarak yüklenicinin çalıştırıldığı hallerde sigorta poliçelerinin bir kısım yapım işinde tutar bakımından bir kısmında ise süre bakımından zeyilname ile güncellenmediği tespit edilmiştir.

B) All Risk Sigorta Poliçelerinin Mevzuatın Öngördüğü Riskleri Karşılammaması

İdare tarafından ihale edilerek sözleşmeye bağlanan yapım işleri ile ilgili all risk sigorta poliçelerinin Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin öngördüğü içerikte hazırlanmadığı ve bu haliyle olası riskleri karşılamadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 9'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında; kıymetlerin sigortalanmasında muafiyet ve koasürans uygulamalarına ilişkin belirlemeler yapılmış olup,

- Tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami % 2,

- Deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının azami %20 olduğu, bunlar dışında kalan riskler için koasürans uygulanmayacağı,

Ayrıca muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanmasının yüklenicinin sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

Beşinci fıkrasında ise; sigortalara ilişkin poliçelerin, idarenin yazılı izni dışında; genişletilmiş bakım devresi teminatı hariç, poliçenin geçici kabul tarihinden önce iptal edilemeyeceği ve süresinin kısaltılamayacağı, genişletilmiş bakım devresi teminatının ise kesin kabul tarihinden önce iptal edilemeyeceği hükmünü taşıması ve ilk hakediş raporunun düzenlenip tahakkuka bağlanmasından önce idareye verilmesi gerektiği, aksi halde hakediş tutarı ve öngörülmüş ise avansın ödenmeyeceği, sigorta primlerinin ödendiğine ve sigorta sözleşmesinin yürürlükte olduğuna dair sigortacıdan alınacak bir belgenin her hakedişin tahakkuka bağlanmasından önce idareye sunulmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Yapım işlerine yönelik all risk poliçeleri üzerinde yapılan incelemelerde, poliçelerin bir kısmının ilgili bentte belirtilen azami muafiyet oranından daha yüksek muafiyetler içerdiği, (b) bendinde belirtilen riskler haricinde başka riskler için de koasürans uygulanmasını içeren hükümlerin bulunduğu, ayrıca poliçelerin Genel Şartname uyarınca taşıması gereken hükümleri karşılamadığı, bu halleri ile Kanun ve Genel Şartname'de detaylı olarak anlatıldığı şekilde iş ve işyerleri ile içinde bulunan değerleri ifade edilen risklere karşı gerektiği gibi sigorta teminatı kapsamına almadığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara riayet edileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, işyeri ve diğer kıymetlerin sigortalanması konusunda düzenlenen ilgili mevzuat hükümlerine uyulması ve bu doğrultuda işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Belirli Süreyi İhtiva Eden Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme Yapılmaması

İdarenin doğrudan temin yöntemi ile yapmış olduğu ve belli süreyi kapsayan hizmet alımları ile yapım işlerinde yüklenici ile sözleşme yapılmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temine ilişkin açıklamalar" başlıklı 22'nci maddesinin 22.1.1.3'üncü alt maddesinde; bu madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir. 22'nci maddenin (c) bendi kapsamında yapılacak alımlarda ise belli süre şartı aranmadan sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Buna göre doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen ve belli bir süreyi ihtiva eden mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde sözleşme yapılması idarenin takdirine bırakılmamış olup zorunlu tutulmuştur.

Yapılan incelemelerde; İdare tarafından gerçekleştirilen ve belirli süreyi ihtiva eden hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin doğrudan temin alımlarında sözleşme imzalanmadığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara yönelik sözleşme imzalanmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla belli bir süreye ihtiyaç duyulan ve doğrudan temin usulüyle gerçekleştirilen hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin anılan Tebliğ hükümleri doğrultusunda hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 17: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

İdarede 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'ıncı 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.

İş Kanunu'nun 53'üncü maddesi uyarınca, işverenlerce işçilere verilecek yıllık ücretli izinlerin usul ve esaslarını belirlemek üzere 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanılmasına yönelik açıklamalar getirilmiştir.

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 iki yüz yirmi Türk Lirası (2023 yılı için 1.683 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 kullanılması 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 İdarede görev alan kadrolu 88 işçiden 22'sinin 100 ile 200 gün arasında, 15'inin 200 ile 300 gün arasında, 14'ünün 300 ile 400 gün arasında, 11'inin ise 400 günden fazla kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları için işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususta gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

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

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: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Taşınmaz Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen söz konusu bulgu Raporumuzun "Diğer Bulgular" bölümünde "Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması" başlığı altında bulgu konusu edilmiştir.
Belediye Sınırları İçinde Yer Alan Bazı İşyerlerine İlişkin Çevre Temizlik Vergisinin Tahakkuk Ettirilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen söz konusu bulgu Raporumuzun "Diğer Bulgular" bölümünde "Bazı İşyerlerine İlişkin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması" başlığı altında bulgu konusu edilmiştir.
İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuku Yapılmayan Mükelleflerin Bulunması	2022	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen söz konusu bulgu Raporumuzun "Diğer Bulgular" bölümünde "Bazı İşyerlerine İlişkin İlan ve Reklam Vergisi

			Mükellefiyetine Yönelik Saha Kontrollerinin Yapılmaması" başlığı altında bulgu konusu edilmiştir.
Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları	2022	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen söz konusu bulgu Raporumuzun "Diğer Bulgular" bölümünde "Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunmaları" başlığı altında bulgu konusu edilmiştir.
Taksi Plakalarının İhale Edilmeksizin ve Süresiz Verilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen söz konusu bulgu Raporumuzun "Diğer Bulgular" bölümünde "İhale Edilmeden ve Süresiz Olarak Verilen Taksi Plakalarının Bulunması" başlığı altında bulgu konusu edilmiştir.
Kira Süresi Biten Taşınmazların Yeniden İhale Edilmeksizin Aynı Kişilere Kiraya Verilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen söz konusu bulgu Raporumuzun "Diğer Bulgular" bölümünde "Kira

			Süresi Biten Taşınmazların Yeniden İhale Edilmeksizin Aynı Kişilere Kiraya Verilmesi" başlığı altında bulgu konusu edilmiştir.
Otopark Hesabında Toplanan Paranın Amacı Dışında Kullanılması	2022	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen söz konusu bulgu Raporumuzun "Diğer Bulgular" bölümünde "Otopark Hesabında Toplanan Paranın Amacı Dışında Kullanılması" başlığı altında bulgu konusu edilmiştir.
İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen söz konusu bulgu Raporumuzun "Diğer Bulgular" bölümünde "İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması" başlığı altında bulgu konusu edilmiştir.
Belediyenin Tahsisli Olarak Kullandığı ve Başka Kurumlara Tahsis Ettiği	2022	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen söz konusu bulgu

Taşınmazların Muhasebe Sisteminde İzlenmemesi			Raporumuzun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde "Tahsisli Olarak Kullanılan ve Başka Kurumlara Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Sisteminde İzlenmemesi" başlığı altında bulgu konusu edilmiştir.
Satışı Yapılan Taşınmazların Satış Değeri Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması	2022	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen söz konusu bulgu Raporumuzun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde "Taşınmazların Kayıtlı Değeri Yerine Satış Bedeli Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması" başlığı altında bulgu konusu edilmiştir.
Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen söz konusu bulgu Raporumuzun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde "Taşınmazların Değer Tespitinin

			Yapılmaması" başlığı altında bulgu konusu edilmiştir.
--	--	--	---