



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ERZİNCAN 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	9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7. DENETİM BULGULARI	11
8. EKLER	55

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu Tablosu	2
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	3
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri Tablosu	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri Tablosu	5
Tablo 7: Belediyenin Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu	6
Tablo 8: Trampada Üst Sınırın Aşıldığı Kamulaştırmalar	34
Tablo 9: Kamu İdaresi Tarafından İmar Planına Aykırı Olarak Kiraya Verilen Yerler	36
Tablo 10: Süre Uzatımı Yolu ile Kiralanan Taşınmazlar	42

KISALTMALAR

A.T.M	Otomatik Vezne Makinesi (Bankamatik)
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükümünde Kararname
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
vb.	ve benzeri

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Gelir Tahakkukları ile Muhasebeleştirilen Tutarların Uyumlu Olmaması

B. Diğer Bulgular

1. Doğrudan Teminle Yapılan Alımlarda Hatalı Uygulamalarda Bulunulması

2. Katma Değer Vergisi Muhasebe Kaydının Tahakkuk Aşaması Yerine Tahsilat Aşamasında Yapılması

3. Su ve Kanalizasyon Hizmetlerine İlişkin Tarifeler Yönetmeliğinin Bulunmaması

4. Belediye Birimleri ile Ücretsiz Su Kullanılan Yerlerde Sayaç Bulunmaması

5. Belediye Şirketlerine Taahhüt Edilen Sermayenin Ödenmemesi

6. Belediyede Çalışan İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Maaş Bordrosu Üzerinden Ödenmesi

7. Memur Kadrosunda Bulunan Personelin Belediye Şirketinde Müdür Olarak Görev Yapması

8. Belediye Şirketinden Temin Edilen Personelin Yetki Gerektiren Alanlarda Görevlendirilmesi

9. Birden Fazla Personel Şirketinden Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Yapılması

10. Harcamalara Katılma Paylarına İlişkin Uygulamaların Mevzuata Uygun Yürütülmemesi

11. Harcırak Bildirimlerinde Harcırak Konu Olmayan Unsurların Beyan Edilmesi

12. Kamulaştırmalarda Bedel Tespit Raporlarının Hazırlanması Sırasında Mevzuatta Öngörülen Araştırmanın Yapılmaması

13. Trampada Kullanılan Taşınmazların Değerinin Mevzuatta Öngörülen Sınırı Aşması

14. İmar Planında Umumi ve Resmi Hizmet Alanı Olarak Planlanan Alanların Mevzuata Aykırı Şekilde Kiraya Verilmesi

15. Korunması Gerekli Tarım Arazilerinin Uygulama İmar Planında Yerleşim Alanı Olarak Planlanması

16. Taşınmaz Kiralama Şartname ve Sözleşmelerinde Kira Süresinin Uzatılmasına İlişkin Hüküm Bulunması
17. Taşınmaz Satışı ve Kiralama İhalelerinde Muhammen Bedelin Hesaplanmasında Gerekli Şartların Yerine Getirilmemesi
18. Taşınmazların Kira Süresi Sonunda Yeniden İhale Düzenlenmeden Süre Uzatımı Yoluyla Aynı Kişilere Kiralanması
19. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Yaklaşık Maliyetin Belirlenmemesi
20. Sosyal Yardım Yönetmeliğinde Öngörülen Şartlar Aranmadan Yardım Yapılması
21. Araç Kiralamalarında Hatalı Uygulamalar Bulunması
22. Fiilen İşyeri Olarak Kullanılan Taşınmazların Emlak ve Çevre Temizlik Vergileri ile Su Aboneliklerinin Mesken Üzerinden Hesaplanması
23. Bina İnşaat Harcının Doğru Hesaplanmaması
24. Toplu Taşıma Hizmeti ve Servis Çalışma Haklarının İhale Yapılmadan Kullanılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Erzincan Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 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. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları diğer ilgili kanun ve yönetmeliklerde de düzenlenmiştir.

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, sağlıklı ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 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 Belediye Kanunu'na göre belediyenin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

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 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'na istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, beldenin nüfus sayısına göre en çok iki belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Erzincan Belediyesinde toplam 24 hizmet biriminden 5'i doğrudan Başkana bağlı olarak görev yapmaktadır. Belediyede 3 başkan yardımcısı görev yapmakta olup, diğer 19 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu Tablosu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	473	217
Sözleşmeli Personel	0	0
Kadrolu İşçi	227	135
Geçici İşçi	0	0
Toplam	700	352
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	0	1649

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 12 adet şirket bulunmaktadır.

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 tarihli ve 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

Erzincan Belediyesinin 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	0,00	304.092.651,47	0,00	304.092.651,47	296.304.198,72	7.788.452,75	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	49.491.886,42	0,00	49.491.886,42	48.114.755,02	1.377.131,40	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	1.195.767.936,50	0,00	1.195.767.936,50	1.157.832.341,50	37.935.595,00	0,00
4	Faiz Giderleri	0,00	65.832.654,52	0,00	65.832.654,52	65.832.654,52	0,00	0,00
5	Cari Transferler	0,00	71.577.919,40	0,00	71.577.919,40	71.577.919,40	0,00	0,00
6	Sermaye Giderleri	0,00	360.270.322,14	0,00	360.270.322,14	261.665.408,06	98.604.914,08	0,00
7	Sermaye Transferleri	0,00	3.163.167,55	0,00	3.163.167,55	0,00	3.163.167,55	0,00
8	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Yedek Ödenek	0,00	147.039.462,00	0,00	147.039.462,00	0,00	147.039.462,00	0,00
Toplam		0,00	2.197.236.000,00	0,00	2.197.236.000,00	1.901.327.277,22	295.908.722,78	0,00

Belediyenin 2024 mali yılı bütçesi ile 2.197.236.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 1.901.327.277,22 TL bütçe gideri yapılmış olup, 295.908.722,78 TL tutarında ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Ret ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	116.933.768,00	75.335.980,64	119.237,06	75.216.743,58	63
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	195.674.537,00	175.434.542,07	373.821,34	175.060.720,73	89
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	38.021.093,00	16.617.701,66	0,00	16.617.701,66	44
05- Diğer Gelirler	907.050.202,00	1.230.134.295,22	154.198,35	1.229.980.096,87	136
06- Sermaye Gelirleri	939.978.856,00	214.483.714,39	0,00	214.483.714,39	23
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0
09- Red ve İadeler	-422.456,00	0,00	0,00	0,00	0
Toplam	2.197.236.000,00	1.712.006.233,98	647.256,75	1.711.358.977,23	78

Buna göre 2024 yılında net bütçe geliri %78 seviyesinde gerçekleşmiştir. Diğer gelirler %136 ile beklenilenin üstünde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve sermaye gelirleri %89 oranında gerçekleşirken; sermaye gelirleri %23, vergi gelirleri %63, alınan bağış ve yardımlar ise %44 ile beklenilenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödenği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	304.092.651,47	296.304.198,72	97
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	49.491.886,42	48.114.755,02	97
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.195.767.936,50	1.157.832.341,50	97
04- Faiz Gideri	65.832.654,52	65.832.654,52	100
05- Cari Transferler	71.577.919,40	71.577.919,40	100
06- Sermaye Giderleri	360.270.322,14	261.665.408,06	73
07- Sermaye Transferleri	3.163.167,55	0,00	-
08- Borç Verme	0,00	0,00	-
09- Yedek Ödenekler	147.039.462,00	0,00	-
Toplam	2.197.236.000,00	1.901.327.277,22	87

Buna göre 2024 yılında bütçe giderleri (%87) seviyesinde gerçekleşirken; faiz giderleri, ve cari transferler ödeneklerinin tamamının kullanıldığı, mal ve hizmet alım giderleri, personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri ve sermaye transferleri giderlerinin ödenek limiti dahilinde kaldığı görülmektedir.

Belediyenin bütçe gelir ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2023 yılının 2022 yılına, 2024 yılının 2023 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

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

Bütçe Gelirinin 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]
Vergi Gelirleri	31,864,231.13	50,967,574.37	75,335,980.64	60	48
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	56,834,414.23	99,216,030.99	175,434,542.07	75	77
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	19,646,434.21	4,998,591.73	16,617,701.66	-75	232
Diğer Gelirler	418,601,408.39	690,120,968.75	1,230,134,295.22	65	78
Sermaye Gelirleri	251,800,990.07	307,939,532.25	214,483,714.39	22	-30
Toplam	778,747,478.03	1,153,242,698.09	1,712,006,233.98	48	48
Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Toplamı (-)	552,021.32	244,010.66	647,256.75	-56	165
Net Toplam	778,195,456.71	1,152,998,687.43	1,711,358,977.23	48	48

2024 yılında bütçe gelirleri %48 artarken, en fazla artış oranı %232 ile alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerde gerçekleşmiştir. Bütçe gelirlerinden ret ve iadelerin negatif etkisi de önceki yıla göre %165 artmıştır.

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

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	77,128,212.65	149,239,273.22	296,304,198.72	93	99
SGK Devlet Prim Giderleri	11,631,761.94	20,753,100.80	48,114,755.02	78	132
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	334,908,191.05	876,199,664.73	1,157,832,341.50	162	32
Faiz Giderleri	7,855,880.07	21,620,854.53	65,832,654.52	175	204
Cari Transferler	21,993,049.42	24,137,071.85	71,577,919.40	10	197
Sermaye Giderleri	200,991,314.12	340,585,018.95	261,665,408.06	69	-23
Sermaye Transferleri	10,565,555.49	15,100,000.00	0,00	43	-100
Toplam	665,073,964.74	1,447,634,984.08	1,901,327,277.22	118	31

Belediyenin bütçe giderleri 2024 yılında bir önceki yıla göre %31 artarken, en büyük artış oranı sırasıyla faiz giderleri (%204), cari transferler (%197) ve sosyal güvenlik kurumu devlet pirim giderlerinde (%132) gerçekleşmiştir. Sermaye transferinde ise %100'lük bir azalış görülürken, sermaye giderlerinde de %23'lük bir azalma gerçekleşmiştir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 1.646.802.888,60 TL, Faaliyet Geliri 1.734.591.984,17 TL, enflasyon düzeltmesi sonucu oluşan tutar ise 22.498.777,31 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 110.287.872,88 TL olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin doğrudan veya dolaylı olarak hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Sıra No	Şirketin Adı	Erzincan Belediyesi'nin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	ERTUR YAKIT İLETİŞİM GIDA VE TURİZM HİZ.SAN TİC. AŞ.	17.383.660,82	82,00
2	ERZİNTAŞ PETROL İNŞAAT HİZMET GIDA SAN TİC.A.Ş.	13.775.473,82	97,53
3	KAVAŞ İNŞ.PET.TEM.REST.HİZ.SAN.TİC.AŞ.	28.057.483,75	100,000
4	ERZ ENERJİ İNŞAAT TURİZM HAYV. DANIŞ. HİZ. SAN. VE TİC. LTD. ŞTİ.	13.333.196,10	100,000
5	ERZİNCAN YOĞURTLU TAŞIMACILIK TEMİZLİK LTD. ŞTİ.	359.436,50	100,000
6	ERZİNCAN AKYAZI PERSONEL LTD. ŞTİ.	39.725,33	100,000
7	ERZİNCAN ÇUKURKUYU PERSONEL LTD. ŞTİ.	11.326.048,30	100,000
8	ERZİNCAN DEMİRKENT PERSONEL LTD. ŞTİ.	437.415,00	100,000
9	ERZİNCAN ULALAR PERSONEL LTD. ŞTİ.	184.329,90	100,000
10	ERZİNCAN YALNIZBAĞ PERSONEL LTD. ŞTİ.	143.367,70	100,000
11	ERZİNCAN TURİZM OTELCİLİK VE TİCARET A.Ş.	5.640,00	0,141
12	ENERYA DOĞAL GAZ DAĞITIM AŞ.	900.000,00	10,000

Tablo 7: Belediyenin Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Erzincan Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Çerçeve Hesap Planının Genel Yapısı" başlıklı 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 "Mali tabloların hazırlanması" başlıklı 484 ve "Mizan cetveli ve düzenlenecek mali tablolar ile diğer mali tablolar" başlıklı 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

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

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

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

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

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

Denetim görüşü, Kamu 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 yansıtmassından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin

hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "İç Kontrol Sistemi" başlıklı 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 süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Kamu İdaresinin iç kontrol sistemi; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme başlıkları altında aşağıda değerlendirilmiştir:

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 değiştirmesi, 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 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, bunlar 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, değerlendirilmemektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Erzincan 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: Gelir Tahakkukları ile Muhasebeleştirilen Tutarların Uyumlu Olmaması

Kamu İdaresinin gelir servisi tarafından tahakkuk ettirilen gelir tutarları ile muhasebeleştirilen tutarların uyumlu olmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Muhasebe sistemi” başlıklı 49’uncu maddesinde, kamu idarelerinin, gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemleri ile garantilerini ve yükümlülüklerini, belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydederek tutması gerektiği hükmü düzenlenmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Kayıt zamanı, kamu gelir ve giderleri ile bütçe gelir ve giderlerinin yılı” başlıklı 16’ncı maddesinde, bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirileceği ve kamu gelir ve giderlerinin tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterileceği hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 16'ncı maddesinde ise, kamu idarelerinde, gelirlerin tarh, tahakkuk, tahsil iş ve işlemlerinden sorumlu olan görevlilerin, bu işlemleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan sorumlu olduğu hükmü, aynı Yönetmelik'in 600 Gelirler Hesabının işleyişini anlatan 369'uncu maddesinde ise tahakkuk bölümünden verilen tahakkuk bordrolarının toplamından gelir yazılması gereken tutarların 600 Gelirler Hesabına alacak kaydının yapılması gerektiği hükmü düzenlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, kamu idarelerinin tahakkuk eden gelirlerinin zamanında ve eksiksiz bir şekilde ilgili olduğu mali yılın hesaplarında belirli bir düzen içinde kaydedilmesi ve mali yönetim sürecinde sorumlu olanların bu süreci takip etmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, 2024 yılı sonu itibariyle gelir servislerince; tahakkuk kaydı yapılan 15.952.413,25 TL tutarındaki konutlara ait elektrik ve havagazı tüketim vergisinin muhasebe kayıtlarında 31.548.778,50 TL olarak görüldüğü, 2.288.101,92 TL tahakkuk kaydı yapılan işgal harcının, muhasebe kayıtlarında 3.054.685,79 TL olarak izlendiği tespit edilmiştir.

Gelir servislerince tahakkuk ettirilen gelir kalemleri ile muhasebe kaydına alınan tutarlar arasında farklılıkların bulunması, mali tablolarda 600 Gelirler Hesabının 16.362.949,12 TL tutarında hatalı görünmesine neden olmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş olup, gerekli düzeltme işlemlerinin yapılacağı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, mali tabloların tam ve eksiksiz görünmesini sağlamak amacıyla gelir tahakkuklarına ilişkin muhasebe kayıtlarının mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Doğrudan Teminle Yapılan Alımlarda Hatalı Uygulamalarda Bulunulması

a) Belli Bir Süreyi Gerektiren Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme Düzenlenmemesi

Kamu İdaresinin doğrudan teminle yaptığı ve ifası belli süreyi gerektiren bazı alımlarda sözleşme düzenlenmediği görülmüştür.

11.07.2023 tarih ve 32245 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara ilişkin Tebliğ’in “Alımlara ilişkin uygulama esasları” başlıklı dördüncü maddesinde; teslimi, sunumu veya yapımı belli bir süreyi gerektiren alımlar ile Kanunun 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında yapılan alımlarda sözleşme imzalanması zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat değerlendirildiğinde doğrudan temin suretiyle gerçekleştirilen hizmet alımı ve yapım işlerinde işin mahiyeti belirli bir süreyi gerektiriyorsa idarenin sözleşme düzenlemesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin hizmet alımı ve yapım işlerinde işin mahiyeti belirli bir süreyi gerektiren işlerde firmalar ile sözleşme imzalamadığı tespit edilmiştir.

Sözleşmelerin, hizmet veya yapımın niteliği ile işin süresinde bitirilebilmesi bakımından İdareye güvence sağladığı değerlendirildiğinde belirli süreyi gerektiren alımların sözleşme düzenlenmeksizin gerçekleştirilmesi risk teşkil etmektedir.

Kamu İdaresi cevabında belli bir süreyi gerektiren doğrudan temin usulüyle yapılan alımlarda sözleşme yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, hizmet veya yapım işi niteliğindeki alımlarının süresinde bitirilebilmesi ve aksi durumlarda cezai şartların uygulanabilmesi açısından sözleşme düzenlenmesi gerekmektedir.

b) İdarece Düzenlenmiş Kabul Tutanağı Tutulmaması

Kamu İdaresinin yaptığı bazı alımlarda muayene ve kabul komisyonu tutanağı veya bu mahiyette idarece düzenlenmiş başka bir belge bulunmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği’nin “4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre yapılacak alımlar” başlıklı 49’uncu maddesinin ilk fıkrasının (d) bendinde muayene ve kabul komisyonu tutanağı, kabul

işleminin idarece yapılması halinde ise idarece düzenlenmiş belgenin ödeme belgesine ekleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresi tarafından doğrudan temin suretiyle gerçekleştirilen bazı yapım işi ve hizmet alımlarında muayene ve kabul komisyonu tutanağı ya da idarece düzenlenmiş benzer bir kabul tutanağının bulunmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında doğrudan temin usulüyle yapılan alımlarda kabul tutanağı düzenlenmeye başlandığı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, doğrudan temin suretiyle gerçekleştirilen bütün alımlarda muayene ve kabul komisyonu tutanağı ya da idarece düzenlenmiş benzer bir kabul tutanağının ödeme belgesine eklenmesi gerekmektedir.

c) Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Alımların Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin ile Gerçekleştirilmesi

Kamu İdaresi tarafından yapılan mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu ifade edilmiştir.

Diğer yandan Kanun'un "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında yapılacak alımlar için parasal limitler öngörülmüş olup 24.01.2024 tarih ve 32439 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2024/1 No.lu Kamu İhale Tebliği'ne göre bu limit, büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunmayan idareler için 207.453,00 TL olarak belirlenmiştir.

22.08.2009 tarih ve 27327 sayılı Resmî Gazete ile yürürlüğe giren Kamu İhale Genel Tebliği'nin "4734 Sayılı Kanun'un 22'nci Maddesinin (d) Bendi Gereğince İhtiyaçların Temini" başlıklı 22.5'inci maddesine göre de; belirlenen parasal limitlere bağlı olarak yapılacak ihtiyaç teminlerinde, piyasada yapılan fiyat araştırması sonucunda öngörülen parasal limitin aşılabileceğinin tespit edilmesi halinde, ihtiyacın Kanun'un ilgili hükümlerine göre ihale yoluyla temin edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, 4734 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesine göre açık

ihale usulü ile temini gereken ihtiyaçların, Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle, anılan madde hükmüne göre temini, Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine aykırılık teşkil edeceği belirtilmiştir.

Yukardaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu; doğrudan temin usulünün ise ancak parasal sınırlar altında kalınması durumunda yapılacağı, aynı mahiyette olan işlerin ise parçalara ve gruplara bölünerek alınmasının Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine aykırı olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin benzer mahiyette olan, aynı firmalardan temin edilebilen ve yakın tarihli birçok mal alımı ile yapım işini parasal sınırların altında kalmak amacıyla parçalara bölerek doğrudan temin usulü ile gerçekleştirdiği ve ihale usulünü uygulamadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında toplu alımların ihale usulüyle yapılacağı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından yapılacak alımlarda önceden piyasa araştırması yapılması, alım yapılacak tutarın parasal limitleri aşması halinde mevzuatta belirtilen ihale usullerini uygulaması gerekmektedir.

d) Alıma Esas İşin Teknik Özelliklerinin Belirlenmesine İlişkin Eksiklikler Bulunması

Kamu İdaresinin doğrudan temin usulü ile yaptığı mal ve hizmet alımı işlerinde, alım konusu işlerin teknik özelliklerini hatalı belirlediği, kimi alımlarda ise sözleşme konusu malın teknik özelliklerinin belirtilmediği görülmüştür.

Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliğ'in "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde, onay belgesinin alım konusu işin; nev'i ve niteliğini göstermesi gerektiği, "Tekliflerin istenmesi" başlıklı 9'uncu maddesinde ise alıma ilişkin belirli kriter ve/veya teknik özelliklerin aranması durumunda, teklif istenirken bu kriter ve/veya teknik özelliklerin de belirtilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, doğrudan temin usulü ile yapılan bir adet kilit parke taşı alımında harcama onayı ve giderin gerçekleştirilmesi ve faturalandırılması sürecindeki belgelerde sadece "8 cm kilit parke taşı" alımı yazılı olduğu, parke taşlarının en, boy, yükseklik veya metrekare

bazında boyutunun ve madde bileşenlerine ilişkin içerik bilgilerinin bulunmadığı; muhtelif parklara otomatik sulama sistemi döşenmesi için 2000 metrekaRELİK toprak kazılması işi alımında kazı işinin kazının derinliğini de içerecek şekilde metreküp ölçüsü üzerinden değil sadece yüzeysel alanı ifade eden metrekaRE üzerinden tarif edildiği; muhtelif yerlerde kullanılmak üzere yapılan üç adet membran alımında ise membranların madde bileşimi, UV dayanımı, vb. gibi teknik hususların belirtilmediği görülmüştür. Söz konusu alımlarda, işlere ait teknik özelliklerin eksik ve hatalı düzenlenmesi, piyasa fiyat araştırmasının sağlıklı yapılamamasına, tekliflerin doğru değerlendirilememesine, muayene, kabul ve kontrol işlemlerinin nesnel ve detaylı belgelere dayanamayacağından sağlıklı olmamasına ve ileride doğabilecek muhtemel uyuşmazlıklarda Kamu İdaresinin menfaatlerini korurken ispat kabiliyetinin zayıflamasına yol açmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında doğrudan temin usulüyle yapılan alımlarda teknik şartname düzenlenmeye başlandığı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından; mal, hizmet ve yapım işlerine ilişkin yapılan alımlarda işlere ait teknik özelliklerin işin nev'i ve niteliğini tam ve doğru yansıtacak şekilde belirlenmesi, belirlenmiş olan bu kriterlerin belgelendirilmesi ve faturalandırılması gerekmektedir.

e) Harcama Onayı Verilirken Kullanılabilir Ödenek Tutarının Kontrol Edilmemesi

Kamu İdaresince doğrudan temin usulü ile yapılan alımlarda harcama sürecinde kullanılabilir ödenek kontrolü yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödeneklerin kullanılması" başlıklı 20'nci maddesinde, kamu idarelerinin bütçelerinde yer alan ödeneklerinin üzerinde harcama yapamayacağı, "Yüklenmeye girilmesi" başlıklı 26'ncı maddesinde harcama yetkililerinin tahsis edilen ödenekler dahilinde yüklenmeye girebileceği ve yüklenmeye girilen ödeneklerin saklı tutulacağı, "Harcama talimatı ve sorumluluk" başlıklı 32'nci maddesinde ise harcama talimatlarında kullanılabilir ödenek tutarına ilişkin bilginin yer alması gerektiği hükmü düzenlenmiştir.

Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliğ'in "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde, onay belgesinin alım konusu işin; nev'i, niteliği, varsa proje numarası, miktarı, gereken hallerde yaklaşık maliyeti, kullanılabilir ödeneği ve tertibi ile avans ve fiyat farkı verilecekse şartlarını göstermesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, harcama onayı verilmeden önce harcama yetkililerince kullanılabilir ödenek kontrolü yapılması ve bunun harcama onay belgesi aracılığıyla belgelendirilmesi gerektiği, yüklenmeye girilen ödeneğin ise yüklenilecek iş için saklı tutulması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresince doğrudan temin yoluyla yaptığı alımlarda harcama onayı verilirken kullanılabilir ödenek kontrolü yapılmadığı tespit edilmiştir. Bu durum, idarenin bütçe disiplininin bozulmasına ve mali öngörülebilirliğin azalmasına sebep olmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında doğrudan temin usulüyle yapılan alımlarda kullanılabilir ödenek tutarının kontrol edilmeye başlandığı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından harcama süreçlerinde ödenek kullanımı ve programlaması ile ilgili mevzuat hükümlerine uygun hareket edilerek, her harcamada kullanılabilir ödenek kontrolü yapılması ve bu kontrolün harcama onay belgesi aracılığıyla belgelendirilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Katma Değer Vergisi Muhasebe Kaydının Tahakkuk Aşaması Yerine Tahsilat Aşamasında Yapılması

Kamu İdaresi tarafından su satış gelirlerinden doğan katma değer vergisinin (KDV) tahakkuk aşaması yerine tahsilat aşamasında 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Vergiye Doğuran Olayın Meydana Gelmesi" başlıklı 10'uncu maddesinde; su, elektrik, gaz, ısıtma, soğutma ve benzeri enerji dağıtım veya kullanımlarında, bunların bedellerinin tahakkuk ettirilmesi anının KDV'yi doğuran olay olduğu belirtilmektedir.

26.04.2014 tarihli ve 28983 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin "Vergiye Doğuran Olayın Meydana Gelmesi" başlıklı (I/Ç-1) bölümünde, su, elektrik, gaz, ısıtma, soğutma ve benzeri enerji dağıtım veya kullanımlarında bunların ilgili müesseselerce bedellerinin tahakkuk ettirilmesi ile vergiyi doğuran olayın meydana geldiği, Katma Değer Vergisi Kanunu'nun ikinci maddesinin üçüncü fıkrasında su, elektrik, gaz, ısıtma, soğutma ve benzeri dağıtımların mal teslimi sayıldığı, ancak bu tür malların teslimi önceden gerçekleştirildiği halde bu aşamada vergilendirilmesi mümkün

olmadığından Kanun'un bu maddesine dayanılarak vergilendirmenin bunların bedellerinin hesaplandığı anda yapılacağı, ayrıca vergiyi doğuran olayın bu malların bedellerinin tahakkuk ettirildiği, yani bedelin hesaplanarak tahsil edilebilir hale geldiği anda meydana gelmiş sayılacağı, bu mükelleflerin mal bedellerini tahsil edip etmemelerinin vergiyi doğuran olay açısından önemli olmadığı, sonradan tahakkuk tutarlarında meydana gelebilecek değişikliklerin Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 35'inci maddesi hükmüne göre düzeltileceği hükmü yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesabın niteliği" başlıklı 293'üncü maddesinde; teslim edilen mal veya ifa edilen hizmetler üzerinden hesaplanan KDV tutarları ile bu tutarlardan mahsup edilen ve ödenen tutarların izlenmesi için 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının kullanılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince; su kullanımlarına ilişkin bedellerin kamu idarelerince tahakkuk ettirilmesi anında KDV'yi doğuran olay meydana gelmektedir. Şöyle ki su bedelinin tahsil edilip edilmediğine bakılmaksızın, su abonelerinin sayaçlarının Kamu İdaresi görevlileri tarafından okunarak su fatura bildirimi düzenlendiğinde, yani tahakkuk ettirildiğinde KDV açısından vergiyi doğuran olay meydana gelmektedir. Dolayısıyla, tahakkuk eden su satışı gelirin ilişkin KDV'nin de bu aşamada hesaplanarak 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin su satışı gelirlerinden doğan KDV'ye ilişkin 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının, gelirin tahakkuk aşaması yerine tahsilat aşamasında kullanıldığı tespit edilmiştir. Bu durumda; su satışı gelirlerine ilişkin KDV, gelirin tahakkuk ettiği dönem KDV beyannamesine dâhil edilmesi gerekirken gelirin tahsil edildiği dönem KDV beyannamesine dâhil edilmekte, dolayısıyla Kamu İdaresi tarafından vergi dairesine ödenmesi gereken KDV beyannameleri de hatalı düzenlenmektedir.

Kamu İdaresi cevabında mevcut durumun düzeltilmesi için Kamu İdaresinde kullanılan program ile ilgili çalışmaların başlatılacağı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, su satış gelirlerinden doğan KDV tutarlarının su fatura bildirimi düzenlendiğinde hesaplanarak 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Su ve Kanalizasyon Hizmetlerine İlişkin Tarifeler Yönetmeliğinin Bulunmaması

Kamu İdaresinin içme ve kullanma suyunun dağıtılması, kanalizasyon hizmetleri ve ücrete tabi diğer işlerine ilişkin usul ve esasları düzenleyen bir abonelik ve tarife yönetmeliğinin bulunmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14’üncü maddesinde; su ve kanalizasyon hizmetleri belediyelerin görev ve sorumlulukları arasında belirlenmiş olup Kanun’un “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinde; belediyelerin yetkileri çerçevesinde yönetmelik çıkarabileceği ve hizmete ilişkin yasaklar belirlemek suretiyle cezalar uygulayabileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresi tarafından hizmetin usul ve esaslarına ilişkin özel bir Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü Tarifeler Yönetmeliği düzenlenmediği, abone grupları ve bu grupların tarife ücretleri ile hizmete ilişkin yasak fiiller ve bunların yaptırımlarına yalnızca 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “Ücrete tabi işler” başlıklı 97’nci maddesi uyarınca kararlaştırılan Belediye Meclisi Gelir Tarifesinde yer verildiği görülmüştür.

Kamu İdaresinin temel görevlerinden biri olan su ve kanalizasyon hizmetlerine ilişkin usul ve esasların yönetmelikle düzenlenmesi gerekmektedir. Zira su ve kanalizasyon hizmetinde tarifenin ne şekilde belirlendiği, abonelik gruplarının hangi esaslara göre tespit edildiği, yaptırıma tabi olan yasak fiiller ve bunlara uygulanacak cezalar ile hizmetten yararlanılmasına son verilmesini gerektiren durumların yalnızca yönetmelikle düzenlenmesi mümkündür.

Kamu İdaresi cevabında su ve kanalizasyon hizmetleri ile ücrete tabi diğer işlere ilişkin Su Aboneliği ve Tarife Yönetmeliğine ait taslak hazırlık işlemlerine başlandığı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından su ve kanalizasyon hizmetlerinin sunumuna ilişkin usul ve esasları düzenleyen abonelik ve tarifeler yönetmeliğinin yürürlüğe konulması gerekmektedir.

BULGU 4: Belediye Birimleri ile Ücretsiz Su Kullanılan Yerlerde Sayaç Bulunmaması

Kamu İdaresince, bedelsiz su kullanan belediye birimleri ile ibadethane, park, halk çeşmeleri vb. yerlere su sayacı takılmaması nedeniyle, tüketilen su miktarının sağlıklı bir şekilde ölçülemediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

16.07.2015 tarihli ve 29418 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği Teknik Usuller Tebliği'nin "Bedelsiz su kullanımlarının takibi" başlıklı 36'ncı maddesinde; bedelsiz su kullanan abonelerden ibadethaneler, halk çeşmeleri ve kamu kurumları tarafından kullanılan suların sayaçtan geçirileceği; bu sayaçların zaman aralıklarıyla okunacağı ve sürekli takip edileceği; bedelsiz su kullanıp abone olmayanlar için abonelik tesis edileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede İdarenin kendi birimleri ile parklar, ibadethaneler ve halk çeşmesi vb. yerlerde sayaç kullanılmadığı tespit edilmiştir. Bu nedenle Kamu İdaresinin yaptığı su tüketimi ölçümlerinin sağlıklı olmadığı düşünülmektedir. Halka açık olan alanlarda su sayacının olmaması hem belediyenin su tüketimi ölçümlerini sağlıklı bir şekilde yapamaması hem de su kaynaklarının israf edilmesi sonucunu doğurabilir.

Kamu İdaresi cevabında bedelsiz su kullanan belediye birimleri ile ibadethane, park, halk çeşmeleri vb. yerlere su sayacı takılmaya başlandığı, gerekli iş ve işlemlerin ivedi bir şekilde sürdürüldüğü ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından mevzuata uygun olarak ibadethane, halk çeşmesi ve kendi birimleri tarafından kullanılan suların sayaçtan geçirilmesi ve bunların düzenli bir şekilde okunması gerekmektedir.

BULGU 5: Belediye Şirketlerine Taahhüt Edilen Sermayenin Ödenmemesi

Kamu İdaresi tarafından sermayesinin tamamına sahip olduğu şirketlerden üç tanesine taahhüt edilen sermaye payının ödenmediği görülmüştür.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "1. Genel olarak" başlıklı 128'inci maddesinde her ortağın usulüne göre düzenlenmiş ve imza edilmiş şirket sözleşmesi ile koymayı taahhüt ettiği sermayeden dolayı şirkete karşı borçlu olduğu; şirketin, her ortağın sermaye borcunu yerine getirmesini isteyebileceği ve dava edebileceği gibi yerine getirmede gecikme sebebiyle uğradığı zararın tazminini de isteyebileceği, "2. Temerrüt faizi" başlıklı 129'uncu maddesinde zamanında ifa edilemeyen sermaye eğer para ise 128'inci madde gereğince tazminat hakkına hâlel gelmemek şartıyla, şirket sözleşmesinde veya esas sözleşmede aksine hüküm yoksa, şirketin tescili anından itibaren temerrüt faizi de ödeneceği, "C) Temerrüt I- Sonuçları" başlıklı 482'inci maddesinde sermaye koyma borcunu yerine getirmeyen pay sahibinin, ihtara gerek olmadan temerrüt faizi ödemekle yükümlü olduğu; ayrıca yönetim kurulunun, mütemerrit (temerrüde düşmüş) pay sahibini, iştirak taahhüdünden ve yaptığı kısmi ödemelerden doğan haklarından yoksun bırakmaya ve söz konusu payı satıp yerine başkasını almaya ve kendisine verilmiş pay senedi varsa, bunları iptal etmeye yetkili olduğu, iptal edilen pay senetleri ele geçirilemiyorsa iptal kararı 35'inci maddede yazılı gazetede ve ayrıca esas sözleşmenin öngördüğü şekilde ilan olunacağı; esas sözleşme ile pay sahipleri, temerrüt hâlinde, sözleşme cezası ödemekle zorunlu tutulabileceği ve şirketin tazminat haklarının saklı olduğu belirtilmiştir.

Bu hükümlere göre her ortak taahhüt ettiği sermayeden dolayı şirkete karşı borçludur ve taahhüt edilen ancak zamanında ödenmeyen sermaye nedeniyle ortakların temerrüt faizi, sözleşme cezası, şirketin uğramış olduğu zararın tazmini, şirketteki haklarından yoksun bırakılma veya şirketten ihraç gibi yaptırımlar ile karşı karşıya kalabileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'ndaki 85.551,51 TL'nin yüzde yüz sermayesine sahip olduğu üç şirkete taahhüt edildiği ancak taahhüt edilen ödeme süresi dolduğu halde ödenmediği tespit edilmiştir.

Şirketlerin varlık nedeni olan faaliyetlerini eksiksiz yerine getirebilmesi, borçlarını zamanında ödeyebilmesi, ödenmeyen borçlarından dolayı ceza, faiz ve benzeri yaptırımlara maruz kalmaması ancak öngörülen sermayesi üzerinde tasarruf hakkını kullanabilmesine bağlıdır. Her iki şirketin sermayesinin tamamına sahip olursa da, Kamu İdaresi belediye

şirketlerine taahhüt edilen sermayenin zamanında ödenmemesine ilişkin olarak yukarıda açıklanan mevzuata tabidir.

Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş olup ödenmemiş sermaye tutarının 247 Sermaye Taahhütleri Hesabı'na aktarılarak takip edileceği belirtilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından taahhüt edilen sermaye paylarının mevzuata uygun olarak ilgili şirketlere zamanında ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Belediyede Çalışan İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Maaş Bordrosu Üzerinden Ödenmesi

Kamu İdaresi bünyesinde 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında çalışan şirket personeline kıdem tazminatının ücret bordrosu içinde ödendiği görülmüştür.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun "Ücret bordrosu" başlıklı 238'inci maddesinde işverenin her ay ödediği ücret için ücret bordrosu tutmaya mecbur olduğu, Gelir Vergisi Kanunu'na göre vergiden muaf olan ücretlerle diğer ücret üzerinden vergiye tabi hizmet erbabına yapılan ücret ödemeleri için bordro tutulmayacağı ve ücret bordrosunun hangi esaslara göre hazırlanacağı belirtilmiştir. Buna göre ücret bordrosunun; vergi matrahının belirlenmesi, çalışma süresi veya ücretin ilgili olduğu süre, birim ücreti (aylık, haftalık, gündelik, saat veya parça başı ücreti) gibi sistematik olarak ödenen ücretler için düzenlendiği anlaşılmaktadır.

1475 sayılı İş Kanunu'nun yürürlükte olan "Kıdem tazminatı" başlıklı 14'üncü maddesinde; işçiye yapılacak kıdem tazminatı ödemesinin iş akdinin sayılan hallerde sona ermesi durumunda, son brüt ücret üzerinden belirlenen tavan sınırı kapsamında yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 25'inci maddesinin yedinci fıkrasının (a) bendine göre kıdem tazminatının gelir vergisinden muaf olması sebebiyle vergi açısından kıdem tazminatının maaştan ayrı bir ödeme olarak değerlendirilmesi ve ücret bordrosu dışında ayrı bir kalem olarak ödenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, işçilere ödenen kıdem tazminatlarının ücret bordrosu içinde ödendiği tespit edilmiştir. Ancak; işçilerin kıdem tazminatı hakları, toplu ödeme şeklinde ve ayrı bir kıdem tazminatı tahakkuk kaydı ile yapılmalı; muhasebe kayıtları, kıdem tazminatının özel bir ödeme olduğu dikkate alınarak oluşturulmalı ve bordroda bir ücret ödemesi olarak gösterilmemelidir.

Kamu İdaresi bünyesinde çalışan işçilerin kıdem tazminatları her ne kadar toplu olarak ödenmiş olsa da bu ödemenin mevzuatta öngörülen usule aykırı bir şekilde ücret bordrosu üzerinden ödenmesi, tazminatın bağımsız bir hak olarak tahakkuk etmesini engellemekle birlikte gelir vergisi ve SGK prim matrahlarının yanlış hesaplanma riskini barındırmaktadır.

Kamu idaresi cevabında kıdem tazminatlarının, ücret bordrosundan bağımsız olarak hesaplanıp tahakkuk ettirileceği ve mevzuata uygun hale getirileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından kıdem tazminatlarının mevzuata uygun olarak ücret bordrosundan bağımsız bir ödeme olarak tahakkuk ettirilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Memur Kadrosunda Bulunan Personelin Belediye Şirketinde Müdür Olarak Görev Yapması

Kamu İdaresine ait limited şirketlerin müdür pozisyonunda, memur kadrosunda bulunan Belediye Başkan Yardımcısının görevlendirildiği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 28'inci maddesinde memurların Türk Ticaret Kanunu'na göre, görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç "Tacir" veya "Esnaf" sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamayacakları, ticaret ve müesseselerinde görev alamayacakları, ticari mümessil veya ticari vekil olamayacakları ve kolektif şirkette ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamayacakları belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre devlet memurlarının limited şirket müdürü olarak görevlendirilmesinin uygun olmayacağı değerlendirilmektedir.

Yapılan incelemede, memur kadrosunda görevli Başkan Yardımcısının taşeron işçilerinin kadroya geçirilmesi aşamasında 696 sayılı KHK hükümlerine göre kurulan limited şirketin kuruluş sözleşmesinde şirket müdürü olarak görevlendirildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından gerekli çalışmaların başlatıldığı ve mevzuata uygun şekilde görevlendirme yapılacağı belirtilmiştir.

Kamu İdaresinin memur kadrosunda bulunan personelin İdarenin iştiraki olduğu şirketlerde görevlendirilmemesi gerekmektedir.

BULGU 8: Belediye Şirketinden Temin Edilen Personelin Yetki Gerektiren Alanlarda Görevlendirilmesi

Kamu İdaresinin kendi şirketinden temin ettiği personeli görev tanımına bakmaksızın asli ve sürekli hizmetler ile yetki gerektiren alanlarda görevlendirdiği görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128'inci ve 129'uncu maddesi ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinde, asli ve sürekli hizmetlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerektiği belirtilmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Tesis edilen sınıflar" başlıklı 36'ncı maddesinde yardımcı hizmetler sınıfı, kurumlarda her türlü yazı ve dosya dağıtmak ve toplamak, müracaat sahiplerini karşılamak ve yol göstermek; hizmet yerlerini temizleme, aydınlatma ve ısıtma işlerinde çalışmak veya basit iklim rasatlarını yapmak; ilaçlama yapmak veya yaptırmak veya tedavi kurumlarında hastaların ve hastanelerin temizliği ve basit bakımı ile ilgili hizmetleri yapmak veya kurumlarda koruma ve muhafaza hizmetleri gibi ana hizmetlere yardımcı mahiyetteki görevlerde her kurumun özel bünyesine göre ve yine bu mahiyette olmak üzere ihdasına lüzum gördüğü yardımcı hizmetleri ifa ile görevli bulunanlardan 4'üncü maddenin (D) bendinde tanımlananların dışında kalanları kapsadığı, bu sınıfa dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikteki hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülmesinin mümkün olduğu belirtilmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 20'nci ek maddesinde; İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebileceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde asli ve sürekli kamu hizmetlerinin memur ve sözleşmeli personel eliyle gördürülebileceği; bu sebeple İdarenin doğrudan hizmet alımı yolu ile üçüncü şahısları, 657 sayılı Kanun'un 36'ncı maddesinde belirtilen yardımcı hizmetler sınıfında ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek

20'inci maddesinde tahdidi olarak sayılan alanlarda istihdam edebileceği değerlendirilmektedir. Dolayısıyla belediye şirketlerinde istihdam edilip belediyeler tarafından hizmet alım sözleşmesiyle çalıştırılan kişiler ise kamu görevlisi statüsünde değildir.

Yapılan incelemede, zabıta personeli ve tahsildar gibi özel yetki ve şartlar gerektiren unvanlarda şirketten temin edilen işçilerin de görevlendirildiği tespit edilmiş olup aşağıda açıklanmıştır:

A) Belediye Şirketi Personeline Zabıta Memurluğu Yaptırılması

Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde; belediye zabıtasının, beldenin düzenini muhafaza eden, belde halkının esenlik, sağlık ve huzurunu koruyan, yetkili organların bu amaçla alacakları kararları uygulayan özel zabıta kuvvetini, belediye zabıta personelinin ise belediye zabıta teşkilatındaki daire başkanı, müdür, şube müdürü, amir, komiser ve memurları ifade edeceği belirtilmiştir.

Yönetmelik'in "Sınav ve Atamaya İlişkin Esaslar" başlıklı dördüncü bölümünde zabıta memurluğuna atanmada aranan başvuru ve sınav şartları ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. "Belediye Zabıta Kıyafetini Kullanma Yasağı" başlıklı 35'inci maddesinde ise; belediye zabıta personeli için bu Yönetmelik'te şekli gösterilen resmi kıyafet ile işaretlerin başka bir özel veya kamu kuruluşu mensubu tarafından kullanılamayacağı; "Geçici Görevlendirme" başlıklı 41'inci maddesinde de zorunlu hallerde, belediye memurlarından ihtiyacı karşılayacak sayıda personelin zabıta biriminin sadece büro hizmetlerinde geçici olarak görevlendirilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin yüzde yüz iştiraki olan şirket bünyesinde istihdam edilen personelden bir kısmının, fiilen zabıta memuru olarak görevlendirildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında memur temini hususunda gerekli çalışmaların başlatıldığı ve mevzuata uygun hale getirileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından süreklilik arz eden zabıta hizmetlerinin Belediye Zabıta Yönetmeliği'ne göre istihdam edilen personel tarafından yerine getirilmesi ve zabıta teşkilatına ilişkin personel ihtiyacının giderilmesinde Yönetmelik'te belirlenen sürecin işletilmesi gerekmektedir.

B) Şirket Personelinin İdare Adına Para Tahsil Etmesi, Muhafaza Etmesi ve Göndermesi

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen yeniliklerden birisi olan muhasebe yetkilisi mutemedi kavramı, mezkur Kanun'un 61'inci maddesinde, kamu idarelerinde muhasebe yetkilisi adına ve hesabına para ve parayla ifade edilebilen değerleri geçici olarak almaya, vermeye ve göndermeye yetkili olan kişi olarak tanımlanmış olup muhasebe yetkilisi mutemetlerinin görevlendirilmeleri, yetkileri, denetimi, tutacakları defter ve belgeler ile diğer hususlara ilişkin usul ve esasların T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkur maddeye istinaden çıkarılmış olan Muhasebe Yetkilisi Mutemetlerinin Görevlendirilmeleri, Yetkileri, Denetimi ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in "Muhasebe yetkilisi mutemetlerinin görevlendirilmeleri" başlıklı 5'inci maddesinde, veznedar, tahsildar, icra memuru gibi unvanlarla muhasebe yetkilisi adına ve hesabına para ve parayla ifade edilebilen değerleri geçici olarak almak, vermek ve göndermek üzere görevlendirilenlerin muhasebe yetkilisi mutemedi olduğu, zorunluluk bulunması halinde harcama yetkilisi tarafından bu unvanların dışındaki unvanlara sahip kamu görevlileri arasından muhasebe yetkilisi mutemedi görevlendirilebileceği, muhasebe yetkilisi mutemedi olarak seçilen görevlinin adı, soyadı, görev yeri, unvanı ve imza örneği ile görev ve yetkilerinin ilk görevlendirmede muhasebe yetkilisine yazılı olarak bildirileceği ve Kanunlarda öngörüldüğü şekilde veya bu Yönetmelik hükümlerine göre yetkili kılınmamış hiçbir kimsenin Kamu İdaresi adına para tahsil edemeyeceği, değerleri alamayacağı, gönderemeyeceği ve ödeme yapamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin veznesinde çalışan 32 kişiden 21'inin İdarenin ortağı olduğu personel şirketinin işçisi olduğu, hizmet alımı suretiyle Kamu İdaresi'nde görevlendirildikleri, kamu görevlisi olmadıkları halde Kamu İdaresi adına veznede para tahsil, muhafaza ve banka hesabına para yatırma işlemlerini gerçekleştirdikleri tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu uygulamanın personel yetersizliğinden kaynaklandığı ve bundan sonraki süreçte gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından muhasebe yetkilisi mutemetlerinin mevzuata uygun olarak kamu görevlileri arasından usulüne uygun olarak görevlendirilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Birden Fazla Personel Şirketinden Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Yapılması

Kamu İdaresince personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının sermayesinin tamamı kendisine ait olan iki farklı şirket üzerinden gerçekleştirildiği ve bu şekilde istihdam edilen işçilerin mali ve sosyal haklarında eşitlik sağlanamadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar” başlıklı 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinin birinci alt bendinde, belediyelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir; ikinci alt bendinde de hangi alımların personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak sayılacağına ilişkin sınırlar belirlenmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin Ek 20’nci maddesinde, belediyelerin 4734 sayılı Kanun’un doğrudan temin alım usulünün anlatıldığı 22’nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle personel temin edebilecekleri, ancak bu alımın sadece birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası ilgili idareye ait ve halen bu kapsamda hizmet alımının yapıldığı mevcut şirketlerden birine veya bu nitelikte herhangi bir şirket bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kurulacak bir şirkete gördürülebileceği belirtilmiştir.

Aynı KHK’nın Geçici 24’üncü maddesinde ise personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 04.12.2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanlardan gerekli şartları sağlayanların Ek 20’nci maddesinde bahsi geçen şirketlerde işçi statüsünde çalıştırılmak üzere işe başlatılacağı ifade edilmiştir.

Şirketlerde çalışmaya başlayan işçilerin mali ve sosyal haklarının detayları ise 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23 ve Geçici 24’üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esasların “İşçi statüsüne geçirilenlerin ücreti ile diğer mali ve sosyal haklarının belirlenmesi” başlıklı 49’uncu maddesi ile belirlenmiştir. Maddede, belirli şartlar altında şirket ile işçiler arasında her bir işkolu için toplu iş sözleşmesi imzalanacağı belirtilmiştir. Toplu iş sözleşmesi ile aynı statüdeki personel arasında ücret, mali ve sosyal haklarda eşitlik sağlanacağı hüküm altına alınmıştır.

Buna göre, belediyelerin 4734 sayılı Kanun kapsamında ihale usulü ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapması yasaklanmış; bunun yerine birlikte ya da ayrı ayrı

sermayesinin yarısından fazlası ilgili idarelere ait olan şirketlerden doğrudan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımında bulunmaları öngörülmüştür. Ancak belediyelerin, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yaptığı birden fazla iştirak şirketinin olması durumunda doğrudan personel teminini bu şirketlerden sadece birinden karşılaması, ancak böyle bir şirketi yoksa münhasıran bu amaçla bir şirket kurması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin sermayesinin tamamı kendisine ait olan iki farklı personel şirketinin birinden 924, diğerinden 725 işçi olmak üzere toplamda 1649 işçi temin edildiği, her iki şirketten aynı unvanla istihdam edilen işçiler arasında mali ve sosyal haklar konusunda eşitliğin sağlanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup söz konusu şirketlerde çalışan personelin tek bir şirkete aktarılacağı ve mevzuata uygun hale getirileceği belirtilmiştir

Kamu İdaresi tarafından mevzuatta öngörüldüğü gibi mevcut işçilerin tek personel şirketinden temin edilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Harcamalara Katılma Paylarına İlişkin Uygulamaların Mevzuata Uygun Yürütülmemesi

Kamu İdaresi tarafından, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payına tabi gayrimenkullerin ilgili tapu dairesine bildirilmediği, ayrıca harcamalara katılma paylarının tahakkuk ve tahsilinde mevzuata aykırı uygulamalar olduğu görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Tahsil şekli" başlıklı 93'üncü maddesinin son fıkrasında harcamalara katılma payına tabi gayrimenkullerin listesinin belediyelerce ilgili tapu dairelerine bildirileceği belirtilmiştir. Ayrıca, bu gayrimenkullerin satış, hibe ve trampaları halinde tapu dairesinin payın tahsilini sağlamak üzere, belediyeyi haberdar edeceği ve pay ödenmedikçe ilgili gayrimenkulde intikal işlemi yapmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un "Yol harcamalarına katılma payı" başlıklı 86'ncı maddesinde yeni yol açılması, mevcut yolların %40 nispetinde veya daha fazla genişletilmesi, kaldırımsız ve bakımsız bulunan yolların, kaldırım veya parke kaldırım haline getirilmesi veya asfalt yapılması, kaldırım veya şose halindeki yolların da parke, beton veya asfalta çevrilmesi; mevcut kaldırım veya parkelerin sökülüp yeniden düzenlenmesi şeklinde inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan veya başka bir yola çıkışı olmaması dolayısıyla bu

yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden meclis kararı ile yol harcamalarına Katılma Payı alınabileceği hükmü düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un "Kanalizasyon harcamalarına katılma payı" başlıklı 87'nci maddesinde ise yeni kanalizasyon tesisi yapılması, mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi durumunda bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden, kanalizasyon harcamalarına katılma payı alınacağı hükmü düzenlenmiştir.

Yine aynı Kanun'un "Su tesisleri harcamalarına katılma payı" başlıklı 88'inci maddesinde yeni içme suyu şebeke tesisleri yapılması, mevcut şebeke tesislerinin tevsii ve ıslahı durumunda dağıtımın yapıldığı saha dahilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden, su tesisleri harcamalarına katılma payı alınacağı hükmü düzenlenmiştir.

Söz konusu Kanun'un "Payların hesaplanması" başlıklı 89'uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde harcamalara katılma paylarının, bir program dahilinde veya istek üzerine doğrudan doğruya yapılan işlerde, bu hizmetler dolayısıyla yapılan giderlerin tamamı olacağı düzenlenmiştir. Aynı maddenin son fıkrasında ise harcamalara katılma paylarının bina ve arsalarda vergi değerinin %2'sini geçemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Aynı Kanun'un "Payların tahakkuk şekli" başlıklı 90'ıncı maddesinde ise yol harcamalarına katılma payının, bu hizmetin yapıldığı yollardan faydalananlara; su tesisleri ile kanalizasyon harcamalarına katılma paylarının ise hizmetten faydalanma şekillerine göre ilgili gayrimenkul sahipleri arasında ve 89'uncu maddeye göre hesaplanan katılma payları toplamının ilgili gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlanarak dağıtılması suretiyle hesaplanıp tahakkuk ettirileceği hükmü düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin harcamalara katılma payı tahakkuk ettirdiği gayrimenkulleri tapu idaresine bildirmediği, ayrıca harcamalara katılma payının yol, su tesisi ve kanalizasyon harcamalarına katılma paylarının her biri için %1 oranında her yeni yapılan gayrimenkul içinse emlak vergisi değerinin %3'ü oranında hesaplandığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında; tapu dairelerinin dijital sistemde mevcut tüm gayrimenkulleri görebilmekte olduğu, ayrıca tapu müdürlüğünce herhangi bir işlem yapılmadan önce, ilgili kişilerin ve gayrimenkullerinin belediyeye borcu olup olmadığını kontrol edildiği ve belediyeden borcu olmadığına dair yazı talep edildiği; harcamalara katılma paylarının tahakkukunun bulguda belirtilen şekilde yapılması halinde Kamu İdaresinin ciddi bir şekilde

gelir kaybına uğrayacağı ve söz konusu tahakkuk işlemlerinin Belediye Meclis Kararına istinaden yapıldığı ifade edilmiştir.

Yukarıdaki yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere harcamalara katılma payı tahakkuk ettirilen gayrimenkulleri tapu dairesine bildirme sorumluluğu ilgili belediyeye bırakılmıştır. Aynı şekilde, Kamu İdaresinin harcamalara katılma payını nasıl tahakkuk ve tahsil edeceği 2464 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde açıkça belirlenmiş olup bu konuda Belediye Meclisin farklı bir düzenleme yapma imkanı bulunmamaktadır. Kamu İdaresinin meclis kararıyla ilgili katılma paylarının tahakkuk şeklini değiştirmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu İdaresi tarafından harcamalara katılma paylarının tahakkuk ve tahsilinin mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmesi ve harcamalara katılma payı tahakkuk ettirilen gayrimenkullerin tapu idaresine bildirilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Harcırâh Bildirimlerinde Harcırâha Konu Olmayan Unsurların Beyan Edilmesi

Yurtiçi geçici görev yolluğu bildirimlerinde harcırâhın unsuru olmayan masraflara yer verildiği; bu masraflar için iş avansı yerine personel avansı kullanıldığı görülmüştür.

6245 sayılı Harcırâh Kanunu'nun "Harcırâhın Unsurları" başlıklı 5'inci maddesinde harcırâhın yol masrafı, yevmiye, aile masrafı ve yer değiştirme masrafından oluştuğu; aynı Kanun'un "Muvakkat Vazife Harcırâhı (Yol masrafı ve yevmiye)" başlıklı 14'üncü maddesinde kurumlara ait bir vazifenin ifası maksadıyla geçici olarak yurt içinde veya dışında başka bir yere gönderilenlere muvakkat vazife harcırâhı olarak yol masrafı ile yevmiye verileceği; "Harcırâh Hesabında Esas Tutulacak Yol" başlıklı 6'ncı maddesinde ise harcırâhın, bu kanunda aksine hüküm bulunmadıkça, gidip gelmeye en uygun ve kullanılması mutlak olan yol ve taşıt araçları üzerinden verileceği belirtilmiştir.

27.05.2016 tarihli ve 29724 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesabın niteliği" başlıklı 124'üncü maddesinin ilk fıkrasında 160 İş Avans ve Kredileri hesabının kurumun mevzuatı gereğince verilen iş avans ve kredilerinin izlenmesi için kullanılacağından; aynı Yönetmelik'in "Hesabın niteliği" başlıklı 127'nci Maddesinde 161 Personel avansları hesabının verilen sürekli ve geçici görev yolluğu

avansları ile ödeme gününden önce ödenmesine karar verilen maaş ve ücret ödemeleri karşılığı verilen avansların izlenmesi için kullanılacağından bahsedilmiştir.

Yine 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun "Yurtiçinde verilecek gündeliklerin miktarı" başlıklı 33'üncü maddesinin (d) fıkrasında yurt içinde yatacak yer temini için ödedikleri ücretleri belgelendirenlere, belge bedelini aşmamak üzere gündeliklerinin tamamına kadar olan kısmının ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

15.08.2007 tarihli ve 26614 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin "Yurtiçi geçici görev yolluğu" başlıklı 19'uncu maddesinin (c) bendinde yatacak yer temini için ödenen ücretlere ilişkin faturanın, yurtiçi geçici görev yolluklarının ödenmesine ilişkin ödeme belgesine ekleneceğinden bahsedilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; yurtiçi geçici görev yolluğu bildirimine sadece harcırahın unsurları olan yol masrafı, konaklama bedeli, mutat taşıt ücreti gibi unsurların eklenebileceği, geçici görev yolluğu avanslarının 161 Personel Avansları Hesabında izleneceği ve yatacak yer temini ücretinin ödenebilmesi için belgelendirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, geçici görev yolluğu bildirimlerine harcırah unsuru olmayan otopark bedeli, yakıt bedeli, yedek parça alımı gibi bedellerin beyan edildiği ve bu işler için 160 İş Avansları Hesabının kullanılması gerekirken 161 Personel Avansları Hesabının kullanıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, Harcırah Kanunu'na uygun olmayan iş ve işlemlere dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından yurtiçi geçici görev yolluğu bildirimlerinin mevzuata uygun olarak düzenlenip muhasebeleştirilmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 12: Kamulaştırmalarda Bedel Tespit Raporlarının Hazırlanması Sırasında Mevzuatta Öngörülen Araştırmanın Yapılmaması

Kamu İdaresinin yaptığı kamulaştırmalarda, kamulaştırmaya konu taşınmazların bedel tespitleri yapılırken mevzuatta öngörülen araştırma yöntemlerine başvurulmadığı, konunun

uzmanı kişi, kurum veya kuruluşlardan rapor alınmadığı ve tespit edilen bedeli etkileyen unsurların gerekçelendirilmediği görülmüştür.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun “Satın alma usulü” başlıklı 8’inci maddesinde, kamulaştırma kararının alınmasından sonra kamulaştırmayı yapacak idarenin, 2942 sayılı Kanun’un 11’inci maddesindeki esaslara göre ve konuyla ilgili uzman kişi, kurum veya kuruluşlardan da rapor alarak, gerektiğinde Sanayi ve Ticaret Odalarından ve mahalli emlak alım satım bürolarından alacağı bilgilerden de faydalanarak taşınmaz malın tahmini bedelini tespit etmek üzere kendi bünyesi içinden en az üç kişiden teşekkül eden bir veya birden fazla kıymet takdir komisyonunu görevlendireceği, “Trampa yolu ile kamulaştırma” başlıklı 26’ıncı maddesinde ise, idareler tarafından trampada kullanılacak taşınmazların değerinin yine kurulacak komisyon marifetiyle tespit edileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun’un “Kamulaştırma bedelinin tespiti esasları” başlıklı 11’inci maddesinde ise, kamulaştırılacak taşınmazın değeri belirlenirken kamulaştırılacak taşınmazların; cins ve nevi, yüzölçümü, kıymetini etkileyebilecek bütün nitelik ve unsurları ve her unsurun ayrı ayrı değeri, varsa vergi beyanı, kamulaştırma tarihindeki resmi makamlarca yapılmış kıymet takdirleri, arazilerde, taşınmaz mal veya kaynağın mevki ve şartlarına göre ve olduğu gibi kullanılması halinde getireceği net gelir, arsalarda, kamulaştırılma gününden önceki özel amacı olmayan emsal satışlara göre satış değerleri, yapılarda, resmi birim fiyatları ve yapı maliyet hesapları ve yıpranma payları göz önünde bulundurularak ve her bir ölçünün etkisi açıklanmak kaydıyla bedelin tespitinde etkili olacak diğer objektif ölçüler de esas tutularak düzenlenecek raporda bütün bu unsurların cevaplarının ayrı ayrı belirtileceği ve ilgililerin beyanını da dikkate alarak Sermaye Piyasası Kurulu tarafından kabul edilen değerlendirme standartlarına uygun, gerekçeli bir değerlendirme raporuna dayalı olarak taşınmaz malların değerlerinin tespit edileceği ifade edilmiştir.

Erzincan Belediyesinin 2024 yılı içerisinde uzlaşma yoluyla kamulaştırmasını yaptığı 26 adet taşınmaz ve bu kamulaştırmalarda trampada kullandığı mülkiyeti kendisine ait olan 11 adet taşınmaza ait kamulaştırma evraklarının incelenmesi neticesinde; Kamu İdaresince hazırlanan değer tespit raporlarında, taşınmazların sadece yüzölçümlerinin ve niteliklerinin yer aldığı, taşınmazların değerini etkileyecek emsal satış bedelleri ve taşınmazın konumu gibi diğer unsurların sözel veya sayısal olarak hiçbir şekilde yer almadığı ve konunun uzmanı herhangi bir kurum, kişi veya kuruluştan bedel tespitine ilişkin rapor alınmadığı görülmüştür. Kamu İdaresinin sadece İnönü Mahallesinde kamulaştırılan 13 adet parselin değer tespitini yaparken

üç farklı emlakçıdan metrekare bazında fiyat alarak piyasa araştırması yaptığı, ancak yapılan bu fiyat çalışmasının da kamulaştırılacak taşınmazın yüzölçümü ve niteliğinin yanında taşınmazın yola cephesi, cephesi varsa yolun ana yol mu tali yol mu olduğu, güneş alıp almadığı, rüzgâr ve dış etkenlerden etkilenme, önemli merkezlere uzaklık vs. gibi taşınmazın değerine olumlu ya da olumsuz etki eden hiçbir unsuru içermeyen bir çalışma olduğu ve bu çalışma sonucu aynı adanın komşu sokaklarındaki parsellerin metrekare fiyatına dört katına varacak kadar farklı fiyat takdir edildiği tespit edilmiştir.

Ayrıca, kamulaştırması yapılan binaların bedel tespitine esas verileri ile emlak vergisi mükellefiyet bilgilerinin farklı olduğu görülmüştür. Örneğin, Kamu İdaresinin, İnönü Mahallesi'ndeki kamulaştırmasını yaptığı ve dikim evi, tesisatçılık, halı yıkama, kuruyemişçi, müteahhitlik gibi faaliyetlerin yürütüldüğü 8 adet binanın bedel tespitini, Mimarlık ve Mühendislik Hizmet Bedellerinin Hesabında Kullanılacak 2024 Yılı Yapı Yaklaşık Birim Maliyetleri Hakkında Tebliğ'e göre yaptığı ve binalara Tebliğ'in 2. sınıf B grubunda bulunan tek katlı ofisler, dükkan ve basit atölyeler yapı sınıfından değil, C grubu Sanayi Sınıfı yapılardan değer biçtiği görülmüştür. Ancak emlak vergisi mükellefiyet verilerinde bu binaların sanayi sınıfında değil iş yeri sınıfında kabul edildiği ve kamulaştırılacak binadaki yıpranma payının hesaplanmasında esas alınan bina yaşlarının emlak vergisi verilerindeki bina yaşlarından farklı olduğu tespit edilmiştir.

Mevzuatta öngörülen şekilde bir kıymet takdir raporu hazırlanmaması, kamulaştırma işlemlerindeki bedel tespitlerinin somut verilerle gerekçelendirilememesine yol açmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında kamulaştırma işlemlerinde bedel tespit raporları hazırlanması aşamasında Sermaye Piyasası Kurulu'ndan lisanslı uzman kişilerden gerekli raporlar alınmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, değer tespit raporu hazırlanırken; yüzölçümü ve niteliğin yanında taşınmazın değerine olumlu ya da olumsuz etki eden tüm unsurların birlikte değerlendirilmesi, emsal satış ve vergi beyanı gibi mevzuatta öngörülen tüm araştırmaların yapılması ve konunun uzmanı kurum, kişi veya kuruluşlardan bedel tespitine ilişkin rapor alınması gerekmektedir.

BULGU 13: Trampada Kullanılan Taşınmazların Değerinin Mevzuatta Öngörülen Sınırı Aşması

Kamu İdaresinin trampa suretiyle yaptığı kamulaştırma işlemlerinde, trampada kullanılan taşınmazların değerinin yasal üst sınırın üzerinde olduğu görülmüştür.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun "Trampa yolu ile kamulaştırma" başlıklı 26'ncı maddesinin birinci fıkrasında, kamulaştırma işlemlerinde taşınmazı kamulaştırılacak mal sahibinin kabul etmesi halinde kamulaştırma bedeli yerine, idarenin kamu hizmetine tahsis edilmemiş olan taşınmaz mallarından, kamulaştırma bedelini kısmen veya tamamen karşılayacak miktarda taşınmazın verilebileceği ifade edilmiştir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise, idarenin vereceği taşınmaz malın değerinin kamulaştırma bedelinin yüzde yüz yirmisini aşamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, aşağıdaki tabloda gösterilen taşınmazların kamulaştırmasına karşılık Kamu İdaresinin trampada kullandığı taşınmazların değerinin mevzuatta öngörülen üst sınır olan kamulaştırma bedelinin yüzde yüz yirmisini aştığı tespit edilmiştir.

Tablo 8: Trampada Üst Sınırı Aşıldığı Kamulaştırmalar

Kamulaştırılan Taşınmaz	Kamulaştırılan Taşınmazın Değeri	Trampada Kullanılabilecek Taşınmaz Değerinin Üst Sınırı (Kamulaştırma Bedeli*1,20)	Trampada Kullanılan Taşınmazın Değeri
İnönü Mah. 532 Ada 7 Parsel	904.762,50 TL	1.085.715,00 TL	5.047.350,00 TL
İnönü Mah. 533 Ada 52 Parsel	704.594,50 TL	845.513,40 TL	4.794.350,00 TL
İnönü Mah. 533 Ada 67 Parsel	734.288,50 TL	881.146,20 TL	4.794.350,00 TL
İnönü Mah. 551 Ada 10 Parsel	1.536.375,00 TL	1.843.650,00 TL	2.022.000,00 TL
İnönü Mah. 553 Ada 20 ve 47 Parseller	1.391.897,50 TL	1.677.477,00 TL	4.794.350,00 TL
Kızılay Mah. 561 Ada 30 Parsel	3.016.775,47 TL	3.620.130,565 TL	3.790.000,00 TL

Her ne kadar aradaki fark nakit olarak tahsil edilmiş olsa da, Kamu idaresinin mevzuatta öngörülen sınırı aşmaması mülkiyetinde bulunan taşınmazların muhafazası için önem arz etmektedir. Ayrıca, trampada bedele ilişkin mevzuatta öngörülen üst sınır, taşınmazı kamulaştırılan mal sahiplerinin malına denk bir taşınmazı mülkiyetine almasını sağlarken, aksi yönde yapılan uygulamalar ise kişilerin normal koşullarda ihale yoluyla elde edebileceği taşınmazları rekabet ortamına girmeden trampa yoluyla elde etmesine yol açmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, trampa yolu ile yapılacak kamulaştırmalarda taşınmazların değerine ilişkin üst sınıra uyulması konusunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından trampa yolu ile kamulaştırmalarda trampada kullanılacak taşınmazların değerine ilişkin üst sınıra uyulması gerekmektedir.

BULGU 14: İmar Planında Umumi ve Resmi Hizmet Alanı Olarak Planlanan Alanların Mevzuata Aykırı Şekilde Kiraya Verilmesi

İmar planında umumi ve resmi hizmet alanı olarak tespit edilen yerlerde Kamu İdaresi tarafından kiraya verilen ticari işletmelerin bulunduğu görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun “Genel esaslar” başlıklı 3’üncü maddesinde, herhangi bir sahanın, her ölçekteki plan esaslarına, bulunduğu bölgenin şartlarına ve yönetmelik hükümlerine aykırı maksatlar için kullanılamayacağı, “Parselasyon planlarının hazırlanması” başlıklı 18’inci maddesinin üçüncü fıkrasında ise, umumi hizmet alanlarının özgülendiği hizmetlerle ilgili tesislerden başka maksatlarla kullanılamayacağı ifade edilmiştir.

14.06.2014 tarihli ve 29030 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin “Mekânsal Kullanım Tanımları ve Esasları” başlıklı 5’inci maddesinin birinci fıkrasında; mekânsal kullanım türlerine yer verilmiş olup bunlar arasında belediye hizmet alanı, otogar, resmi kurum alanı ve sosyal tesis alanının kullanım esasları ile buralara yapılabilecek tesisler açıklanmıştır.

Bu düzenlemeye paralel olarak, 03.07.2017 tarihli ve 30113 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği’nin “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde ise; eğitim tesisleri, meydan ve parklar tanımlanarak, alan kullanım esasları belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Parsel kullanım fonksiyonlarına göre yapılaşma koşulları" başlıklı 19'uncu maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde, park alanlarına encümen kararıyla, açık havuz, süs havuzu, açık spor ve oyun alanı, genel tuvalet, pergola, kameriye, 1000 m² ve üzeri parklarda ahşap veya hafif yapı malzemelerinden yapılmak, kat adedi 1'i, yüksekliği 4.50 metreyi ve açık alanları dâhil taban alanları toplamda %3'ü, her birinin alanı 15 m²'yi geçmemek kaydıyla çay bahçesi, büfe, muhtarlık, güvenlik kulübesi, kapalı otopark, mescit, 112 acil ambulans istasyonu ile aile sağlığı merkezi yapılabileceği ifade edilmiştir.

Ayrıca 3194 sayılı Kanun'un "İdari müeyyideler" başlıklı 42'nci maddesinde, maddede belirtilen ve imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde ilgili idare encümenince sorumlular hakkında, üstlenilen her bir sorumluluk için ayrı ayrı olarak bu maddede belirtilen idari müeyyideler uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, her türlü yapılaşmanın her kademedeki imar planına uygun olması gerektiği, yapı kullanımlarının imar yönetmeliklerinde belirtilen fonksiyonlara aykırı olamayacağı ve imar mevzuatına aykırı fiil ve hallerin tespiti halinde gerekli idari müeyyidelerin uygulanması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere Kamu İdaresi tarafından imar planına aykırı kullanım fonksiyonları olan veya mevzuatta belirtilen yapısal sınırları aşacak şekilde kiraya verilen toplam 51 adet taşınmaz olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 9: Kamu İdaresi Tarafından İmar Planına Aykırı Olarak Kiraya Verilen Yerler

Sıra No	Taşınmazların İmar Planındaki Durumu	Taşınmaz Adedi	Taşınmazların Kullanım Şekilleri
1	Park Alanı	24	Büfe, Kafeterya, Dernek, Düğün Salonu, Dükkan
2	Belediye Hizmet Alanı	12	Kahvehane, Büfe, Dükkan, Kantin, Bakkal, Yemekhane
3	Eğitim Tesisi Alanı	2	Büfe, Kafeterya
4	Meydan	2	Dükkan, Kafeterya
5	Otogar Alanı	4	İş Yeri (Halı Yıkama, Fırın)
6	Resmi Kurum Alanı	6	Mezbahane, Derihane, Sakatat Atölyesi, Bakkal, Çay Ocağı
7	Sosyal Tesis Alanı	1	Hamam

Yapılan bu hatalı uygulama, şehrin sosyal ihtiyaçlarını karşılayacak alanların, resmi kurum alanlarının, belediye hizmet alanlarının ve eğitim alanlarının plan amaçlarına aykırı kullanılarak umumi ihtiyaçların planda öngörüldüğü şekilde karşılanamamasına sebep olmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu tespiti mevzuat çerçevesinde gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından taşınmazların imar planına aykırı şekilde ticari amaçla kullanılmaması ve bu taşınmazların üzerindeki yapılara idari müeyyide sürecinin başlatılması gerekmektedir.

BULGU 15: Korunması Gerekli Tarım Arazilerinin Uygulama İmar Planında Yerleşim Alanı Olarak Planlanması

Kamu İdaresinin sorumluluğunda bulunan uygulama imar planında, tarım arazisi niteliğinin korunması gereken alanların yerleşim alanı olarak planlandığı ve bu aykırılığın giderilmesine ilişkin plan revizyonu yapılmadığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun “Planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması” başlıklı 8’inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde, tarım arazilerinin, 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu’nda belirtilen izinler alınmadan tarımsal amaç dışında kullanılamayacağı ve planlanamayacağı, aynı fıkranın (d) bendinde ise alt kademe planların, üst kademe planların kesinleştiği tarihten itibaren en geç bir yıl içinde ilgili idarece üst kademe planlara uygun hale getirilmesinin zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu’nun “Arazinin tarım dışı amaçlarla kullanılması” başlıklı 19’uncu maddesinde, Kanun’un uygulama alanlarında bulunan tarım arazilerinin, zorunlu sebepler olmadıkça tarım dışı amaçlarla kullanılmayacağı, ancak zorunlu hallerde ilgililerin tarım dışı amaçla arazi kullanımı talepleri hakkında 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir.

5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu’nun “Tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı” başlıklı 13’üncü maddesinde, Kanun’da sayılan haller dışında mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazilerinin tarımsal üretim amacı dışında kullanılamayacağı belirtilmiştir. Ayrıca Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Planlanmasına Dair Yönetmelik’in “Tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı” başlıklı 12’nci maddesinin yedinci fıkrasında, kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan imar ve çevre düzeni planlarının yapılması ve değiştirilmesinde tarım arazilerinin tarım dışı amaçlı faaliyetlere ayrılmasına Toprak Koruma Kurulunun uygun görüşü alınması ve Tarım ve Orman Bakanlığı’nca izin verilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesinde 27.08.2015 tarihinde hazırlanarak yürürlüğe giren ve muhtelif tarihlerde çeşitli değişiklikler yapılan Erzurum-Erzincan-Bayburt Planlama Bölgesi 1/100.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planı'nın 8.6.4.2'nci maddesinde ise, tarım arazileri ve fiilen sulanan veya sulama projeleri ilgili kuruluşlar tarafından hazırlanmış ve yatırım programına alınmış veya alınacak tarım arazilerinin tarımsal üretim amaçlı korunmalarının esas olduğu belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un "Arsa ve konut üretimi" başlıklı 69'uncu maddesinde ise, belediyelerin ancak korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve alt yapılı arsalar üretebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, 3083 sayılı Kanun'un uygulama alanı kapsamında bulunan tarım arazilerinin tarımsal amaç dışında kullanılamayacağı ve planlanamayacağı, böyle bir kullanım ve planlama durumunun ancak ilgili makamlardan uygun görüşle birlikte izin alınarak yapılabileceği, ayrıca alt kademeli planların en geç bir yıl içinde üst kademe planlara uygun hale getirilmesinin bir zorunluluk olduğundan, uygulama imar planlarının kendisinden üst kademe bir plan olan çevre düzeni planına uygun hale getirilmesi gerektiği ve belediyelerin arsa üretirken tarım arazilerinin korunmasını sağlamakla yükümlü oldukları anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, tapu sicilinde niteliği sulu tarım arazisi olan ve 03.11.2018 tarihinde Erzincan İl Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğünce sicillerin beyanlar hanesine 3083 sayılı Kanun'un uygulama alanı kapsamında bulunduğu belirtmesi yapılan; Geçit Mahallesi ve Yoğurtlu Mahallesi'nde bulunan tarım alanlarının, Geçit ve Yoğurtlu Belde Belediyeleri tarafından Tarım ve Orman Bakanlığından izin alınmadan imar planında konut yerleşim alanı, trafo alanı, park alanı vb. gibi yerleşim alanı olarak planlandığı, bu belde belediyelerinin 2019 yılında kapatılarak Erzincan Belediyesine katıldığı, dolayısıyla söz konusu alanlara ait imar planı yapma yetkisinin Erzincan Belediyesi'ne geçtiği ve 2019 yılından itibaren yapılan bu hatalı planlamanın revizyon imar planı ile düzeltilmediği veya mevcut planın yürürlükte kalması için ilgili makamlardan herhangi bir izin alınmadığı tespit edilmiştir.

İlgili alanlarda revizyon imar planının yapılmaması, meri imar planının mevzuata aykırı olmasına, imar planları arasındaki hiyerarşiye uyulmamasına ve tarım arazilerinin korunamamasına yol açmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, bulguya konu alanların 2017 yılında Erzincan Belediyesi sınırları içerisine katıldığı, 16.06.2017 tarih ve 93 sayılı Meclis Kararı ile İmar Planı Revizyonu yapılmasının kararlaştırıldığı, plan revizyonu sürecinin devam etmekte olduğu, yapılmakta olan imar planı revizyonunda konuya gerekli hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi söz konusu alanların tapu sicilinin ilgili hanesine sulu tarım alanı olarak beyan edildiği 03.11.2008 tarihinden önce, 2017 yılında Erzincan Belediyesi sınırları içerisine katıldıklarını belirtmişse de, söz konusu alanların İçişleri Bakanlığı'nın 2017/156 sayılı Kararı ile 2019'da kapatılarak Erzincan Belediyesine dahil edilmesine karar verilmiş, dolayısıyla bu beldeler 2019 yılında Erzincan Belediyesi'ne katılmıştır.

Kamu İdaresi tarafından, 6.06.2017 tarih ve 93 sayılı Meclis kararı ile İmar Planı Revizyonu yapılmasının kararlaştırıldığı ve revizyon çalışmalarının devam etmekte olduğu ifade edilmişse de, belirtilen tarihten itibaren söz konusu bölgeye ilişkin herhangi bir plan revizyonu yapılmadığı gibi Belediye Meclisi'nin 06.09.2023 tarih ve 09/199 sayılı Kararı ile Geçit yerleşkesinde yapılacak yapılarda uyulması gereken hususlarla ilgili plan notu değişikliği yapıldığı, yani söz konusu tarım alanlarındaki konut yerleşimine müsaade eden imar planının muhafazasına yönelik adım atıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından mevcut imar planları gözden geçirilerek, planların meri mevzuata uygun hale getirilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 16: Taşınmaz Kiralama Şartname ve Sözleşmelerinde Kira Süresinin Uzatılmasına İlişkin Hüküm Bulunması

Kamu İdaresinin gerçekleştirdiği 11 adet sera vasıflı taşınmaz kiralama ihalesindeki şartname ve kira sözleşmelerinde kira süresine ilişkin mevzuata aykırı hüküm bulunduğu görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde belediyelerin kira işlerinin 2886 sayılı Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde ise, kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı hükmü düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin 11 adet sera nitelikli taşınmazı 10 yıllığına açık teklif usulü ile ihale ettiği, ihale şartnamesi ve kiracılarla imzalanan sözleşmelerde kira süresinin bitiminden itibaren kiracı tarafından kira bedellerinin düzenli ödenmesi ve Kamu İdaresine borcunun olmaması halinde sözleşmeyi on yıl daha uzatmada öncelik hakkının tanınacağına dair hüküm bulunduğu tespit edilmiştir.

Kamu İdaresinin bu hatalı uygulaması, mevzuatta kira süresine ilişkin belirtilen üst sınırın aşılmasına ve kamu ihalelerine katılmada rekabet ortamının ihlal edilmesine sebep olacaktır.

Kamu İdaresi cevabında, söz konusu sera alanlarının Erzincan İl Özel İdaresi'nin isteği üzerine kiraya verildiği, kira sürecinin Erzincan İl Özel İdaresi ile birlikte yürütüldüğü, şartname ve sözleşmelerin Erzincan İl Özel İdaresi'nce hazırlandığı, söz konusu sera kiralaması ihaleleri hariç Erzincan Belediyesi tarafından yapılan taşınmaz kiralama ihalelerinde şartname ve sözleşmelerde bulguya konu edilen şekilde hükümler bulunmadığı ve daha sonra yapılacak ihalelerde de böyle hükümler bulunmayacağı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında söz konusu ihalelerin Erzincan İl Özel İdaresi ile ortak yürütüldüğü, şartname ve sözleşmelerin Erzincan İl Özel İdaresi'nce hazırlandığı belirtilse de, ihaleye konu alanlar Erzincan Belediyesi'nin mülkiyetinde olup taşınmazlar üzerinde yapılan ihaleler dahil yönetim sürecinde sorumluluk Erzincan Belediyesi aittir.

Kamu İdaresi tarafından taşınmaz kiralama ihalelerinde, şartname ve sözleşmelerin mevzuata uygun olarak düzenlenmesi ve kira süresinin uzatılmasına ilişkin hükümler konulmaması gerekmektedir.

BULGU 17: Taşınmaz Satışı ve Kiralama İhalelerinde Muhammen Bedelin Hesaplanmasında Gerekli Şartların Yerine Getirilmemesi

Kamu İdaresinin gerçekleştirdiği taşınmaz satışı ve kiralama ihalelerinde, ihaleye konu taşınmazların muhammen bedelin tespitinde mevzuata göre yapılması öngörülen araştırmanın yapılmadığı ve bedel tespitine ilişkin hesap cetvelinin bulunmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Tahmin edilen bedelin tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinde, tahmin edilen bedelin idarelerce tespit edileceği veya ettirileceği, gerekirse bu bedelin belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulacağı, yapılan araştırma sonucu tespit edilen bedelin dayanaklarının da eklendiği bir

hesap tutanağında gösterileceği ve asıl evrak arasında saklanacağı ve bu bedelin gerekirse ihale komisyonlarınca tahkik ettirileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin taşınmaz satışı ve kiralama ihalelerine ait dosyalarda muhammen bedel tespit komisyonunun bedel tespitinde dikkate aldığı belirli bir ölçüt, görüş, araştırma, emsal satış verisi vs. gibi bir çalışma olmadığı görülmüş, dolayısıyla tahmin edilen bedelin dayanaklarını gösterir hesap cetvellerinin de bulunmadığı tespit edilmiştir.

Taşınmazların bedellerinin tahmininde 2886 sayılı Kanun’a uygun olarak; ihaleye konu taşınmazların imar durumu, niteliği, önemli merkezlere ve ulaşım ağlarına uzaklığı, taşınmazlardaki yıpranma durumu ve kullanım alanındaki faaliyet gerçekleştirmeleri vb. gibi taşınmazın ve taşınmazdan elde edilecek muhtemel getirilerin de analiz edilmesi önem arz etmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, yapılacak taşınmaz satışı ve kiralama ihalelerinde tahmin edilen bedel tespit edilirken mevzuatta istenilen araştırmaların yapılarak gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından mevzuata uygun olarak ihaleye konu taşınmazların değerini etkileyen tüm unsurların analiz edildiği çalışmaların yapılması ve bu çalışmaların belgelendirilmesi gerekmektedir.

BULGU 18: Taşınmazların Kira Süresi Sonunda Yeniden İhale Düzenlenmeden Süre Uzatımı Yoluyla Aynı Kişilere Kiralanması

Kamu İdaresine ait taşınmazların kira süresinin bitiminde ihale yapılmaksızın encümen kararıyla süre uzatımı yoluyla aynı kişilere kiraya verildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Encümenin görev ve yetkileri” başlıklı 34’üncü maddesinde belediyeye ait taşınmazların üç yıla kadar kiralanması yetkisinin belediye encümeninde olduğu, “Meclisin görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddesinde ise, belediye taşınmazlarının üç yıldan fazla kiralanmalarında belediye meclisinin karar alması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde belediyelerin kira işlerinin 2886 sayılı Kanun’da yazılı hükümlere göre yürütüleceği, “İhale usulleri” başlıklı 35’inci maddesinde ise Kanun’un 1’inci maddesinde yazılı işlerin ihalelerinde

kapalı teklif usulü, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü, açık teklif usulü, pazarlık usulü ve yarışma usulünden birisinin, işin gereğine göre Kanun hükümlerine uyularak idarelerce tespit edileceği, “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesinde ise kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Uygulama alanı" başlıklı 339'uncu maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine Kanun'un konut ve çatılı işyeri kiralarna ilişkin hükümlerinin uygulanacağı; "Konut ve çatılı işyeri kiralalarında sözleşmenin sona ermesi" başlıklı 347'nci maddesinde ise, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya verenin, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Kamu İdaresinin taşınmazları ile ilgili kiralama işlemlerinde işin süresine göre yetkinin belediye encümeni veya belediye meclisinde olduğu, bu kiralama işlerinin 2886 sayılı Kanun’a uygun olarak seçilecek ihale usullerinden birisi ile yapılması gerektiği, taşınmazların en fazla on yıllığına kiraya verilebileceği ve konut ve çatılı işyeri mahiyetinde olan işyerlerine ait kira sözleşmelerinin on yıllık uzama süresinin sonunda kamu idareleri tarafından sona erdirilebileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin mülkiyetinde bulunan, kira başlangıç tarihi geriye doğru on yıldan fazla olan ve on yıllık uzama süreleri bitiminde sözleşme fesih işlemleri ve yeni ihale yapılmayarak Belediye Encümeni kararıyla kira süresi uzatılarak aynı kişilere kiraya verilen ve aşağıdaki tabloda kullanım amaçları gösterilen 356 adet taşınmaz tespit edilmiştir.

Tablo 10: Süre Uzatımı Yolu ile Kiralanan Taşınmazlar

Sıra	Taşınmazın Niteliği	Taşınmazın Kullanım Amacı	Kiraya Verilen Taşınmaz Sayısı
1	Atm Alanı	A.T.M.	12
2	Bina	Dükkan	266
3	Bina	Büfe-Bakkal	34
4	Bina	Taksi Durağı	4
5	Bina	Çay Ocağı-Kahvehane	8
6	Bina	WC (Tuvalet)	8
7	Bina	Kafeterya	3
8	Bina	Lokanta	3

9	Akaryakıt İstasyonu	Akaryakıt İstasyonu	3
10	Havuz	Havuz İşletmeciliği	2
11	Bina	Düğün Salonu	5
12	Bina	Derihane	3
13	Konut	Mesken	5

Kamu İdaresi cevabında özetle, kira süresi sonunda taşınmazların süre uzatımı yoluyla aynı kişilere yeniden kiralanması hususunun geçmişten gelen bir sorun olduğu, kira süresi sona eren kiracılar ile ilgili tahliye işlemleri yapılarak tahliye edilen taşınmazlar ihale yoluyla kiraya verildiği, tahliye edilemeyen yerlerle ilgili ise mahkeme süreçlerinin devam ettiği ve mahkemelerden kiracılar lehine kararlar çıktığı, bundan sonraki süreçte ise söz konusu taşınmazların ihale yoluyla kiraya verilmesi konusunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında kira süresi sona eren kiracılarla ilgili tahliye sürecinin başlatıldığı ve bu yerlerin ihale ile kiraya verildiği, tahliye edilemeyen yerlerde ise mahkemelerde kiracılar lehine kararlar çıktığı belirtilmişse de, gerek tahliye süreçleri gerek mahkeme kararları ile ilgili Kamu İdaresince sunulmuş olan herhangi bir belge bulunmamaktadır.

Kamu İdaresi'nin, kira süreleri bitmiş olan taşınmazları süresi üç yıla kadar olan kiralamalarda belediye encümenin, süresi üç yıl ile on yıl arasında olan kiralamalarda ise belediye meclisinin alacağı karar ile birlikte ihale yoluyla kiraya vermesi gerekmektedir.

BULGU 19: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Yaklaşık Maliyetin Belirlenmemesi

Kamu İdaresi tarafından belediye şirketlerinden personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımlarında yaklaşık maliyetin hesaplanmadığı görülmüştür.

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından çalıştırılan kişilerin, mahalli idare şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmesinin ve belediyelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini, doğrudan hizmet alımı suretiyle belediye şirketlerine gördürebilmesinin yolu açılmıştır. Bu kapsamda, 28.04.2018 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 2018/11608 sayılı

Bakanlar Kurulu Kararı ile “İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar” yürürlüğe konulmuştur.

Söz konusu Usul ve Esaslar’ın “Hizmetlerin gördürülmesi” başlıklı 6’ncı maddesinde; İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinin, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 22’nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle, doğrudan doğruya veya dolaylı olarak, birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait şirketlere gördürebileceği; bu kapsamda yapılacak personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin bedelinin tespitinde, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin yaklaşık maliyetin tespitine ilişkin hükümlerine uyulmasının zorunlu olduğu ve bu Usul ve Esaslarda düzenlenmeyen hususlarda Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Personel çalıştırılmasına dayalı ihalelerde yaklaşık maliyet” başlıklı 10’uncu maddesinde personel maliyetinin nasıl hesaplanacağı, yol ve yemek gibi giderlerin maliyet hesabına dahil edilmesinin öngörüldüğü haller, personele asgari ücretin üzerinde ödeme yapılması ve işçi sayısı üzerinden teklif alınması idarece uygun görülmeyen iş kalemleri bulunması hallerinde uyulması gereken esasların neler olduğu gibi yaklaşık maliyetin hesaplanmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresince personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımına ilişkin 2019 yılında sözleşme imzalandığı ancak yaklaşık maliyet cetveli hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında mevzuat kapsamında gerekli çalışmaların başlatıldığı ve yaklaşık maliyetin mevzuata uygun şekilde belirleneceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından yapılacak personel çalıştırılmasına dayalı doğrudan hizmet alımlarında, yukarıda açıklanan mevzuat uyarınca yaklaşık maliyetin hesaplanması gerekmektedir.

BULGU 20: Sosyal Yardım Yönetmeliğinde Öngörülen Şartlar Aranmadan Yardım Yapılması

Kamu İdaresinin yapmış olduğu aynı nitelikteki sosyal yardımların mevzuatta öngörülen araştırma yapılmadan sadece muhtarlıklardan gelen kimlik bilgilerine istinaden dağıtıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin (a) bendinde, belediyelerin mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla sosyal hizmet ve yardım hizmetlerini yapacağı veya yaptıracağı belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Belediyenin giderleri" başlıklı 60'ıncı maddesinin (i) bendinde ise belediyelerin giderleri arasında dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımların da yer aldığı belirtilmiştir.

Belediyenin Sosyal Hizmet ve Yardım Esasları Yönetmeliği'nin;

- "Sosyal yardımlardan Yararlanma Şekli" başlıklı 9'uncu maddesinde, Belediye sınırları içerisinde ikamet eden muhtaç, yoksul, kimsesiz, düşkün ve engelli kişiler, kamuya ait eğitim kurumlarında eğitimini sürdürmekte olan yardıma muhtaç olan öğrenciler, afetlere maruz kalmış olup aynı ve nakdi yardıma ihtiyacı olan kişiler ile 03/07/2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 53'üncü maddesi gereğince, belediye sınırları dışında doğal afetler meydana gelmesi durumunda, belediye başkanınca bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlanabileceği,
- "Başvuru" başlıklı 10'uncu maddesinde, söz konusu yönetmelik kapsamındaki sosyal yardımlardan yararlanabilecek durumda olanların Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğüne başvurabileceği, başvuru olmasa dahi basında yer alan veya zabıta birimlerince ya da muhtarlıkça tespit edilip belediyeye bildirilen afetzede, yoksul, muhtaç, engelli, kimsesiz, yaşlı, ve düşkünlere de re'sen yapılacak inceleme üzerine yardımda bulunabileceği,
- "Başvuruların değerlendirilmesi" başlıklı 13'üncü maddesinde; bu yönetmelik kapsamında yapılacak sosyal hizmetin ve yardımların Değerlendirme Kurulu tarafından yürütüleceği,
- "Sosyal hizmet ve yardımların takibi ve kesilmesi" başlıklı 23'üncü maddesinde ise Belediye sosyal yardım ve hizmet götördüğü ihtiyaç sahiplerinin durumlarını takip edeceği, ihtiyaç sahipliği ortadan kalkan kişilere yapılan sosyal hizmet ve yardımlar

kesileceği; hak sahibinin ölümü, hak sahibinin belediye sınırları dışına taşınması, yalan beyanda bulunması veya sahte belgelerle başvuruda bulunması durumlarında faydalandığı sosyal hizmet ve yardımların kesileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresince yapılan aynı yardımların sadece muhtarlıklardan gelen liste üzerinden yapıldığı, düzenlenen yönetmelik hükümlerine uyulmadığı; herhangi bir inceleme, değerlendirme veya araştırma yapılmadığı, muhtarlıklardan gelen listelerde ise sadece ad-soyadı ve iletişim bilgilerinin yer aldığı, bunların dışında vatandaşların gelir ve ihtiyaç durumlarını gösterir herhangi bir bilgi veya belge bulunmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, yürütülecek sosyal yardım hizmetlerinin mevzuat hükümlerine uygun hale getirileceği ve yardımda bulunulacak kişiler hakkında yeterli araştırma ve incelemeler yapılarak yardımların yapılacağı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından yürütülecek sosyal yardım hizmetlerinin mevzuat hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi, yardımda bulunulacak kişiler hakkında yeterli araştırma yapılarak Değerlendirme Kurulunun kararı üzerine hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 21: Araç Kiralamalarında Hatalı Uygulamalar Bulunması

Kamu İdaresince yapılan araç kiralama hizmet alımlarında mevzuata aykırı uygulamalar olduğu görülmüştür.

a) Kiralanan Araç Yaşlarının Mevzuatta Belirlenen Sınırın Üzerinde Olması

Kiralanan araç yaşlarının yasal sınırların üzerinde olduğu görülmüştür.

01.04.2006 tarihli ve 26126 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullerin “Genel esaslar” başlıklı 6’ncı maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde “Hizmet alımının yapıldığı yılın başında, binek ve station-wagon cinsi taşıtların 10 yaştan, diğer taşıtların ise 15 yaştan büyük olamayacağı hükmü düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresince 12 aylık minibüs ihtiyacının giderilmesi için yapılan iki adet araç kiralama hizmet alım işinde, araçlardan birisinin 2004 model, diğerinin ise 2005 model olduğu tespit edilmiştir. Yapılan bu hatalı uygulama kamu kaynaklarının etkili, verimli ve mevzuata uygun kullanılmamasına sebep olmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, tespit edilen konuya dikkat edilerek gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, araç kiralaması hizmet alım işlerinde kiralanacak araçların yaşlarının mevzuatta öngörülen sınırı aşmamasına özen gösterilmesi gerekmektedir.

b) Kiralanan Araçlarda Bakım ve Onarım Giderlerinin Kamu İdaresi Tarafından Üstlenilmesi

Kiralanan araçların bakım ve onarım giderlerinin Kamu İdaresince üstlenildiği görülmüştür.

01.04.2006 tarihli ve 26126 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller’in “Genel esaslar” başlıklı 6’ncı maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde kiralanacak taşıtların, her türlü vergi, sigorta ve bakım-onarım gibi giderlerinin yükleniciye ait olacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresince 12 aylık minibüs ihtiyacının giderilmesi için yapılan iki adet araç kiralama hizmet alımı işine ilişkin sözleşmede araçlara ait bakım ve onarım masraflarının İdare tarafından ödeneceğine ilişkin sözleşmede hüküm bulunduğu tespit edilmiştir. Kamu İdaresinin kendisini bu hatalı sözleşme ile bağtlaması, Kamu İdaresinin sorumluluğunda olmayan bir harcama kalemini üstlenmesine ve kaynaklarını görev ve yetkisinde olmayan alanlara sarf etmesine yol açmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, tespit edilen konuya dikkat edilerek gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından araç kiralama hizmet alımlarında bakım ve onarım masraflarının üstlenilmemesi, bu masrafların yüklenici tarafından karşılanması gerekmektedir.

c) Araç Kiralama Hizmet Alım İşinin Yakıt Masrafı Dahil Yapılması

Kamu İdaresinin yaptığı araç kiralama işinde, alımın yakıt masrafları yüklenici tarafından karşılanacak şekilde yapıldığı görülmüştür.

01.04.2006 tarihli ve 26126 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller’in “Genel esaslar” başlıklı 6’ncı maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde kiralanacak taşıtların yakıt hariç olarak edinilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Şehir dışından gelecek misafirlerin Ergan Dağı'nda gezdirilmesi için 11 adet 19 kişilik aracın şoförlü olarak kiralanması işinin sözleşmesinin incelenmesi neticesinde, yakıt masraflarının da hizmet alımı kapsamına dahil edildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, tespit edilen konuya dikkat edilerek gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, araç kiralaması hizmet alımlarının yakıtın kendisi tarafından karşılanacak şekilde yapılması gerekmektedir.

d) Hizmet İşleri Hakediş Raporu Düzenlenmemesi

Kamu İdaresinin, araç kiralama hizmetlerine ilişkin yaptığı ödemelerde hakediş raporu düzenlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin "Hakediş raporu" başlıklı 6'ncı maddesinde, ihale veya doğrudan temin usulüyle yapılacak hizmet alımlarında, sözleşme ve/veya şartname hükümlerine göre yerine getirilen taahhütlerin bedellerinin ödenmesinde yüklenici ve kontrol elemanlarınca imzalanıp, yetkili makamca onaylanması zorunlu olan hizmet işleri hakediş raporunun düzenlenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede; şehir dışından gelecek misafirlerin Ergan Dağı'nda gezdirilmesi için 11 adet 19 kişilik otobüsün kiralanması işi ve mehter takımının şehir dışına taşınması için bir adet 45 kişilik otobüs kiralanma işlerin, ödeme emri belgesine ekli evrakların içerisinde hizmet işleri hakediş raporu düzenlenmediği, herhangi bir puantaj veya iş emri bulunmadığı tespit edilmiştir. Bu eksiklik, kamu harcamalarının belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak yapıldığının ve gerçekleştirildiğinin belgelendirilememesine, dolayısıyla iç kontrol sisteminin işleyişinde aksaklıklara ve Kamu İdaresi ile yüklenici arasında ileride doğabilecek muhtemel uyuşmazlıklarda İdarenin ispat gücünün zayıflamasına yol açmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, hizmet işlerine ait hakediş raporunun düzenlenmeye başlandığı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, giderin gerçekleştirilmesi sürecinde mevzuatta öngörülen usul ve esaslara uygun hareket edilerek kanıtlayıcı belgelerin tam olmasına dikkat edilmesi gerekmektedir.

BULGU 22: Fiilen İşyeri Olarak Kullanılan Taşınmazların Emlak ve Çevre Temizlik Vergileri ile Su Aboneliklerinin Mesken Üzerinden Hesaplanması

Kamu İdaresi tarafından çeşitli iş kolları tarafından işyeri olarak kullanılan bina veya bağımsız bölümlere ilişkin emlak ve çevre temizlik vergileri ile su aboneliklerinin mesken üzerinden hesaplandığı görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nun 33’üncü maddesinin üçüncü fıkrasında bir binanın tamamının veya ikamete mahsus mahallerden bir kısmının kullanılış tarzının değiştirilerek ticaret veya sanat icra edilen yer haline getirilmesi, vergi değerini tadil eden sebepler arasında sayılmıştır. Bu itibarla, konutun ikamete mahsus mahallerinden tamamının veya bir kısmının işyeri haline dönüştürülmesi durumunda vergi değerini tadil eden sebep söz konusu olacak ve nitelik itibarıyla işyeri kapsamında değerlendirilerek yeni duruma (işyeri) göre vergilendirilmesi gerekecektir.

6 Seri No.lu Emlak Vergisi Genel Tebliği’nin “Vergi değerini tadil eden sebepler” başlıklı 12’nci maddesinin (c) bendinde, bir binanın kullanış tarzının tamamen değiştirilmesi veya bir binanın ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkân, mağaza, depo gibi ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline dönüştürülmesi durumunun binanın vergi değerinin değiştireceği ve bu durumun 23’üncü madde gereğince bir beyanname ile ilgili vergi dairesine bildirilmesi gerektiği düzenlenmiştir.

1319 sayılı Kanun’un 23’üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi uyarınca söz konusu taşınmaz için bütçe yılı içinde yeni duruma göre emlak vergisi bildirimi verilmesi ve meskenin işyeri olarak kullanılmaya başlandığı tarihi izleyen bütçe yılından itibaren iş yerlerine ait oran üzerinden vergilendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun mükerrer 44’üncü maddesine göre, söz konusu yerlerin çevre temizlik vergilerinin de işyeri üzerinden İdarece tahsil edilmesi gerekmektedir.

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.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; bir binanın kullanım tarzının tamamen değiştirilmesi veya bir kısmının işyeri olarak kullanılmaya başlanması vergi değerini tadil eden bir unsur olduğu; mesken olarak kullanılan bir bina veya bağımsız bölümün bir kısmının işyeri olarak kullanılmaya başlanması durumunda, emlak ve çevre temizlik vergileri ile su abonelikleri gibi, mesken üzerinden alınan vergi ve diğer ücretlendirmelerin işyeri üzerinden alınması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, vergi dairesi sisteminden alınan aktif işyeri listesi ile Kamu İdaresindeki veriler karşılaştırılarak; avukatlık ofisi ve danışmanlık firması gibi fiilen işyeri olarak kullanılan 305 meskenin bulunduğu görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak edilmiş olup; bundan sonraki süreçte gereken hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, işyeri olarak kullanıldığı halde mesken üzerinden vergilendirme ve ücretlendirme yapılan iş yerlerinin tespitinin yapılarak söz konusu işyerlerine ilişkin vergi ve diğer ücretlendirmelerin işyeri tarifesine uygun olarak hesaplanması gerekmektedir.

BULGU 23: Bina İnşaat Harcının Doğru Hesaplanmaması

Kamu İdaresi tarafından, bina inşaat harcının mevzuatta öngörüldüğü şekilde hesaplanmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Konu, vergiyi doğuran olay" başlıklı Ek 1'inci maddesinde belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatının (ilave ve tadiller dahil), inşaat veya tadilat ruhsatının alınmasında Ek Madde 6'da yer alan tarifiede gösterilen nispet ve hadlerde bina inşaat harcına tabi olduğu yazmaktadır. Ek Madde 6'da bina inşaat harcının hangi gruplardan alınacağı alt ve üst sınırlar şeklinde belirtilmiştir.

Ancak 07.05.2005 tarihli ve 25808 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2005/8730 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 65, 74, 77, 84 ve Ek 6'ncı maddelerinde belirlenen maktu harç tarifelerinin, belediye grupları itibarıyla hangi tutarda uygulanacağı belirlenmiştir.

2011/1 Seri No.lu Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği'nin 2'nci maddesinde nüfusu 100.001 ve yukarı olan belediyelerin 1. Grupta olacağı belirtmiş ve aynı Tebliğ'e ekli listede Erzincan Merkez 1'inci Grup belediye olarak gösterilmiştir.

Yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Belediye Gelirleri Kanunu’nun Ek 6’ncı maddesindeki tabloda bina inşaat harcı tutarları en az ve en çok şeklinde belirlenmiş ve Kamu İdaresine takdir yetkisi tanınmış olsa da, 2005/8730 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nda bina inşaat harç tarifeleri belediye grupları itibarıyla maktu olarak belirlenmiştir. Bu sebeple Kamu İdaresinin bina inşaat harcını 2005/8730 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nda belirtilen tutarlara göre toplaması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin bina inşaat harcını Belediye Gelirleri Kanunu’nda belirtilen tablodaki alt ve üst sınırlar arasında kalmak suretiyle aldığı ancak 2005/8730 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’ndaki bina inşaat harçlarını düzenleyen tabloya uymadığı görülmüştür. Bu nedenle Kamu İdaresinin bina inşaat harcını mükelleflerden mevzuatta belirtilen miktarın üstünde aldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bina inşaat harçlarının 2026 yılı Harçlar ve Ücretler tariflerinin hazırlanması aşamasında mevzuata uygun hale getirileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından bina inşaat harçlarının mevzuata uygun olarak hesaplanması gerekmektedir.

BULGU 24: Toplu Taşıma Hizmeti ve Servis Çalışma Haklarının İhale Yapılmadan Kullanılması

Belediye sınırları içerisinde faaliyette bulunan toplu taşıma hatları ve servis çalışma haklarının ihale ile kiraya verme, ruhsatlandırma, imtiyaz hakkı tanıma gibi mevzuatında öngörülen usullere uyulmadan çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde toplu taşıma yapmak, bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işletirmek hakkının belediyede olduğu, aynı fıkranın (p) bendinde kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirleme işinin belediyenin görev ve yetki alanında olduğu, aynı maddenin beşinci fıkrasında ise toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67’nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla da yerine getirebileceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun'un "Uygulanmayacak hükümler" başlıklı 84'üncü maddesinde, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu arasında ihtilaf bulunması durumunda 5393 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı hükmü düzenlenmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin 2886 sayılı Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği, aynı Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde ise, kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi neticesinde, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesinin ve şehir içinde işletilen servis sayılarını ve güzergahlarını belirlemenin belediyenin görev ve yetki alanında olduğu belediye bu görev ve yetkisini bizzat kendisinin yerine getirebileceği gibi, hizmet satın alma, ruhsat verme, imtiyaz hakkı tanıma veya kiraya verilmesi usullerinden birisi ile de ihale yoluyla üçüncü kişilere gördürebileceği, hizmetin ruhsat verme, imtiyaz hakkı tanıma veya hattı kiraya verme usulleri seçilerek yerine getirilmesi hallerinin üçünde de sözleşmenin süre ile bağitlanması gerektiği, dolayısıyla süresiz hak tanınamayacağı ve önceden alınmış izinlerin kazanılmış hak oluşturamayacağı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmeden önce şehir içinde toplu taşıma hizmetinin görüldüğü 5 adet hata özgülenen 180 adet M plakanın muhtelif zamanlarda İl Trafik Komisyonu tarafından verilen izinle çalıştığı, daha sonra Erzincan Belediye Meclisi'nin 08.01.2010 tarihli, 11 ve 15 sayılı Kararları ile 180 adet M plakanın kullanımının dondurularak 50 adet halk otobüsüne dönüştürülmesi ve S.S. 23 No'lu Erzincan Kent İçi Motorlu Taşıyıcılar Kooperatifi (192 hisse şahıslara, 33 hisse Erzincan Belediyesi'ne ait olacak şekilde) kurularak otobüslerin bu Kooperatif tarafından işletilmesi yönünde karar alındığı, mezkur meclis kararlarından sonra hat ve araç sayılarının farklı tarihlerde değiştiği ve günümüzde Kooperatif tarafından 14 hatta 94 adet araçla halk otobüsü hizmeti yapıldığı, 5393 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra Erzincan Belediyesi tarafından herhangi bir ruhsatlandırma veya ihale yapılmadan söz konusu hatların çalıştırılmaya devam ettirildiği görülmüştür. Yine servis plakaları üzerinde yapılan incelemede, Erzincan Belediye Meclisi tarafından alınan 07.11.2005 tarihli ve 191 sayılı Karar ile Belediye sınırları içerisinde kullanıma sunulan 150 adetle sınırlanan S plakanın 4.500,00 TL bedel karşılığı 148 farklı şahısa

(plaka kullanıcılarına) özgülendiği ve verilen bu kullanım kararına istinaden çalışan araçların bu güne kadar aynı izinle faaliyetlerine devam ettiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, 2010 yılında kurulan toplu taşıma sisteminin mevcut hali ile incelendiğinde vatandaş memnuniyetinin en üst seviyede olduğu, belediyenin bütün sistemi denetlediği ve aksayan yerlerde müdahale ettiği, yolcu tarifelerini belirlediği, minibüs, halk otobüsü, belediye otobüsü gibi farklı yapılar ve farklı ücretlendirmeler yerine tek bir çatı altında Belediyenin bütçesinden para harcanmadan, alınan Meclis Kararına istinaden 10 yılda bir ihale edilen belediye hissesi ve taşınan yolcu başına alınan rüsum ile 2010 yılı öncesine göre 5 kat gelir artışı elde edilen bir sistem olduğu, yapılan 10 yıllık belediye hissesi kiralamalarıyla yıllık ruhsatlandırılması yapılan halk otobüsleri tek bir çatı altında oldukları için daha iyi denetim ve vatandaşımıza konforlu bir yolculuk imkanı verildiği, örneğin minibüs taşımacılığı olan illerde 65 yaş üstü yolculardan, engellilerden, şehit yakınlarından minibüs işletmecilerinin ücret aldığı ancak, Erzincan Belediyesi'nin kurduğu sistemde bu olumsuz durumun da ortadan kaldırıldığı, S plakaların ise 2005 yılında vatandaşlara satıldığı ve yeni S plakalar oluşturulursa bunların ihale yoluyla kiraya verileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında yeni kurulan toplu taşıma sisteminin daha verimli olduğu iddia edilmişse de, söz konusu iddia ilgili plakaların ihalesiz şekilde kullanılmasına ilişkin mevzuata aykırılığı ortadan kaldırmamaktadır. Kamu İdaresinin, servis plakalarının 2005 yılında satılmış olması ve bu plakaların ihale edilemeyeceği hakkındaki görüşü ise, hukuka aykırı bir şekilde elde edilen bir hakkın kazanılmış bir hak oluşturamayacağından dolayı kabul edilememektedir.

Kamu İdaresi tarafından toplu ulaşım ve servis taşımacılığı hatlarını mevzuata uygun olarak rekabet, saydamlık ve belirli sürelilik gibi şartların sağlanması amacıyla ihale yoluyla işletmesi 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>

8. EKLER**EK 1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Katma Değer Vergisi Kaydının Gelir Tahakkuku Aşaması Yerine Tahsilat Aşamasında Yapılması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde "Katma Değer Vergisi Muhasebe Kaydının Tahakkuk Aşaması Yerine Tahsilat Aşamasında Yapılması" başlığı ile yer verilmiştir.
Gelir İşlemlerine İlişkin Muhasebe Birimi Verileri ile Gelir Servisi Verileri Arasında Uyumsuzluk Bulunması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa Raporun "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde "Gelir Tahakkukları ile Muhasebeleştirilen Tutarların Uyumlu Olmaması" başlığı ile yer verilmiştir.