



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BOLU MENGEN BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

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

TABLÖLAR LİSTESİ

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

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Belediyenin Ortağı Olduğu Şirketteki Kayıtlı Sermaye Tutarı ile Bilançodaki Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Tutarının Uyuşmaması
2. İller Bankası Ortaklık Payının Gerçek Değeri ile Gösterilmemesi
3. Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması
4. Peşin Olarak Satılan Satılan Taşınmazların Taksitli Satışlar Gibi Alacak Hesaplarına Kaydedilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Bir Yıldan Uzun Süreli Alınan Depozito ve Teminatlar İçin İlgili Hesabın Kullanılmaması
2. Belediye Bütçe İçi İşletmesinin Ticari İşlerine İlişkin Giderlerin Belediye Bütçesinden Karşılanması
3. Kredi Kartı ile Yapılan Tahsilat Tutarlarının Banka Hesaplarına Süresi İçinde Aktarılmaması
4. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
5. Belediye Hizmet Binasında Belediye ve Özel İşyerlerince Ortak Kullanılan Asansörün Bakım Giderlerinin Tamamının Belediye Bütçesinden Karşılanması
6. Özel Kullanıma Ayrılmış Alanlara Parke İmalat Yapılması
7. Taşınır Mal Yönetmeliği Kapsamında Yapılan İşlemlerde Hatalı Uygulama Bulunması
8. Zamanında Belediyeye Ödenmeyen Kira Alacaklarına İlişkin Hukuki Sürecin Başlatılmaması
9. Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması
10. Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedelinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması
11. Evsel Katı Atık Net Toplam Sistem Maliyetinin Hatalı Hesaplanması

12. Belediyede İşçi Olarak Çalışan Personele Maaş Avansı Kullandırılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'nci maddesinde, belde 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.

Bolu Mengen 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 Kanun olup bu Kanun'da Belediyenin görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçesi ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 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 "Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde ise 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 Belediye Kanunu'na göre belediyenin organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Mengen Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 10 üyeden oluşmaktadır.

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

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanı tarafından yapılmakta, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'un 49'uncu maddesine istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, ilçenin nüfusu dikkate alınarak bir belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Belediyenin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 5 adet birim belirlenmiştir.

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	76	3
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	38	1
Toplam	114	4
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	60

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçe Türleri ve Kapsamı" başlıklı 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 27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 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 Mengen Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Belediyenin 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
Personel Giderleri	0	9.240.000,00	0	7.341,99/ 1.740.964,53	7.506.377,46	7.506.377,46	0	0
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0	690.000,00	0	84.889,82/ 231.850,05	543.039,77	543.039,77	0	0
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0	49.837.180,00	0	12.358.227,53/ 2.502.304,98	59.693.102,55	59.573.950,73	119.151,82	0
Faiz Giderleri	0	25.000,00	0	0/ 25.000,00	0	0	0	0
Cari Transferler	0	275.000,00	0	1.237.330,03/ 208.761,04	1.303.568,99	1.303.568,99	0	0
Sermaye Giderleri	0	31.110.000,00	0	2.500.000,00/ 10.078.908,77	23.531.091,23	23.531.091,23	0	0
Sermaye Transferleri	0	0	0	0	0	0	0	0
Borç Verme	0	0	0	0	0	0	0	0
Yedek Ödenek	0	1.400.000,00	0	0/ 1.400.000,00	0	0	0	0
Toplam		92.577.180,00	0	16.187.789,37/ 16.187.789,37	92.577.180,00	92.458.028,18	119.151,82	

2024 yılı ödenek toplamı 92.577.180 Türk lirası öngörülmüştür. Yıl içerisinde 92.458.028,18 Türk lirası bütçe gideri yapılmış olup 119.151,82 Türk lirası ödenek iptal edilmiş, 2025 yılına ödenek devretmemiştir.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini* (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	4.932.000,00	3.430.891,60	716,87	3.430.174,73	76,45
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	12.207.000,00	13.357.390,99	47.001,39	13.310.389,60	80,02
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	265.000,00	1.339.927,90	0	1.339.927,90	100,00
05- Diğer Gelirler	30.050.000,00	44.712.574,14	0	44.712.574,14	99,24
06- Sermaye Gelirleri	45.129.772,00	5.000.000,00	0	5.000.000,00	95,43
08-Alacaklardan Tahsilat	0	0	0	0	0
09- Red ve İadeler	-6592,00	0	0	0	0
Toplam	92.577.180,00	67.840.784,63	47.718,26	67.793.066,37	73,22

Bütçe gelir tahminine göre en yüksek oranlı gerçekleşme Diğer Gelirler ile Teşebbüs Gelirleri bütçe tertibinde olmuştur.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödenəği* (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	9.240.000,00	7.506.377,46	81,23
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	690.000,00	543.039,77	78,70
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	49.837.180,00	59.573.950,73	119,53
04- Faiz Gideri	25.000,00	0	0
05- Cari Transferler	275.000,00	1.303.568,99	474,02
06- Sermaye Giderleri	31.110.000,00	23.531.091,23	75,63
07- Sermaye Transferleri	0	0	0
08- Borç Verme	0	0	0
09- Yedek Ödenekler	1.400.000,00	0	0
Toplam	92.577.180,00	92.458.028,18	99,87

Yukarıdaki tabloya göre 2024 yılı bütçe giderleri %99,87 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri %81,23 oranında gerçekleşirken sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri %78,70 mal ve hizmet alımı giderleri %119,53 cari transferler giderleri %474,02 ve sermaye giderleri de %75,63 oranına ulaşmıştır. Yedek ödenekler bütçe tertibi için ise ödenek öngörülmesine rağmen bütçe gideri gerçekleştirilmemiştir.

Kamu İdaresinin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve yıllara göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır:

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022Yılı (TL) (A)	2023Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	1.972.132,10	2.752.238,01	3.430.891,60	39,55	24,65
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.835.548,38	7.085.278,14	13.357.390,99	46,52	88,52
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	924.050,00	692.850,00	1.339.927,90	-25,02	93,39

Diğer Gelirler	14.817.905,07	26.462.210,88	44.712.574,14	78,58	68,96
Sermaye Gelirleri	62.009,50	14.787,50	5.000.000,00	-76,15	33.712,34
Toplam	22.611.645,05	37.007.364,53	67.840.784,63	63,66	83,31
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	4.154,32	22.038,86	47.718,26	430,50	116,51
Net Toplam	22.607.490,73	36.985.325,67	67.793.066,37	63,59	83,29

Yukarıdaki tabloya göre 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 30.796.721,27 Türk liralık (%83,29) artış göstermiştir. Bu çerçevede, sermaye gelirleri 4.985.212,50 Türk lirası (%33.712,34), vergi gelirleri 678.653,59 Türk lirası (%24,65), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri 6.272.112,85 Türk lirası (%88,52), alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler 647.077,90 Türk lirası (%93,39) ve diğer gelirler ise 18.250.363,26 Türk lirası (%68,96) artış göstermiştir. Bir önceki yıla göre bütçe gelirlerinin tamamında artış olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	2.480.742,03	6.095.591,32	7.506.377,46	145,71	23,14
SGK Devlet Prim Giderleri	315.013,19	494.916,48	543.039,77	57,10	9,72
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	12.621.380,27	30.029.914,79	59.573.950,73	137,92	98,38
Faiz Giderleri	0	0	0	0	0
Cari Transferler	11.667,00	17.430,00	1.303.568,99	49,39	7.378,88
Sermaye Giderleri	0	129.270,70	23.531.091,23	129270,70	18.102,95
Sermaye Transferleri	0	0	0	0	0
Toplam	15.428.802,49	36.767.123,29	92.458.028,18	138,30	151,46

Yukarıdaki tabloya göre bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 55.690.904,89 TL. (%151,46) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde, 2024 yılında personel giderlerinin 1.410.786,14 TL (%23,14), SGK devlet primi giderlerinin 48.123,29 TL (%9,72), mal ve hizmet alım giderlerinin 29.544.035,94 TL (%98,38), cari transferlerin 1.286.138,99 TL (%7.378,88), sermaye giderlerinin 23.401.820,53 (%18.102,95) arttığı görülmektedir.

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu şirket aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Menbel Turizm Org.LTD.ŞTİ.	10.000,00-TL.	10.000,00-TL.	100
2	Mengen Belediyesi Personel Hizmetleri LTD.ŞTİ.	40.000,00-TL.	40.000,00-TL.	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Bolu Mengen Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Çerçeve Hesap Planının Genel Yapısı” başlıklı 46’ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik’teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Mali Tabloların Hazırlanması” başlıklı 484 ve “Mizan Cetveli ve Düzenlenecek Temel Mali Tablolar ile Diğer Mali Tablolar” başlıklı 485’inci maddeleri uyarınca mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar

- 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
- 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın "Diğer Belgelerin Verilme Yeri, Süresi ve Usulleri" başlıklı 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

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

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç

kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

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

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hâle getirilmesi konusunda çalışmalar olsa da tamamlanmamıştır. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları hususunda eksiklikler bulunmaktadır. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikasının belirlenmesi ve kurum çalışanlarına duyurulması konusunda da yetersizlikler mevcuttur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmesine rağmen hassas görevlerin tespitinin yapılmadığı anlaşılmıştır.

Risk Değerlendirme Standartları

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 41'inci maddesine göre nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plan ve performans programı hazırlanması zorunlu olmadığından hazırlanmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

Kurumun iş tanımları ve süreçleri hazırlanmamıştır. Yetki devirleri konusundaki çalışmalar yetersizdir. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuşsa da eksiklikler bulunmaktadır.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu yoktur. 2024 yılını kapsayan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı bulunmamaktadır.

İzleme Standartları

Kurumda üst yönetici tarafından onaylanan bir iç kontrol değerlendirme raporunun olmadığı, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmadığı anlaşılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Belediyenin Ortağı Olduğu Şirketteki Kayıtlı Sermaye Tutarı ile Bilançodaki Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Tutarının Uyuşmaması

Kamu idaresinin ortağı olduğu şirketlerdeki sermaye katılım payları muhasebe kayıtlarına tam olarak yansıtılmamıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "241 Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabı" başlıklı 181'inci maddesinde bu hesabın mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ile bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kâr ve zarar ile bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Kamu idaresinin %100 oranında ortağı olduğu iki şirket bulunmakta olup Mengen Belediyesi Turizm Org. Ltd. Şirketindeki sermaye katılım payı 10.000,00 Türk lirası, Mengen Belediyesi Personel Hizmetleri Ltd. Şirketindeki sermaye katılım payı ise 40.000.00 Türk lirasıdır.

Bu tutarlar nedeniyle 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler hesabında kayıtlı olması gereken tutar 50.000.00 Türk lirasıdır. Oysaki mali kayıtlar incelendiğinde 241 Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabında kayıtlı tutarın 1.500.00 Türk lirası olduğu görülmüştür. Dolayısıyla 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler hesabı mali tablolarda eksik görünmektedir.

Kamu idaresince, Belediyenin ortağı olduğu şirketlerdeki kayıtlı sermaye tutarları ile ilgili hesaplardaki tutarlar arasında uyum sağlanacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, mali tablolar gerçek durumu yansıtacak şekilde düzenlenmelidir.

BULGU 2: İller Bankası Ortaklık Payının Gerçek Değeri ile Gösterilmemesi

İller Bankası tarafından Belediye adına kesilen sermaye payı tutarı ile bu payların takip edildiği 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında kayıtlı tutarın birbiriyle uyumlu olmadığı tespit edilmiştir.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında, il özel idareleri ve belediyelerin Bankanın ortağı olduğu belirtilmiştir. Aynı maddenin üçüncü fıkrasının a bendinde ise 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'a göre her ay Hazine ve Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık yüzde iki oranında kesilecek miktarın, Bankanın sermayesine ekleneceği hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 178'inci maddesinde kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarların ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kâr ve zararların, bütçeye iade olunan tutarlar ile bu kuruluşlara ikrazen verilen ve mahsup edilen tutarların izlenmesi için 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının kullanılacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla, her ay Banka tarafından vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık yüzde iki oranında kesilecek tutarın 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İller Bankası sermaye payı kesinti tutarlarının 2023 yılı ocak ayı itibarıyla 1.010.851,82 TL tutarına ulaştığı ve/fakat 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izlenen tutarın 3.166.162,75 Türk lirası olduğu görülmektedir.

Kamu idaresince, mali tablolarda sermaye payı ile ilgili düzeltmenin yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, mali tabloların kamu idaresinin varlıklarını doğru bir şekilde yansıtmaları için ilgili mevzuat uyarınca kesilen sermaye paylarının tamamının muhasebe kayıtlarında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması

Amortisman tabi maddi duran varlıkların bir kısmı için amortisman ayrılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna ilişkin 187'nci maddesinin 4 bendinde bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı ve bu Yönetmelik kapsamındaki kamu idarelerince muhasebe sistemine dâhil edilen maddi duran varlıklardan hangilerinin amortisman tabi tutulacağı, bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranları ile ilgili olarak Maliye Bakanlığınca belirlenen esas ve usullerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi için kullanılan 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı da aynı Yönetmelik'in 202'nci ve 203'üncü maddelerinde açıklanmıştır.

Amortisman ve tükenme payı ayrılmasına ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranlarının neler olacağı ise 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "Amortisman ve Tükenme Payları" başlıklı 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği ile belirlenmiş olup Tebliğ'in 9'uncu maddesinde amortisman tabi her bir varlığın Tebliğ eklerinde (Ek-2) yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine kaydedileceği belirtilmiştir.

Böyle olmakla birlikte, 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap grubunda yer alan 252 Binalar Hesabı'nda kayıtlı tutarlar için amortisman ayrılmadığı anlaşılmıştır.

Amortismanına tabi bu varlıklar için amortisman ayrılmaması nedeniyle, 2024 yılı bilançosunda, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının amortisman ayrılması gereken tutar kadar eksik görünmesine sebep olduğu aşikârdır.

Kamu idaresince ilgili varlıklar için amortisman ayrılacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, açıklanan sebeplerle mevzuatları doğrultusunda maddi duran varlıklar grubuna kayıtlı olan ve amortismanına tabi olan varlıklar için amortisman ayrılması gerekmektedir.

BULGU 4: Peşin Olarak Satılan Satılan Taşınmazların Taksitli Satışlar Gibi Alacak Hesaplarına Kaydedilmesi

Belediyeye ait olup peşin bedelle satışını gerçekleştirdiği taşınmazlarının bedellerini 127 Diğer Faaliyet Alacakları Hesabında izlediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 127 Diğer Faaliyet Alacakları Hesabının niteliğini açıklayan 97'nci maddesinde yer verilen hükme göre, *“Diğer faaliyet alacakları hesabı, mahalli idarelere ait maddi duran varlıkların taksitli satılması durumunda ortaya çıkan alacaklar ile yukarıdaki hesapların kapsamına girmeyen ve bir yıl içerisinde tahsil edilmesi gereken diğer çeşitli faaliyet alacaklarının izlenmesi için kullanılır.”*

Aynı Yönetmelik'in “Hesabın işleyişi” başlıklı 99'uncu maddesinde, maddi duran varlıkların taksitli satılması durumunda, satış bedelinden tahsilinde bütçeye gelir kaydedilmesi gereken tutarlardan bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tahsili gerekenlerin 127 Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına, bir yıldan daha uzun bir süre içerisinde tahsili gerekenlerin ise 227 Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına kaydedileceği hükmü yer almaktadır. Bu hesapta kayıtlı alacaklardan, nakden veya mahsuben yapılan tahsilatların bu hesaba alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere sadece taksitli olarak satışı yapılan taşınmazların satış bedellerinin 127 Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Peşin olarak satıldığı hâlde, satış bedelinin ya da bu hesaplara ilgili olmayan diğer tutarların 127 Diğer Faaliyet Alacakları Hesabında takip edilmesi, bilançoda söz konusu hesabın ilgili tutar kadar hatalı kayıt göstermesine neden olmaktadır.

Kamu idaresince, taşınmaz satışlarına ilişkin tutarların uygun hesaplarda izleneceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak, kayıtların uygun hesaplara yapılarak malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğu sağlanmalıdır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Bir Yıldan Uzun Süreli Alınan Depozito ve Teminatlar İçin İlgili Hesabın Kullanılmaması

Mevzuat gereği nakden veya mahsuben tahsil edilen depozito ve teminatlardan bir yıldan uzun vadede iade edilecek olanların da 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında takip edildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 320'nci maddesine göre bu hesap, mevzuatları gereği nakden veya mahsuben tahsil edilen ve bir yıldan uzun vadede iade edilecek olan depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılacaktır. Bu hesaba kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına düşenler de 430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına borç, 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına alacak kaydedilecektir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinin b fıkrasında tanımlanan "Dönemsellik" ilkesi gereği, kamu idarelerinin faaliyetlerini belirli dönemler itibarıyla raporlamaları ve diğer dönemlerden bağımsız olarak saptamaları esastır.

Yapılan incelemede, dönemsellik ilkesine uygun olmayacak şekilde bir yıldan uzun vadeli teminatların da bir yıldan daha kısa süreli gibi addedilip 430 Alınan Depozito ve

Teminatlar Hesabı yerine 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında izlendiği tespit edilmiştir.

Seçilen bu yöntem nedeniyle mali tablolarda 430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı hiç yer almazken, 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı da fazla tutarla yer almaktadır.

Kamu idaresince alınan depozito ve teminatların dönemsellik ilkesine uygun olacak şekilde ilgili hesaplarda izleneceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak depozito ve teminatların sürelerine göre ilgili hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Belediye Bütçe İçi İşletmesinin Ticari İşlerine İlişkin Giderlerin Belediye Bütçesinden Karşılanması

Bütçe içi işletme bünyesinde faaliyetini sürdürülen yerlerde satışı yapılan tüketime yönelik malzemelerin belediye bütçesinden alındığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin "Bütçe işlemleri" başlıklı 8'inci maddesinde, işletme ödeneğinin iktisadi ve ticari işler için nakit sermaye olarak kullanılacak kısmının ekonomik sınıflandırmada borç verme kodunda gösterileceği, bu ödeneğin işletme adına açılmış bir özel hesaba aktarılacak suretiyle kullanılacağı ve işletme ödeneğinden kullanılmayan kısmın yıl sonunda iptal edileceği, işletme faaliyetlerinden sağlanan gelir fazlası veya kârın mahalli idare bütçesine gelir kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan Yönetmelik hükmüne göre, işletmenin iktisadi ve ticari işleri için nakit sermaye olarak kullanılacak ödeneğin Belediyenin bütçesinde ekonomik sınıflandırmada I. düzey 08-Borç verme kodunda gösterilmesi, bu ödeneğin işletme adına açılmış özel bir banka hesabına aktarılacak suretiyle kullanılması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı"na ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 102'nci maddesinde:

"... a) Borç

1) Bütçedeki ödeneğine dayanılarak yapılan ve vadesi bir yıl veya faaliyet dönemi ile sınırlı olan borç verme işlemlerinden doğan alacaklar bir taraftan bu hesaba borç, 103-Verilen

Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

...

b) Alacak

1) Bütçedeki ödeneğine dayanılarak verilen borçlardan yapılan tahsilat bir taraftan 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç, ... diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir.

2) Bu hesapta kayıtlı alacaklardan vadesinde tahsil edilemeyenler ... bu hesaba alacak, 137-Takipteki Kurum Alacakları Hesabına borç kaydedilerek takibe alınır.” düzenlemesi yer almaktadır. Madde düzenlemesinden anlaşılabacağı üzere; 132 No.lu hesap, bütçedeki ödeneğine dayanılarak yapılan ve vadesi bir yıl veya faaliyet dönemiyle sınırlı olan borç vermeden kaynaklanan alacakların izlenmesi için kullanılır.

Bu bağlamda, İşletmenin iktisadi ve ticari işleri için belirlenen ödeneğinin kullanılmak üzere bankada açılan özel hesaba aktarıldıkça, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına (-) alacak, 132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabına borç, diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak; bütçedeki ödeneğe dayanılarak verilen borcun tahsilinde de 102 Banka Hesabına borç, 132 No.lu hesaba alacak, diğer taraftan 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Ayrıca vadesinde tahsil edilemeyen borçlardan alacaklar, 132 no.lu hesaba alacak, 137 Takipteki Kurum Alacakları Hesabına borç kaydedilmelidir.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin “Bütçe işlemleri” başlıklı 8'inci maddesinin beşinci fıkrasına göre ise işletmede gelir fazlası veya kâr oluşunca, Belediye bütçesine; 102 No.lu hesaba borç, 600 Gelirler Hesabına alacak ve 800-805 No.lu hesaplara kaydının yapılarak gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Öte yandan mezkûr Yönetmelik'in 8'inci maddesinin üçüncü fıkrasında “İşletmenin iktisadi ticari işlerine ilişkin giderler dışında kalan personel giderleri, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderleri, mal ve hizmet alımı giderleri ve sermaye giderleri ile transferleri mahalli idare bütçesinden yapılır.” denilmiş olup anılan hükmün mefhum-u

muhalfinden, işletmenin iktisadi ticari faaliyetlerine ilişkin giderlerin kendi ödeneğinden yapılması gerektiği açıktır.

Zaten 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 71’inci maddesinde “*Belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilir.*” derken, bu işletmelerin gelir ve giderlerinin işletmeye münhasır olacağına vurgu yapmıştır.

Kamu idaresince, bütçe içi işletmelere nakit sermaye olarak borç verme işlemlerinde söz konusu tutarların özel hesaplara aktarılacağı ve ticari işlere ilişkin giderlerin bu hesaplardan yapılacağı ve yıl sonunda harcanmayan tutar ile gelir fazlası veya kârın Yönetmelik hükümlerine uygun olarak Belediye bütçesine gelir kaydedileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak, bütçe içi işletmelere nakit sermaye olarak borç verme kodu ile tanımlanan tutarların yukarıda belirtildiği şekilde özel hesaba aktarılması ve ticari işlere ilişkin giderlerin bu hesaptan yapılması ve işletme ödeneğinden kullanılmayan kısmın yıl sonunda iptal edilmesi, işletme faaliyetlerinden sağlanan gelir fazlası veya kârın mahalli idare bütçesine gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Kredi Kartı ile Yapılan Tahsilat Tutarlarının Banka Hesaplarına Süresi İçinde Aktarılmaması

Kredi kartı kullanımında iki banka ile sözleşme yapıldığı, sözleşmelerde bekleme süresine ilişkin hüküm yer almadığı, bunula birlikte Ziraat Bankasının tahsilatları 38 gün bekleterek komisyonlu olarak Belediye hesaplarına aktardığı buna karşın Halk Bankasının 20 gün bekleme süresi ile komisyonlu olarak işlem yaptığı anlaşılmıştır.

Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği’nin “Uygulama ve kullanılacak araçlar” başlıklı 5’inci maddesinde yurt içinde yerleşik tüm bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatın azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik’in “Diğer hususlar” başlıklı 12’nci maddesinde kurumların, bankalarla yapacakları protokollerde bu Yönetmelik hükümlerine uygun düzenlemeler yapmakla yükümlü olduğu ve bu Yönetmelik hükümlerine göre yapılacak protokollerin süresinin bir yılı geçmeyeceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri dikkate alındığında, mali kaynaklarının değerlendirilmesi hususunda idarelerin Yönetmelik hükümlerine riayet etmek zorunda olduğu muhakkaktır. Bu sebeple, kredi kartı tahsilatının valör süreleri, geçerliliği en fazla bir yıl olan protokoller vasıtasıyla hüküm altına alınmalıdır.

Diğer yandan söz konusu Yönetmelik gereğince bankaların tahsilatlardan komisyon alması da mümkün olmayıp, tahsil ettikleri net tutarları en geç 20 gün içinde Belediyeye aktarma zorunlulukları vardır.

Kamu idaresince, kredi kartı ile yapılan tahsilatların yasal süre içerisinde ilgili hesaplara aktarılması için bankalarla yapılan protokollerin yeniden düzenleneceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, bankalarla yapılan protokollerin açıklanan yasal çerçeve içerisinde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Belediyede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullanılmadığı 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 iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna

ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

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

Aynı Kanun’un 103’üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun’un 56’ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi hâlinde 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 1.960 Türk lirası idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir.

Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte olup, yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olduğu bir vakıadır. 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 görev alan kadrolu personelin önceki yıllardan devreden izniyle birlikte birikmiş izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödenmesi gerekeceğinden, öngörülemeyen yüksek giderlerin ortaya çıkması kaçınılmaz olacaktır ki kamu idaresinin mevcut mali yapısı dikkate alındığında bunun müşkül durum yaratacağına hiç şüphe yoktur.

Kamu idaresince, işçilerin yıllık ücretli izinlerinin zamanında kullandırılmasına dikkat edileceği ve izni biriken işçilerin ivedilikle izne çıkartılacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde işçi personelin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluğun gözetilmesi ve ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 5: Belediye Hizmet Binasında Belediye ve Özel İşyerlerince Ortak Kullanılan Asansörün Bakım Giderlerinin Tamamının Belediye Bütçesinden Karşılanması

Belediye hizmet binasının bulunduğu taşınmazda, farklı kişi ya da kuruluşlarca kullanılan iş yerlerinin de olduğu fakat binadaki asansör bakım maliyetlerine yalnızca Belediyenin katlandığı anlaşılmıştır.

634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu'nun 72'nci maddesi ortak giderlere katılma bahsini düzenlemekte olup birinci fıkrasında, *"Toplu yapı kapsamındaki belli bir yapıya veya yapıların sadece birkaçındaki kat maliklerinin ortak kullanım ve yararlanmasına tahsis edilmiş ortak yer ve tesislere ilişkin ortak giderler, o yapılardaki kat malikleri tarafından, bütün bağımsız bölümlerin ortak kullanım ve yararlanmasına tahsis edilmiş tesis ve yerlere ilişkin ortak giderler ise bütün kat malikleri tarafından karşılanır."* hükmünü tesis etmiştir.

Bahse konu maddenin üçüncü fıkrasında yer alan, *"Kat malikleri, toplu yapı kapsamındaki ortak yapı, yer ve tesisler üzerindeki kullanma hakkından vazgeçmek veya bunların başka bir parselde veya kamuya ait alanlarda bulunduğunu veya bağımsız bölümlerinin veya kendilerinin durumu dolayısıyla bunlardan faydalanmaya lüzum ve ihtiyaç bulunmadığını ileri sürmek suretiyle toplu yapı ortak gider payını ve toplanacak avansı ödemekten kaçınamazlar."* hükmüyle de hiçbir kat malikinin ortak gidere katılmaktan feragat edemeyeceği düzenlenmiştir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu giderini kanunlarına veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri olarak tanımlarken, yapılacak her giderin yasal bir karşılığının bulunması gerektiğine işaret etmiştir.

Kamu idaresince, 634 sayılı Kanun'a uygun olarak ortak giderlerin binadaki diğer iş yerleri adına tahakkuk ettirileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak, kamu idaresinin ortak kullanıma konu alanlara ilişkin giderlerden yalnızca kendi payına düşen kısma katılması gerekmektedir.

BULGU 6: Özel Kullanıma Ayrılmış Alanlara Parke İmalat Yapılması

İlçede yapılan doğalgaz çalışması sonucunda bozulan yolların yeniden yapılması kapsamında Türkbeyli Mahallesi'nde bulunan Gentaş Sitesi iç yollarının parke imalatlarının da yapıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu, 3'üncü maddesinde belediye kavramını tanımlarken, belediyelerin belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş kamu tüzel kişileri olduğunu ifade eder.

Bu hükümden anlaşılacağı üzere, belde sakinlerinin bir ihtiyacının olması yeterli olmayıp, müşterek de olması gereklidir. Hiç kuşku yok ki buradaki müşterek sözcüğü, belli bir grubun ya da belde sakininin değil, belediyenin görev ve yetki alanındaki tüm belde sakinlerinin ortak ihtiyaçlarına yapılmış bir vurgudur.

Mezkûr Kanun'un 14'üncü maddesi belediyelerin görevlerini sayarken de bu görevlerin, mahallî müşterek nitelikte olması şartını ön koşul olarak belirlemiştir.

Yine aynı Kanun'un 60'ıncı maddesinde sayılan giderlerin de ancak yukarıda çizilen çerçeveye göre yapılabileceği muhakkaktır.

Kaldı ki 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu giderini, kanunlarına veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri olarak saymaktadır.

Anılan Kanun'un 8'inci maddesiyle, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, bu kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu tutulduğu ve bu bağlamda yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları bir vakıadır.

Kamu idaresince, kamu kaynaklarının mevzuatın kamu gideri olarak öngördüğü alanlarda kullanılmasına dikkat edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, açıklanan hükümler gereğince kamu kaynaklarının, mevzuatın kamu gideri olarak öngördüğü alanlarda kullanılmasına dikkat edilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Taşınır Mal Yönetmeliği Kapsamında Yapılan İşlemlerde Hatalı Uygulama Bulunması

Yapılan incelemede Taşınır Mal Yönetmeliği'ne aykırılık bulunduğu görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır Kayıt Yetkilileri ve Taşınır Kontrol Yetkilileri" başlıklı 6'ncı maddesinde taşınır kontrol yetkililerinin, harcama yetkililerince, taşınır kayıt yetkilisinin yapmış olduğu kayıt ve işlemleri kontrol etmek üzere yardımcılarında veya bunların bir alt kademesindeki yöneticileri arasından görevlendirileceği, personel yetersizliği nedeniyle taşınır kontrol yetkilisi görevlendirilemeyen harcama birimlerinde bu görevin harcama yetkilisi tarafından yerine getirileceği ve taşınır kontrol yetkilisi ile taşınır kayıt yetkilisi görevinin aynı kişide birleşmeyeceği belirtilmiştir. Maddenin devamında ise taşınır kayıt yetkililerinin ve taşınır kontrol yetkililerinin görev ve sorumlulukları sıralanmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmünde taşınır kontrol yetkililiği müessesinin önemine binaen bu görevin harcama yetkililerinin bir alt kademe yöneticileri arasından görevlendirilecek kişi tarafından yapılması, bu hususun mümkün olmaması hâlinde ise bu görevin bizzat harcama yetkilileri tarafından yerine getirilmesi gerektiği düzenlenmiştir.

2489 sayılı Kefalet Kanunu'nun 1'inci maddesine göre, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I ve II sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermayeli kuruluşlarda para, menkul kıymet ve ayniyatı alıp veren ve elinde tutan; memur, sözleşmeli personel ve işçiler (geçici işçiler hariç) için müteselsil kefalet usulü kabul edilmiş ve bu maksatla tüzel kişiliği haiz Kefalet Sandığı kurulduğu belirtilmiştir. Aynı maddenin devamında ise bu Kanundaki memur ve müstahdem ibarelerinden bu fıkra da geçen kefalet tabi personel anlaşılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde ise bu Kanun dışında kalan belediyeler dâhil devlet teşekkülleri için gerekirse bu Kanun'da yazılı esaslar dâhilinde bir veya birkaç kefalet sandığı kurulabileceği ve bu konuda bir düzenleme yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu amaçla 16.02.1935 tarih ve 2931 Sayılı Resmî Gazete’de Hususi İdareler ve Belediyeler Kefalet Sandığı Nizamnamesi yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. İlgili Nizamname’nin 1’inci maddesinde, özel idare ve belediyelerde para ve menkul kıymetleri ve ayniyatı alıp veren ve elinde tutan memur ve müstahdemler için müteselsil kefalet uygulamak amacıyla İçişleri Bakanlığına bağlı kamu tüzel kişiliğine haiz Hususi İdareler ve Belediyeler Kefalet Sandığı kurulduğu belirtilmiştir.

Aynı Nizamname'nin 11’inci maddesinde ise kefalete bağlı olanlar sayılmış olup, il özel idareleri ve belediyelerde para ve menkul kıymetler ile ayınları alıp veren, elinde tutan ve bunların girmesinden, çıkmasından ve saklanmasından sorumlu olan veznedar ve tahsildarların müteselsil kefalete tabi oldukları belirtilmiştir.

Muhasebat Genel Müdürlüğünün 30 Sıra No.lu Taşınır Kayıt ve Kontrol Yetkilileri Tebliği’nde kamu idarelerinde görevlendirilen taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin de kefalete bağlanarak aylık ve ücretlerinden 2489 sayılı Kanun’un değişik 2’nci maddesinde belirtilen tutarda kefalet aidatı kesilmesi ve Kefalet Sandığı hesabına gönderilmesi zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde, taşınır kontrol yetkilisi ile taşınır kayıt yetkilisi görevinin aynı kişide birleştiği ve kefalete ilişkin düzenlemelerin hayata geçirilmediği anlaşılmıştır.

Kamu idaresince, taşınır kontrol yetkilisi ile taşınır kayıt yetkilisi görevlendirmesinin mevzuata uygun şekilde yapılacağı ve kefalete ilişkin düzenlemelerin hayata geçirileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak, taşınır kontrol yetkilisi görevlendirilmelerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılması gerekmektedir.

BULGU 8: Zamanında Belediyeye Ödenmeyen Kira Alacaklarına İlişkin Hukuki Sürecin Başlatılmaması

Kamu idaresinin mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan kiraya verilenlerin kira ödemelerinin zamanında yapılmadığı, ödeme süresi geçen kira alacakları için hukuki sürecin başlatılmadığı mali kayıtların incelenmesiyle tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinde, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görev ve yetkisi belediye başkanına verilmiş ve bu konuda belediye başkanı birinci derecede sorumlu kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesiyle de her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış, mercilere hesap vermek zorunda oldukları belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun'un "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduğu açıkça belirtilmiştir.

Aynı Kanun'nun "Malî hizmetler birimi" başlıklı 60'ıncı maddesinde ise malî hizmetler birimi tarafından yürütülecek işler sayılmış ve ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmenin söz konusu birim tarafından yerine getirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Beş yıllık zamanaşımı" başlıklı 147'nci maddesinde ise kira alacaklarında zamanaşımı hususu düzenlenmiştir. Anılan maddede, muaccel olduktan sonra beş yıl içinde tahsil edilmeyen kira alacaklarının zaman aşımına uğrayacağı belirtilmektedir.

Yapılan incelemede 120, 121 ve 122 No.lu hesaplarda izlenen alacaklardan vadesinde tahsil edilemeyenler olduğu ve/fakat henüz hukuki bir işlem yapılmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresince, söz konusu alacaklardan vadesinde tahsil edilmeyenlerle ilgili hukuki işlemin en kısa zamanda başlatılacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, kamu idaresinin kira gelirlerinden bir kısmının vadesinin geçtiği ve tahsilata yönelik herhangi bir hukuki işlemin başlatılmadığı anlaşılmakta olup, alacakların zamanaşımına uğramaması için gerekli takip ve tahsilatın yapılması gerekmektedir.

BULGU 9: Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullanılması

Mülkiyeti belediyeye ait taşınmazlardan bir kısmının kira sözleşmelerinin sona ermesinin ardından 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun ilgili hükümleri doğrultusunda 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yeniden ihale yapılarak kiralanması gerekirken, ecrimisil bedeli alınmak suretiyle kullanıldığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Kanun’un “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde, belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun’da yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun’un “Ecrimisil ve tahliye” başlıklı 75’inci maddesinde ise *“Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz (1) malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, füzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve füzuli şagilin kusuru aranmaz. (...)*

Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır.

İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.” hükümleri yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75’inci maddesinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun’un yukarıdaki hükümlerinden anlaşılabacağı üzere, devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine füzuli şagilden, bedeli idarece oluşturulacak komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenmesi ve mülki idare amirine başvurularak işgal edilen taşınmazın 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanması gerekmektedir. Aynı hükümler, 5393 sayılı Kanun’un 15’inci maddesi gereği belediye taşınmazları için de geçerlidir,

Taşınmaz malları işgal eden fuzuli şağil durumundaki kişilerden ecrimisil alınması, söz konusu taşınmazların hukuka uygun idare edildikleri anlamına gelmemektedir. Zira ecrimisil uygulaması, hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı taşınmazı işgal eden kişiden alınan bir tazminat niteliğindedir. Bu nedenle bir taşınmazı kiralama ya da idare etme usulü ve yöntemi değildir.

Kaldı ki, 2886 sayılı Kanun'da, işgal edilen taşınmazın mülki idare amirine başvurularak 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanmasına yönelik düzenleme de ecrimisilin bir kiralama yöntemi olmadığını açıkça göstermektedir.

Kamu idaresince, sözleşme süresi geçmiş olup ecrimisil karşılığında kullandırılan taşınmazların 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihaleye çıkarılacağı veya aynı Kanun'un 75'inci maddesi gereğince tahliyesinin sağlanacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, kira sözleşmesinin sona ermesinin ardından taşınmazların mevzuatına uygun bir yöntemle yeniden kiraya verilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedelinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

Yapılan incelemede kamu idaresinin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin bugüne kadar takip ve tahsilinin hiç yapmadığı görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinde:

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

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

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

yapılmıştır.

Yine aynı Kanun'un "Geçiş hakkının kapsamı" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrası:

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

Anlaşma serbestisi başlıklı 25'nci maddesi ise:

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

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

Bu Yönetmelik'in "Geçiş hakkına ilişkin anlaşma" başlıklı 8'inci maddesine göre işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısı, geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe yapabileceklerdir.

Mezkûr Yönetmelik'in geçiş hakkı ücretlerini düzenleyen 9'uncu maddesinde, *"Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için Geçiş Hakkı Sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz."* düzenlemesine yer verilmiş ve Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi Üst Sınırları Tablosu da Ek-1 olarak ilgili Yönetmelik'e eklenmiştir.

Kamu idaresince, yetki ve sorumluluk alanları içinde kalıp da alınması gereken geçiş hakkı bedelinin takip ve tahsilinin yapılacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, kamu idaresinin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsilinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 11: Evsel Katı Atık Net Toplam Sistem Maliyetinin Hatalı Hesaplanması

Evsel katı atık ile ilgili olmak üzere belirlenen toplam sistem maliyetinin çok eski bir hesaplamaya dayandığı ve güncellenmeden uygulandığı görülmüştür.

Evsel katık kavramı, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 2'nci maddesinde düzenlenmiş olup bunlar, tehlikeli ve zararlı atık kapsamına girmeyen konut, sanayi, işyeri, piknik alanları gibi yerlerden gelen katı atıklar olarak tanımlanmaktadır.

2872 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinin on ikinci fıkrası belediyeleri evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletmekle; bu hizmetten yararlanan ve/veya yararlanacak olanları da sorumlu yönetimlerin yapacağı yatırım, işletme, bakım, onarım ve ıslah harcamalarına katılmakla yükümlü kılmıştır.

Belediyelerin bu kapsamda yerine getireceği hizmetlerde uygulayacağı tarifelere ilişkin usul ve esaslar da anılan maddeye istinaden hazırlanan Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik ile belirlenmiştir.

Bu Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde yer alan düzenlemeyle Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı evsel katı atık idarelerinin tarifelerin belirlenmesinde örnek alabileceği kılavuz kitapları hazırlamak ve yayımlamakla yükümlü ve görevli sayılmıştır.

Bu çerçevede evsel katı atık idarelerine, evsel katı atık tarifelerinin ve ücretlerinin belirlenmesinde yol göstermesi amacıyla Evsel Katı Atık Tarifelerinin Belirlenmesine Yönelik Kılavuz hazırlanarak yayımlanmıştır.

Evsel katı atık sistemi süreçleri ve hizmetlerin ücretlendirilmesi bahsi anılan Yönetmelik'in 15 ve 17'nci maddelerinde düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in 15'inci maddesi, evsel katı atık idarelerinin toplam sistem maliyetinin hesaplanmasında esas alacağı temel bileşenleri saymış olup bunlar toplama, taşıma, aktarma, geri kazanım, bertaraf ve satışır.

Bahse konu hizmetler için ücretlendirme yapılırken tam maliyet ve kirleten öder esaslarının kullanılması Yönetmelik'in 17'nci maddesinin bir icabı olup gerek toplam sistem maliyetinin belirlenmesi gerekse bu maliyetin atık üreticilerine yansıtılması için oluşturulan tarifelerde bu ilkeye uyulması gerekmektedir.

Bakanlıkça hazırlandığı yukarıda ifade edilen Kılavuz tam maliyetinin hesaplanmasında, yatırım ve işletme maliyetlerinin yanı sıra, mali ve idari yönetime ait cari maliyetlerin de kullanılacağını öngörerek malzeme, yakıt, elektrik, sabit varlıklar ve personel kullanımından doğan maliyetlerin yanı sıra hizmetin sağlanması sırasında ortaya çıkan diğer maliyetlerin toplam sistem maliyetinde dâhil edilmesine imkân tanımıştır.

Toplam sistem maliyetinin hesaplanmasında tarafımıza iletilen hesaplamaların 2011 yılında yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu hesaplamada abonelerin her birisi için 3,92 Türk lirası aylık maliyet bedeli hesaplanmış, bu tutar aynı zamanda tarife olarak uygulanmıştır.

2024 yılında uygulanacak tarife cetvellerine ilişkin 2023/48 No.lu Meclis kararında konutlar için belirlenen evsel katı atık bedelinin 3,50 Türk lirası olduğu görülmektedir ki bu tutar 2011 yılı için hesaplanmış tutarın bile altındadır.

Bir örnek vermek gerekirse 2011 yılı için hesaplanan toplam sistem maliyetine esas olmak üzere akaryakıtın litre bedeli 4,10 Türk lirası alınırken işçilik maliyetine esas kişi başı aylık ücret ise brüt 1.971,75 Türk lirası olarak hesaplamaya dâhil edilmiştir. Oysaki tarifenin belirlendiği 2023 yılı aralık ayının başında akaryakıt fiyatı 38,23 Türk lirası ve aynı dönem için asgari ücret ise 11.402,32 Türk lirası olarak kayıtlara geçmiştir.

Kamu idaresince, tarifelerin Evsel Katı Atık Tarifelerinin Belirlenmesine Yönelik Kılavuz esas olarak hazırlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, toplam sistem maliyetinin doğru hesaplanmaması yüksek gelir kaybına sebep olduğu gibi "kirleten öder" ilkesinin de ihlaline de yol açacağından, hesaplamaların doğru yapılarak evsel katı atık tarifelerinin oluşturulması gerekmektedir.

BULGU 12: Belediyede İşçi Olarak Çalışan Personele Maaş Avansı Kullandırılması

Personele talepleri doğrultusunda maaş alacağından mahsup edilmek üzere avans kullandırıldığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 32'nci maddesine göre ücret, en geç ayda bir ödenir. Anılan Kanun'da ücretlerin ödeme zamanına ilişkin hüküm yoksa da 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun ücretin ödeme süresi bahsini düzenleyen 406'ncı maddesi, "*Aksine âdet olmadıkça, işçiye ücreti her ayın sonunda ödenir. Ancak, hizmet sözleşmesi veya toplu iş sözleşmesiyle daha kısa ödeme süreleri belirlenebilir.*" hükmüyle, ücretin emeğin sarfından yani hizmet ediminin ifasından sonra ve her ayın sonunda ödenmesi gerektiği düzenlenmiştir.

Yine aynı maddenin dördüncü fıkrası ile işveren, işçiye zorunlu ihtiyacının ortaya çıkması hâlinde ve hakkaniyet gereği ödeyebilecek durumda ise hizmetiyle orantılı olarak avans vermekle yükümlü kılınmıştır.

Anılan 406'ncı madde hükmüne göre, işçinin avans isteyebilmesinin ön koşulları olup bu koşulların bir arada gerçekleşmesi gerekmektedir ki bunlar işçinin zorunlu bir ihtiyacının ortaya çıkmış olması, işverenin bu avansı hakkaniyet gereği ödeyebilecek durumda olması ve avansın işçinin hizmetiyle orantılı yani o güne kadar çalıştığı günlerin toplamıyla mütenasip olmasıdır.

Yapılan incelemede, 6098 sayılı Kanun'un 406'ncı maddesinde öngörülen zorunlu hâller gerçekleşmeden avans kullandırıldığı anlaşılmıştır. Ne var ki istisnai bir ödeme aracı olan avansın, sürekli ve sık kullanılan bir araç hâline getirilmesi, avansı istisna olmaktan çıkartıp peşin ödemeye dönüştürecektir ki bu durum hem mali disiplin açısından olumsuzluk içerecek hem de 6098 sayılı Kanun'un ücretin ödenme süresini düzenleyen ve yukarıda zikredilen hükmüne aykırılık teşkil edecektir.

Kamu idaresince, bundan sonraki süreçte koşullar gözetilerek ve işçinin ödeme gücü göz önüne alınarak, çalıştığı günlerin toplamıyla mütenasip avans ödemesi yapılacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, avans uygulaması konusunda mevzuat hükümlerine uyulması gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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