



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ESKİŞEHİR ÇİFTELER 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	10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	14
7. DENETİM BULGULARI	14

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	6
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	8

KISALTMALAR

EFT	Elektronik Fon Transferi
EKAP	Elektronik Kamu Alımları Platformu
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
İMM	İhtiyari Mali Mesuliyet
KDV	Katma Değer Vergisi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Muhasebe Hesaplarında Dönemsellik İlkesine Uygun Olarak İzlenmemesi
2. İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması
3. Maddi Duran Varlık Hesap Grubunda İzlenmesi Gereken Tutarların Doğrudan Giderleştirilmesi
4. Haklar Hesabında İzlenmesi Gereken Tutarların Doğrudan Giderleştirilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Mal ve Hizmet Alımlarında Faturaların Süresinde Düzenlenmemesi
2. Mal Alımlarının Varlık İşlem Fişi Düzenlenmeksizin ve Taşınır Kayıtlarına Alınmadan Doğrudan Giderleştirilmesi ve Dayanıklı Taşınırlara Sicil Numarası Verilmemesi
3. İdarenin Kiracılarının Kiraladıkları Alanın Dışına Taşmaları Suretiyle İşgalci Hale Gelmeleri
4. Ulusal Bayram Gününde Çalışan İş Yerlerinden Alınması Gereken Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcının Takip ve Tahsilinin Yapılmaması
5. Mevzuatında Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü ile İhale Yapılması
6. Doğrudan Temin Limitlerinin Altında Kalmak Amacıyla Alımların Kısımlara Bölünmesi
7. Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Alımlarda Kamu İhale. Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan %10'luk Sınırın Aşılması
8. Yapı Ruhsatı Düzenlenmeden Önce Otopark Bedellerinin Alınmaması
9. Yapı Ruhsatlarının Süresinde Sosyal Güvenlik Kurumuna Bildirilmemesi
10. Ödemelerin İnternet Bankacılığı Aracılığıyla Yapılması
11. İstiap Haddinden Fazla Taşıma Yapılması

12. Bütçe Emanetlerinin Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması
13. Yevmiye Madde Numaralarının Düzenli ve Müteselsil Olmaması
14. Sözleşme Yapılması Gereken Doğrudan Teminlerde Sözleşme Yapılmaması ve Alımı Yapılacak İhtiyacın Niteliklerinin Belirlenmemesi
15. Kurum Mali Tablolarının İnternet Sitesinde Yayınlanmaması
16. Belediyenin Faaliyet Raporlarının İdarenin İnternet Sayfasında Yayınlanmaması
17. Doğrudan Temin Formu'nun Fiyat Araştırması Bölümünün Eksik Doldurulması
18. Zemin Etüd Raporlarının Parsel Bazlı Yapılmasına Rağmen Farklı Parseller İçin Aynı Raporların Düzenlenmesi ve Parseller İtibariyle Yapılan Raporların Birbiriyle Çelişmesi
19. Trafik Tescil Kayıtlarında Yer Almasına Rağmen Envanterde Görünmeyen Taşıtların Bulunması
20. Doğrudan Temin Dosyası Düzenlenmeksizin Konaklama ve Yemek Ödemesi Yapılması ve Hizmet Alımının Gerçek Miktarlarının Belli Olmaması
21. Doğrudan Temin ile Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Dosyanın Mal Teslim ve Hizmet İfa Tarihinden Sonra Düzenlenmesi
22. Taşınmaz Kira Sürelerinin İhaleye Çıkılmaksızın Encümen Kararıyla Uzatılması
23. Kiralama İhalelerinde Mevzuata Aykırılıklar Bulunması
24. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
25. Kurumun Mülkiyetindeki Bazı Yapıların Yapı Kullanma İzin Belgelerinin Bulunmaması
26. Yapı Kullanma İzin Belgelerinin Mevzuata Uygun Olarak Düzenlenmemesi
27. Mutemet Avanslarının Mahsup Süresinde Kapatılmaması ve Kapatılmayan Bu Avansların Kişilerden Alacaklar Hesabında İzlenmemesi
28. İdarece Katma Değer Vergisi Dâhil Olarak Tahsil Edilen Mal ve Hizmet Bedellerinin Tamamının İdarenin Faaliyet Gelirlerine Kaydedilmesi

29. Zorunlu Trafik Sigortası Yaptırılırken İhtiyari Mali Mesuliyet Sigortası veya Zorunlu Teminat İçermeyen Teminatlara İlişkin Prim Hesaplanarak Poliçeye İlave Edilmesi

30. Yapı Ruhsatı ve Yapı Kullanma İzin Belgesi Olmayan Binalardan Emlak Vergisi Alınmaması

31. Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren İş Yerlerinin İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatlarının Yapılmaması

32. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilen Konular Dışında Hükümler Konulması

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.

Çifteler 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 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediyenin, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi il mülki sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesi olarak sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır. İlçenin adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçlarına göre 2024 yılı yerleşik nüfusu 14.896 kişi olup, 22 mahallesi bulunmaktadır.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu kanunlarda İdarenin 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.

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımından ibarettir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması da hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, park ve yeşil alanlar,

konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, 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 Çifteler ilçe belediyesinin organları; belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümenidir.

5393 sayılı Kanun'a göre Belediye Başkanı, Çifteler Belediyesi idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Çifteler Belediye Başkanı, kanunlarda gösterilen usul ve esaslara göre Çifteler İlçesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilmektedir.

Çifteler Belediyesinin karar organı olan Çifteler Belediye Meclisi, ilgili kanunlarda gösterilen esas ve usullere göre seçilen Belediye Başkanı ve 11 üyeden oluşmaktadır.

Çifteler Belediye Encümeni; Belediye Başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçtiği 2 üye ile biri mali hizmetler yöneticisi olmak üzere Belediye Başkanının her yıl birim yöneticileri arasından seçtiği 2 üye olmak üzere toplamda 5 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı; Mahalli İdareler Norm Kadro Yönetmeliği esaslarına uygun olarak başkan yardımcısı ile İmar Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Yazı işleri Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü ile Zabıta ve Temizlik İşleri Amirliği

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 park bahçeler, kültür sosyal işler, destek hizmetleri, insan kaynakları ve eğitim, emlak ve istimlak, yapı kontrol, etüd proje, basın yayın ve halkla ilişkiler, özel kalem, sivil savunma, bilgi işlem, ulaşım hizmetleri, sosyal yardım işleri, spor işleri, kadın ve aile hizmetleri, kırsal hizmetler, sağlık işleri, ruhsat ve denetim, strateji geliştirme, işletmeler ve iştirakler müdürlüğü gibi diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanı tarafından yapılmakta, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. 5393 sayılı Kanun’a istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, beldenin nüfus sayısına göre 1 adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir. Başkana bağlı olarak meclis üyeleri arasından görevlendirilen 1 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Başkana bağlı 8 birim bulunmaktadır. Bunlar Mali Hizmetler Müdürlüğü, Yazı işleri Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü, Muhtarlık İşleri Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü ve Zabıta Amirliğidir.

Çifteler Belediyesinin norm kadrosu 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 49’uncu maddesine göre oluşturulmuştur. Personel istihdamı bu madde ve bu maddeye dayanılarak düzenlenen “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik” hükümleri doğrultusunda yapılmaktadır. İlgili yönetmelik hükümlerine göre Çifteler Belediyesi, Büyükşehir İlçe Belediyeleri Tasnif Cetveli’nde C3 grubunda yer almaktadır.

Belediye hizmet birimlerinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu ve 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname kapsamında personel istihdam edilmektedir. 657 sayılı Kanun’un 19.01.2023 tarihli ve 7433 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesiyle Ek Geçici 48’inci madde düzenlemesiyle daha önce sözleşmeli statüde çalıştırılan 4 personel 15.02.2023 tarihi itibarıyla memur kadrolarına atanmıştır. İstihdam edilen belediye personelinin statüsü ile norm kadro ve dolu kadro sayısı yıl sonu itibarıyla aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı (Kişi)	Dolu Kadro Sayısı (Kişi)
Memur	61	22
Sözleşmeli Personel	-	2
Kadrolu İşçi	30	1
Geçici İşçi	24	-
Toplam	115	25
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	50

Kamu idaresinin ilgililik veya ilişkililik halinde olduğu kamu idareleri sırasıyla Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Sayıştay Başkanlığı, Eskişehir Büyükşehir Belediye Başkanlığı, İller Bankası, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü, Türkiye Belediyeler Birliği ve Kalkınma Ajansıdır.

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu bir şirket ile dolaylı hissedarı olduğu bir şirket olmak üzere iki şirketi 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 tarih ve 29724 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

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

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

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıllan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklenen Ödenek (TL)	Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	21.560.000,00	0,00	7.367.208,23	0,00	28.927.208,23	26.812.346,65	2.114.861,58	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	1905.000,00	0,00	1.264.425,47	0,00	3.169.425,47	2.919.425,47	250.000,00	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	103.430.000,00	0,00	11.262.659,12	2.438.973,85	112.253.685,27	92.673.505,83	19.580.179,44	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	2.150.000,00	0,00	9.947.586,52	0,00	12.097.586,52	12.097.586,52	0,00	0,00
05	Cari Transferler	0,00	3.805.000,00	0,00	137.603,00	0,00	3.942.603,00	3.940.062,81	2.540,19	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	20.150.000,00	0,00	0,00	13.635.587,60	6.514.412,40	0,00	6.514.412,40	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	17.000.000,00	0,00	0,00	13.904.920,89	3.095.079,11	0,00	3.095.079,11	0,00
Toplam		0,00	170.000.000,00	0,00	29.979.482,34	29.979.482,34	170.000.000,00	138.442.927,28	31.557.072,72	0,00

Belediyenin 2024 mali yılı bütçesi ile 170.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde ek bütçe ile eklenen herhangi ödenek olmadığından 2024 yılı ödenek toplamı 170.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 138.442.927,28 TL bütçe gideri yapılmış, 31.557.072,72 TL ödenek ise iptal edilmiş, gelecek yıla herhangi bir ödenek devri olmamıştır.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Başlangıç Bütçesi Gelir Tahmini (*) (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	21.635.000,00	14.606.874,00	380,00	14.606.494,00	67,51
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	25.530.000,00	9.436.977,00	40.350,00	9.396.627,00	36,81
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	4.500.000,00	2.398.300,00	0,00	2.398.300,00	53,30
05- Diğer Gelirler	83.385.000,00	82.342.001,00	58.704,00	82.283.297,00	98,68
06- Sermaye Gelirleri	37.000.000,00	19.117.776,00	750.000,00	18.367.776,00	49,64
09- Red ve İadeler	-50.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	172.000.000,00	127.901.928,00	849.434,00	127.052.494,00	73,90

(*) Bütçe başlangıç gelir tahmini 170.000.000 TL olup, yıl içinde herhangi gelir karşılığı ek ödenek alınmamıştır.

2024 yılında net bütçe gelirleri gerçekleşme oranı %73,90 seviyesindedir. Vergi gelirleri (%67,51), Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%36,81), alınan bağış ve yardımlar (%53,30), sermaye gelirleri (%49,64) kalemleri bütçe hedeflerinin gerisinde kalırken, diğer gelirler kalemi (%98,68) beklenti düzeyinde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	21.560.000,00	26.812.346,65	124,36
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.905.000,00	2.919.425,47	153,25
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	103.430.000,00	92.673.505,83	89,60
04- Faiz Gideri	2.150.000,00	12.097.586,52	562,68
05- Cari Transferler	3.805.000,00	3.940.062,81	103,55
06- Sermaye Giderleri	20.150.000,00	0,00	-
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	-
08- Borç Verme	0,00	0,00	-
09- Yedek Ödenekler	17.000.000,00	0,00	-
Toplam	170.000.000,00	138.442.927,28	81,44

Tabloya göre 2024 yılında bütçe giderleri başlangıç ödeneklerinin %.81,44'ü seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe ile tahmin edilen gider kalemleri tahmin edilen tutarlara yakın seviyelerde gerçekleşmiştir.

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

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

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	13.031.575,00	12.013.778,00	14.606.874,00	- 7,81	21,58
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	9.372.709,00	7.835.784,00	9.436.977,00	- 16,40	20,43
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	3.410,00	2.775.906,00	2.398.300,00	81304,87	-13,60
Diğer Gelirler	26.844.187,00	45.047.855,00	82.342.001,00	67,81	82,79

Sermaye Gelirleri	11.265.818,00	410.989,00	19.117.776,00	-96,35	4551,65
Toplam	60.517.699,00	68.084.312,00	127.901.928,00	12,50	87,86
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	34.661,00	61.825,00	849.434,00	78,37	1273,93
Net Toplam	60.483.038,00	68.022.487,00	127.052.494,00	12,47	86,78

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 58.685.616,00 TL (yaklaşık %87,86) tutarında artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 2.593.096,00 TL (%21,58) artış, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 1.601.193,00 TL (%20,43) artış, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerde 377.606,00 TL (%-13,60) azalış, diğer gelirlerde 37.294.146,00 TL (%82,79) artış, sermaye gelirlerinde ise 18.706.787,00 TL (%4551,65) artış olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	6.787.170,00	11.928.574,00	26.812.347,00	75,75	124,77
SGK Devlet Prim Giderleri	1.311.964,00	1.789.736,00	2.919.425,00	36,42	63,12
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	48.735.282,00	56.284.882,00	92.673.506,00	15,49	64,65
Faiz Giderleri	1.745.115,00	787.377,00	12.097.586,00	-54,88	1436,44
Cari Transferler	1.142.549,00	2.212.183,00	3.940.063,00	93,62	78,11
Sermaye Giderleri	1.410.100,00	-	-	-	-
Toplam	61.132.180,00	73.002.752,00	138.442.927,00	19,42	89,64

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 66.439.175,00 TL (%89,64) tutarında artış göstermiştir. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinin 14.883.773,00 TL (%124,77) artış, sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 1.129.689,00 TL (%63,12) artış, mal ve hizmet alım giderlerinin 36.388.624,00 TL (%64,65) artış, faiz giderlerinde 11.310.209,00 TL (%1436,44) artış, cari transferlerde 1.727.880,00 TL (%78,11) artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 124.318.022,24 TL; Faaliyet Geliri 139.275.559,96 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 86.264.918,63 TL olarak

gerçekleşmiştir.

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu şirket aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Unvanı	Şirketin Sermayesi (TL)	Belediyenin Hisse Oranı %	Belediyenin Hisse Payı (TL)
1	Çifteler Belediyesi Personel Limited Şirketi	200.000,00	% 100	200.000,00

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70. maddesi uyarınca, belediyeler kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuat çerçevesinde şirket kurma yetkisine sahiptir. Bu kapsamda, Çifteler Belediyesi'nin doğrudan hissedarı olduğu, 2018 yılında kurulan ve 696 sayılı KHK'ya dayalı olarak personel hizmeti alımı konusunda faaliyet gösteren “Çifteler Belediyesi Personel Limited Şirketi” bulunmaktadır. Belediyenin dolaylı olarak hissedarı olduğu herhangi bir şirket ise mevcut değildir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

1.4.1. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve

standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,

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

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

5018 sayılı Kanun'un "İç kontrol sistemi" başlıklı Beşinci Kısımının 55., 56. ve 57'nci maddelerinde iç kontrol sisteminin tanımı, amacı ve yapısı belirlenmiştir. Söz konusu Kanun'da; 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 bütünü", olarak tanımlanmıştır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 31.12.2005 tarihli ve 26040 üçüncü mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın "İç kontrol standartları" başlıklı 5'nci maddesinde; "İç kontrol standartları, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Bakanlık tarafından belirlenir ve yayımlanır. İdareler, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlüdür. Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere

ilişkin standartlar belirlenebilir.” hükmü yer almaktadır.

Mezkûr hüküm gereği Hazine ve Maliye Bakanlığı, kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla gerekli standart ve temel şartları belirlemiş ve “Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği” adı altında 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete’de yayımlamıştır.

Belediyece, 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği çerçevesinde ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 5’inci Kısımında düzenlenen İç Kontrol Sistemi düzenlemesi esas alınarak eylem planı hazırlanmamıştır.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile iç kontrolün; “kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme” bileşenleri temelinde, standartlar ve sağlanması gereken genel şartlar belirlenmiş ve bu alandaki çalışmaların hazırlanacak eylem planları ile izlenmesi öngörülmüştür.

Bu çerçevede Belediyenin iç kontrol sistemi; anılan Tebliğ’de yer verilen kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri esas alınarak 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 getirilmemiştir.

İç kontrol Sisteminin gereği olarak kurumdaki tüm personel, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in ekinde yer alan Etik Sözleşmesini imzalamış olup özlük dosyalarında yer almaktadır. Ancak İdarede “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmamıştır.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi ve yeterlilik-performans değerlendirmesine yönelik insan kaynakları politikası tam olarak belirlenmemiştir.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmamıştır.

Risk Değerlendirme Standartları

Nüfusu 50.000 altında olan belediyeler idare faaliyet raporu ve idare faaliyet raporundaki sonuç ve göstergelere göre düzenlenecek stratejik plan ve performans programı hazırlamakla yükümlü değildirler.

İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlenmemiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır.

İdare tarafından yetki devrine ilişkin bir çalışma bulunmamaktadır.

İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmamıştır.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmemiştir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmamıştır.

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

Nüfusu 50.000 altında olan belediyeler idare faaliyet raporu hazırlamakla yükümlü değildirler.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygun değildir eksiklikler mevcuttur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi ile ilgili herhangi bir değerlendirme ve raporlama yapılmamaktadır.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

Bu kapsamda, İdarede iç kontrol sisteminin kurulmasının henüz tamamlanmaması

nedeniyle etkin bir iç kontrol sisteminden söz etmek mümkün olmadığından öncelikle söz konusu standartlar çerçevesinde iç kontrol sisteminin üst yöneticinin sorumluluğunda kurulmasına yönelik olarak Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi doğrultusunda bir eylem planının oluşturulması, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulması, iç denetim birimi kurularak iç denetçi atanması, iç kontrole ilişkin düzenlemelerin ve iç kontrol sisteminin işleyişinin yılda en az bir defa değerlendirmeye tabi tutularak raporlanması, alınması gereken önlemlerin belirlenmesi ve bu işlemlerin bir eylem planı çerçevesinde uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Eskişehir Çifteler 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: Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Muhasebe Hesaplarında Dönemsellik İlkesine Uygun Olarak İzlenmemesi

İdarece kiraya verilen bazı taşınmazların yıllık kira bedellerinin sözleşmesi gereği peşin tahsil edildiği ancak tahsil edilen tutarların tamamının tahsilat tarihi itibarıyla 600-Gelirler Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı” başlıklı 286'ıncı maddesinde hesabın, içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak, gelecek aylara ait olan peşin tahsil edilmiş gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı, 288'inci maddesinde, peşin tahsil edilen gelirlerin, içinde bulunulan aya ait olan kısmının 600-Gelirler

Hesabı'na, sonraki aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken kısmının bu hesaba, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı'na alacak; tahsil edilen tutarın tamamının 100- Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç; diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabı'na alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabı'na borç, ayrıca 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'nda kayıtlı olan tutarlardan ilgili oldukları ay sonlarında gelir olarak tahakkuk ettirilenlerin ise bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabı'na alacak kaydedileceği belirtilmektedir.

Söz konusu Yönetmelik'in 335'inci maddesinde ise 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı'nın, dönem içinde tahsil edilen ancak, gelecek yılların faaliyet hesaplarına dahil edilecek olan gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 337'nci maddesine göre de, peşin tahsil edilen gelirlerin, içinde bulunulan aya ait olan kısmının 600-Gelirler Hesabı'na, gelecek aylarda tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'na, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına alacak; tahsil edilen tutarın tamamının 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç; diğer taraftan tahsil edilen tutarın tamamının 800-Bütçe Gelirleri Hesabı'na alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabı'na borç, 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı'nda kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalanların dönem sonunda bu hesaba borç, 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'na alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, kiraya verilen taşınmazların kira bedellerinin, sözleşmesi gereği yıllık (12 aylık) peşin tahsil edildiği; peşin tahsil edilen tutarın tahsil edilen bu tutarın tamamının tahsilat tarihi itibarıyla 600-Gelirler Hesabı'na kaydedildiği, 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'na ve 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı'na herhangi bir kayıt yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu husus kabul edilmiş olup, sonraki süreçte bulgu doğrultusunda işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Peşin tahsil edilen kira gelirlerinin, içinde bulunulan aya ait olan kısmının 600-Gelirler Hesabı'na, gelecek aylarda tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'na, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı'na alacak, 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalanların dönem

sonunda bu hesaba borç, 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'na alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması

İdarenin iktisadi faaliyetleri dışında yürüttüğü hizmetler kapsamında yapılmış olan giderlere ilişkin ödenen Katma Değer Vergisinin (KDV) giderleştirilmesi veya aktifleştirilmesi gerekirken indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Verginin konusunu teşkil eden işlemler" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasının (3) numaralı bendinin (g) alt bendinde;

"Genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetleri, ..." hükmü yer almaktadır.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin "B. Verginin Konusu ile İlgili Çeşitli Hususlar" başlıklı bölümünün "2. Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi" başlığı altında;

"2.1. Genel Olarak

3065 sayılı Kanunun (1/3-g) maddesinde sayılan; genel bütçeye dâhil idareler, özel bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birlikler, üniversiteler, dernek ve vakıflar ile her türlü mesleki kuruluşların ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri vergiye tabi değildir.

Gelir Vergisi Kanunu'nun 70'inci maddesi kapsamına giren mal ve hakların kiralanması işlemleri Kanun'un (1/3-f) maddesine göre KDV'ye tabidir. Ancak yukarıda sayılan kuruluşların, iktisadi işletmelerine dahil olmayan gayrimenkullerinin kiraya verilmesi işlemleri Kanunun (17/4-d) maddesine göre vergiden istisnadır.

Öte yandan yukarıda sayılan kuruluşlara ait veya tabi olan veya bunlar tarafından kurulan ve işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşlar, iktisadi işletme olarak mütalaa edilir. Bunların ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyetleri vergiye tabi tutulur. Bu çerçevede belediyelere bağlı otobüs, havagazı, su, elektrik, mezbaha, soğuk hava deposu vb. işletmeler ile döner sermayeli kuruluşlar, istisna kapsamına girmeyen faaliyetleri dolayısıyla vergiye tabi olurlar.” ifadelerine yer verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; belediyelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetleri kapsamında sayılmayan ve kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerinin 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu kapsamına girmediği, bu sebeple de belediyelerin kurumsal anlamda katma değer vergisi mükellefi olmadığı açıktır. Dolayısıyla, yasal düzenlemede kurumsal olarak KDV mükellefi kılınmayan belediyeler yine yasal düzenlemede belirtilen katma değer oluşturan faaliyetleri icra etmeleri halinde, sadece belirtilen faaliyetler açısından KDV mükellefi olmaktadır. Bu durumda, belediyelerin yukarıda belirtilen katma değer oluşturu alanların dışındaki harcamalarına ait KDV tutarları, indirim konu yapılmaksızın doğrudan maliyet unsuru olarak gider ya da ilgili varlık hesaplarına kaydedilecektir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 191-İndirilecek Katma Değer Vergisine ilişkin olarak hesabın niteliğini düzenleyen 153’üncü maddesinde;

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

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

Bu bağlamda, İdarenin sadece satış işlemlerinden KDV tahsilatı yaptığı mal ve hizmetin üretiminde, üretim girdisi olarak kullanılan mal ve hizmet alımları nedeniyle satıcılara ödenen veya borçlanılan giderin KDV’sinin indirim konusu yapılması, bunların dışındaki mal ve

hizmet alımlarına ilişkin KDV'nin ise indirim konusu yapılmaksızın doğrudan malın veya hizmetin maliyetine eklenmesi ve gider veya ilgili varlık hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, belediyenin iktisadi faaliyetleri kapsamındaki mal ve hizmet alımları dolayısıyla ödenen KDV'nin indirim konusu yapılması gerekirken, İdare tarafından iktisadi faaliyetleri dışındaki alımlarla ilgili olarak da 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının kullanıldığı, bahsedilen KDV tutarlarının indirimine konu edilmesi nedeniyle de vergi dairesine gönderilmesi gereken KDV tutarlarında eksiklik olduğu tespit edilmiştir.

İdare açısından satışa konu olmayan ve kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmetler için yapılan ödemelere ait KDV tutarları 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına değil, bir maliyet unsuru olarak gider veya ilgili varlık hesaplarında izlenmelidir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu hususla ilgili mevzuat hükümlerine riayet edileceğini belirtmiştir.

Sonuç olarak, indirimine konu edilemeyecek KDV tutarlarının bir maliyet unsuru olarak gider veya ilgili varlık hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Maddi Duran Varlık Hesap Grubunda İzlenmesi Gereken Tutarların Doğrudan Giderleştirilmesi

Beton parke taşı ile yol ve kaldırım yapılması işlerine ilişkin ödenen hakediş tutarlarının işlerin geçici kabulü yapılan kadar 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında, geçici kabulü yapıldıktan sonra ise 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında izlenmesi gerekirken doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının "Hesabın niteliği" başlıklı 204'üncü maddesinde; bu hesabın, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılacağı

belirtilmiş, “Hesabın işleyişi” başlıklı 205’inci maddesinde de muhasebe kayıtlarının nasıl yapılacağı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik’in 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının “Hesabın niteliği” başlıklı 190’ıncı maddesinde; yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabının, herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş, “Hesabın işleyişi” başlıklı 191’inci maddesinde; bütçeye gider kaydıyla gerçekleştirilip, yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenen yeraltı ve yer üstü düzenlerine ilişkin tutarların yatırımın tamamlanıp geçici kabulün yapılması ile birlikte, bu hesaba borç, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak kaydedileceği hüküm altında alınmıştır.

Buna göre, beton parke taşı ile yol ve kaldırım yapılması işlerinin geçici kabulü yapılıncaya kadar 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi, geçici kabulü yapılanların ise 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına borç 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak kaydı yapılarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, beton parke taşı ile yol ve kaldırım yapılması işlerinde ödenen hakediş bedelleri 258 Hesabıyla, geçici kabulü yapılanlar ise 251 Hesabı ile ilişkilendirilmeksizin doğrudan giderleştirilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, muhasebe birimine, diğer ilgili birimlerden gelen ödeme emirlerinde 630 Giderler Hesabı kullanıldığı için hatalı muhasebeleştirme işlemi yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol yapım işinin geçici kabulü yapılıncaya kadar 258 Hesabında, geçici kabulü yapıldıktan sonra ise 251 Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Haklar Hesabında İzlenmesi Gereken Tutarların Doğrudan Giderleştirilmesi

Kamu idaresinin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan bilgisayar yazılımı gibi değerlerin 260-Haklar Hesabında izlenmediği ve doğrudan gider kaydedildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesap Grubu içinde 260 Haklar Hesabına yer verilmiştir. Aynı Yönetmeliğin “Hesabın niteliği” başlıklı 210’uncu maddesinde;

“Bu hesap, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır.”

“Hesabın işleyişi” başlıklı 211’nci maddesinde;

“Bütçeye gider kaydıyla edinilen haklar bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaba, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.” denilmiştir.

Bu düzenlemeler çerçevesinde bilişim alanında kullanma ve yararlanma hakkı tanıyan lisans ve yazılımların satın alınması durumunda bu değerlerin 260 Haklar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, ilgili varlıklar için ayrılacak amortisman oranları amortisman ve tükenme paylarına ilişkin açıklamaların yer aldığı 47 sıra nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği ile belirlenmiş olup ilgili Tebliğin 6’ncı maddesinde; “...(2) Ancak, maliyet bedeli, 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliğinin eki listede yer alan dayanıklı taşınırınların her biri için 14.000 TL’yi, 13/9/2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte yer alan taşınmazlar için 34.000 TL’yi aşmayan duran varlıklar ile tutarına bakılmaksızın Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranı % 100 olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle maliyet bedeli bu tutarlara kadar olan duran varlıklar, hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilir...” denilerek, maddi olmayan

duran varlıklar için amortisman oranı %100 olarak belirlenmiştir. Anılan mevzuat hükmüne göre, bilgisayar yazılım lisansı ve patent gibi varlık alımlarının maddi olmayan duran varlık grubuna kaydedilmesi ve aynı yıl sonunda bu varlıkların tamamı için amortisman ayrılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, kurum bilişim sisteminde kullanılmak üzere satın alınan 1.308.724,00 TL tutarındaki lisans ve yazılım alımlarının muhasebe sisteminde 260 Haklar Hesabına kaydedilmeden doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak etmiş olup, maddi duran varlık olmayan bilgisayar yazılımı vb. ekonomik değeri olan harcamaların 260 Haklar Hesabında izleneceği ifade edilmiştir.

Bu durum, mali tablolarda 260-Haklar Hesabı ile 268-Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabının 1.308.724,00 TL noksan görünmesine yol açmaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Mal ve Hizmet Alımlarında Faturaların Süresinde Düzenlenmemesi

Belediye tarafından gerçekleştirilen mal ve hizmet alımlarında, azami yedi gün içinde düzenlenmesi gereken faturaların bu süre içerisinde düzenlenmediği görülmüştür.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 229'uncu maddesinde "Satılan emtia veya yapılan iş karşılığında müşterinin borçlandığı meblağı göstermek üzere emtiayı satan veya işi yapan tüccar tarafından müşteriye verilen ticari vesikadır." denilmek suretiyle faturanın tarifi yapılmış, 232'nci maddesinde ise, birinci ve ikinci sınıf tüccarlarla kazancı basit usulde tespit edilenler ve defter tutmak mecburiyetinde olan çiftçilerin sattıkları emtia ve yaptıkları işler için fatura vermek, satın aldıkları emtia ve hizmetler için de fatura istemek ve almak zorunda oldukları hükme bağlanmıştır.

Kanun'un fatura nizamını düzenleyen 231'inci maddesinin beşinci bendinde faturanın, malın teslimi ve hizmetin yapıldığı tarihten itibaren azami yedi gün içinde düzenleneceği, bu süre içerisinde düzenlenmeyen faturaların hiç düzenlenmemiş sayılacağı hükmü mevcuttur.

Aynı Kanun'un "Usulsüzlük dereceleri ve cezaları" 352'nci maddesinde; "Usulsüzlükler, aşağıda yazılı derecelere ve bu kanuna bağlı cetvele göre cezalandırılır. Usulsüzlük fiili re'sen takdiri gerektirirse, bağlı cetvelde yazılı cezalar iki kat olarak kesilir.

I inci derece usulsüzlükler: 1. Vergi ve harç beyannamelerinin süresinde verilmemiş olması; (...)" denilmektedir.

Yapılan incelemede; Belediye tarafından gerçekleştirilen mal ve hizmet alımlarına ilişkin tedarikçi veya hizmet sunucusu tarafından kesilen bazı faturaların, azami 7 gün içinde düzenlenmesi gerekirken düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak etmiş olup, sonraki yıllarda evrak ve tarih düzenine özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, mal ve hizmet alımlarında, malın teslimi ve hizmetin yapıldığı tarihten itibaren faturaların yedi gün içinde düzenlenmemesi mevzuata aykırılık teşkil etmekte olduğundan bundan önceki döneme ilişkin olarak zamanında düzenlenmeyen faturaların ilgili vergi dairesine bildirilmesi bundan sonra düzenlenecek faturaların da zamanında düzenlenmesinin sağlanması gerekir.

BULGU 2: Mal Alımlarının Varlık İşlem Fişi Düzenlenmeksizin ve Taşınır Kayıtlarına Alınmadan Doğrudan Giderleştirilmesi ve Dayanıklı Taşınırlara Sicil Numarası Verilmemesi

İdarenin bazı mal alımlarının varlık işlem fişi düzenlenmeksizin doğrudan giderleştirildiği, ve dayanıklı taşınırlara sicil numarası verilmediği görülmüştür.

A) Mal Alımlarının Varlık İşlem Fişi Düzenlenmeksizin ve Taşınır Kayıtlarına Alınmadan Doğrudan Giderleştirilmesi

Satın alınan taşınırlar için Varlık İşlem Fişi düzenlenmesi ve bu taşınırların 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedilmesi gerekirken, bazı taşınır alımlarında Varlık İşlem Fişi düzenlenmediği ve bu taşınırların direkt olarak giderleştirildiği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınırın Kaydı" başlıklı 12'nci maddesinde, taşınırın kayıt altına alınması gerektiği belirtildikten sonra "Kayıt Zamanı, Kayıt Değeri ve Değer Tespit Komisyonu" başlıklı 13'üncü maddesinde, kamu idaresinin bir taşınır elde ettiğinde bu taşınırın Varlık İşlem Fişi ile kayıtlarına alması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabının niteliğinin açıklandığı 115'inci maddesinde; *"Bu hesap, kurumlarca satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların izlenmesi için kullanılır."* hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla anında tüketilecek nitelik ve miktarda olmayan taşınırın bu hesapta izlenmesi gerekmektedir.

Yukarıdaki hükümler bir arada değerlendirildiğinde, belediyenin herhangi bir taşınır satın aldığı anda Varlık İşlem Fişi düzenlemesi gerektiği ve eğer bu taşınır kullanılmak veya tüketilmek amacıyla alınmış ise 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı ile muhasebeleştirileceği anlaşılmaktadır.

Ancak yapılan incelemede, mal alımlarının Varlık İşlem Fişi ile kayıtlara alınmadığı ve anılan malzemelerin 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı yerine doğrudan 630-Giderler Hesabına kaydedilerek aktifleştirilmeksizin giderleştirildiği görülmüştür. Çöp konteyneri alımı, su artıma cihazı alımı, parke taş, profil demir, kereste alımı gibi taşınırın, mevzuata uygun bir şekilde kayıtlarının gerçekleştirilmeksizin doğrudan giderleştirilmesi, alınan malzemelerin ambara alınmadan doğrudan kullanıldığı gibi yanlış bir sonuç doğurmakta ve sonuç olarak taşınır mal denetimini ve kontrolünü güçleştirmekte ve mali tabloların doğru okunmasına engel teşkil etmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, sonraki süreçte varlık işlem fişi düzenlenmesine dikkat edileceğini bildirmiştir.

Sonuç olarak, mal alımlarının Varlık İşlem Fişi ile kayıtlara alınması ve alınan malzemelerin 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

B) Dayanıklı Taşınırlara Sicil Numarası Verilmemesi

İdarenin dayanıklı taşınırlara sicil numarası vermediği ve bu numaranın taşınırın üzerinde belirtilmediği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Dayanıklı taşınırların numaralanması" başlıklı 36'ncı maddesinde;

"(1) Giriş kaydı yapılan dayanıklı taşınırlara, taşınır kayıt yetkilisi tarafından bir sicil numarası verilir. Bu numara yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtilir. Fiziki veya kullanım özellikleri nedeniyle numaralandırılması mümkün olmayan taşınırlara bu işlem uygulanmaz.

(2) Sicil numarası üç grup rakamdan oluşur. Birinci grup rakam, taşınırın Dayanıklı Taşınırlar Defterinde ayrıntılı izlenmek üzere kaydedildiği taşınır kodundan; ikinci grup rakam, taşınırın giriş kaydedildiği yılın son iki rakamından; üçüncü grup rakam ise taşınıra verilen giriş sıra numarasından oluşur." denilmiştir.

Bahsi geçen mevzuat hükmüne göre; dayanıklı taşınırlara, giriş kaydı yapıldığında numara yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma şeklinde bir sicil numarası verilmesi ve taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, dayanıklı taşınırlara sicil numarası verilmediği ve bu numaranın taşınırın üzerinde belirtilmediği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, belirtilen Yönetmelik düzenlemesi gereği, dayanıklı taşınırlara sicil numarası verilmesi ve bu numaranın taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: İdarenin Kiracılarının Kiraladıkları Alanın Dışına Taşmaları Suretiyle İşgalci Hale Gelmeleri

İdarenin kiracılarının, sözleşmelerde yer alan kullanım alanlarına ruhsata aykırı açık veya kapalı kullanım alanları ilave ettikleri görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinde yer alan hükümlerin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde ise;

“Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, füzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve füzuli şagilin kusuru aranmaz.

...

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

Diğer yandan, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun “Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar” başlıklı 32’nci maddesinde; Kanun hükümlerine göre ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı yapıldığının ilgili idarece tespiti, fenni mesulce tespiti ve ihbarı veya herhangi bir şekilde bu durumun öğrenilmesi üzerine, belediye veya valiliklerce o andaki inşaat durumu tespit edilerek yapının mühürlenerek inşaatın derhal durdurulacağı ve durdurmanın, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılacağı ve bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibi, yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak, belediyeden veya valilikten mührün kaldırılmasını isteyeceği, bu aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygunluğu, inceleme sonunda anlaşılırsa, mührün, belediye veya valilikçe kaldırılacağı ve inşaatın devamına izin verileceği, aksi takdirde; ruhsatın iptal edileceği, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan binanın, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılacağı ve masrafinin yapı sahibinden tahsil edileceği belirtilmiştir.

Yine 3194 sayılı İmar Kanunu’nun “İdari müeyyideler” başlıklı 42’nci maddesinde; ruhsat alınmaksızın veya ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere veya imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının sahibine, yapı müteahhidine veya aykırılığı altı iş günü içinde idareye bildirmeyen ilgili fenni mesullere yapının mülkiyet durumuna, bulunduğu alanın özelliğine, durumuna, niteliğine ve sınıfına, yerleşmeye ve çevreye etkisine, can ve mal emniyetini tehdit edip etmediğine ve aykırılığın büyüklüğüne göre hesaplanacak idari para cezalarının uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden; İdarenin ruhsata aykırı açık alanlardan ecrimisil alması gerektiği, işgal edilen taşınmaz malın tahliyesi için mülki amire talepte bulunulması ve mülki amirce söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesinin esas olduğu, kapalı alanlar için ise, 3194 sayılı İmar Kanun'un 32'nci maddesine göre işlem tesis edilerek yapı tatil tutanağının tanzim ettirilmesi ve yine aynı Kanun'un 42'nci maddesine göre para cezasının uygulanması ve kaçak yapının yıktırılarak masrafının yapı sahibinden alınması gerektiği anlaşılmaktadır.

Mevcut kullanım alanlarının sözleşme sonrası kiracılar tarafından genişletilmesi hem kişiler lehine haksız kazanca sebep olabilecek, hem de ihale öncesi belediye tarafından belirlenen kiralamaya ilişkin şartların ihaleden sonra değiştirilmesi anlamını taşıyabilecektir.

Yapılan incelemede; İdarenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazları çeşitli tarihlerde sözleşme imzalanarak kiraya verildiği görülmüştür. Kiraya verilen söz konusu taşınmazlar yerinde fiili ve fiziki denetime tabi tutulmuş, yerinde yapılan incelemelerde taşınmazların kullanım alanlarını kapalı alan ilave etmek ve/veya açık alana yayılmak suretiyle genişlettikleri ve söz konusu işgallere rağmen Belediye tarafından ecrimisil tahakkuk ettirilmediği ve tahliye işlemlerinin gerçekleştirilmediği, kapalı alanlar için ise; yukarıda yer verilen imar mevzuatı uyarınca herhangi bir işlem yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, 2025 yılından itibaren fuzuli işgalde bulunanlara Zabıta personeli tarafından gerekli uyarıların yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, mevzuat hükümleri uyarınca; açık alanlarda işgal edilen yerler için ecrimisil tahakkuk ettirilerek işgallere son verilmesinin sağlanması, kapalı alan işgalleri için ise 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32'nci maddesine göre işlem tesis edilerek yapı tatil tutanağının tanzim ettirilmesi ve yine aynı Kanun'un 42'nci maddesine göre para cezasının uygulanması ve kaçak yapının yıktırılarak yıkım masrafının yapı sahibinden alınması gerekmektedir.

BULGU 4: Ulusal Bayram Gününde Çalışan İş Yerlerinden Alınması Gereken Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcının Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

Belediyenin yetki ve sorumluluğundaki alanlarda faaliyet gösteren işyerlerinden alınması gereken tatil günlerinde çalışma ruhsat harcı bedellerinin takip ve tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 58’inci maddesinde, ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesinin, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabi olduğu ifade edilmiştir.

2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun’un 1’inci maddesine göre, 29 Ekim Cumhuriyet Bayramı ulusal bayramdır. Bayram, 28 Ekim günü saat 13.00 ten itibaren başlar ve 29 Ekim günü devam eder. Aynı Kanun’un 2’nci maddesinin son fıkrasında ise 29 Ekim günü özel iş yerlerinin kapanmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin işyeri açma ve çalışma ruhsatı vermiş olduğu işyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı başvurusu yapılmadığı, başvuru yapmayan işletmelerin ulusal bayram gününde çalışıp çalışmadığının ise belediye tarafından kontrolünün sağlanmadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi Cumhuriyet Bayramında çalışan iş yeri tespit edildiğinde mevzuat hükümlerine göre işlem tesis edileceğini bildirmiştir.

Sonuç olarak, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının mükellefi olan Cumhuriyet Bayramında çalışan iş yerlerinin tespitinin yapılarak bu harcın takip ve tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 5: Mevzuatında Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü ile İhale Yapılması

Kamu İdaresince 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 21’inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde öngörülen şartlar oluşmadığı halde, mal ve hizmet alımları ile yapım işi ihalelerinin pazarlık usulü ile yapıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinde;

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

Hükmü yer almaktadır.

Kanun’un bu hükmüne göre, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü temel ihale usullerinden olup, pazarlık usulü istisnai bir ihale usulüdür ve sadece Kanun’da belirtilen özel hallerde kullanılmalıdır.

Kanun’un pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilmesinin şartlarını düzenleyen 21’inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; *“Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması”* denilmek suretiyle, bu bent gereğince pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilmesine ilişkin özel haller sayılmıştır.

Bir durumun, 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (b) bendi açısından, “idarece öngörülemeyen olay” içerisinde değerlendirilebilmesi için; durumun idare tarafından “öngörülemez”, “olağan dışı” ve “idarenin iradesinden bağımsız” nitelikte olması gerekmektedir. Bunun yanında pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilmesi için diğer şartların yanında ihalenin ivedi olarak yapılmasının da zorunlu olması gerekmektedir.

Bununla beraber, ihalenin ivedi olarak yapılması şartı tek başına yeterli olmayıp ivedilik Kanun’da belirtilen doğal afet, salgın hastalık, can veya mal kaybı gibi ani ve beklenmeyen ve idarenin önceden öngöremediği gibi özel şartlara bağlanmıştır.

Bir işin acilen yapımına İdarece karar verildiği durumlarda Kanun’da belirtilen diğer şartlar mevcut değil ise, pazarlık usulü ile ihaleye çıkılması mümkün görülmemektedir.

Belediye tarafından gerçekleştirilen beton parke taşı ile yol ve kaldırım yapılması yapım işinde, *“yolun toprak olmasından kaynaklı toz olduğu kronik astım ve Koah hastalarının bulunduğu yolu ivedi bir şekilde yapılmasının halk sağlığı açısından önem arz etmesi”* gerekçe gösterilerek pazarlık usulü ile ihale edilmiştir. Kilitli Parke Taşı ve Bordür Alımı İşinde ise, *“kış aylarının gelmesi inşaat yapım işlerinin ertelenmesi ve malzeme fiyatlarının yükselmesi nedeniyle”* şeklindeki gerekçe ile pazarlık usulü ile ihalesi yapılmıştır. Söz konusu ihalelerin gerekçelerinden görüleceği üzere ivedilik şartı ve doğal afet, salgın hastalık, can veya mal kaybı gibi ani ve beklenmeyen ve idarenin önceden öngöremediği gibi bir durum ortaya çıkmamıştır.

Bu işlerin temel ihale usulleri tercih edilerek ihale edilmemesi ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine göre gerekli şartlar oluşmadığı halde istisnai bir ihale usulü olan pazarlık usulü tercih edilerek ihale edilmesi anılan madde hükümleri yanında Kanun'un 5'inci maddesinin birinci ve dördüncü fıkralarında yer alan ihale ilkelerine de aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu İdaresi cevabında mevcut yolların ham toprak veya 0-10 mm malzeme kaplı olması sebebi ile aşırı toz ve çamura neden olduğu ve tasarruf tedbirleri nedeniyle İller Bankasından kullanılmış kredinin iptal edilebilir düşüncesiyle pazarlık usulünün tercih edildiği ifade edilmiştir. Söz konusu gerekçelerden görüleceği üzere ivedilik şartı ve doğal afet, salgın hastalık, can veya mal kaybı gibi ani ve beklenmeyen ve idarenin önceden öngöremediği gibi bir durum ortaya çıkmamıştır. Nitekim mevcut yolların aşırı toz veya çamura neden olması ivedilik şartını sağlamadığı gibi idarenin önceden öngöremediği bir durum değildir. Bu nedenle şartları oluşmadan pazarlık usulü ile ihale yapılmaması gerekmektedir.

Sonuç olarak, kaynakların verimli kullanılması ve kamu yararının korunmasını sağlamak amacıyla gerekli şartlar oluşmadan ihalelerin istisnai bir usul olan pazarlık usulüne göre ihale edilmemesi için İdare tarafından gerekli dikkat ve özenin gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Doğrudan Temin Limitlerinin Altında Kalmak Amacıyla Alımların Kısımlara Bölünmesi

Açık ihale usulü ile gerçekleştirilmesi gereken bazı mal ve hizmet alımlarının, parasal limitlerin altında kalmak amacıyla 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, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadıkça mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği ve eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale

usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin Kanun’da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun’un “Doğrudan Temin” başlıklı 22’nci maddesinin (d) bendinde; büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin on beş milyar, diğer idarelerin beş milyar Türk lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımları için ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulüne başvurulabileceği belirtilmiştir. Kanun metninde yer alan parasal limitler her yıl Kamu İhale Kurumu tarafından güncellenmekte olup 2024 yılı için uygulanacak limitler; 24.01.2024 tarihli ve 32439 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2024/1 numaralı Kamu İhale Tebliği ile büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idareler için 622.756,00 TL, diğer idareler için 207.453,00 TL olarak belirlenmiştir.

Kamu İdaresinin 2024 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun’un 22/d bendi kapsamında gerçekleştirdiği harcamaların incelenmesi neticesinde; beton parke taşı ile yol ve kaldırım yapılması, akaryakıt, kereste, profil demir ve diğer inşaat malzemeleri alımı gibi niteliği itibariyle bütünlük arz eden veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek olan mal ve hizmet alımlarının, parasal limitleri aşmamak amacıyla mevzuata aykırı bir şekilde kısımlara ayrılarak açık ihale usulü yerine doğrudan temin yöntemiyle aynı yükleniciden gerçekleştirildiği görülmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, sokakların yoğun çamur ve toz olması, nakit yetersizliği gibi nedenlerden dolayı alımlarını parasal limitlerin altında kalacak şekilde kısımlara bölündüğü ifade edilmiştir. İdare cevabında belirtilen nedenler alımların doğrudan temin usulüyle gerçekleştirilerek parasal limitlerin altında kalacak şekilde kısımlara bölünmesi için gerekçe olamaz.

Kamu İdaresinin; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak için aynı veya niteliği itibariyle bütünlük sağlayabilecek alımlarını doğrudan temin usulüyle gerçekleştirmek amacıyla parasal limitlerin altında kalacak şekilde kısımlara bölmemesi gerekir. İhtiyaçların önceden belirlenip, belirli bir plan dahilinde 4734 sayılı Kanun’da yer alan hükümlere göre temin edilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Alımlarda Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan %10'luk Sınırın Aşılması

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21 ve 22'nci maddelerine göre parasal limitler kapsamında yapılan alımlarda %10 sınırının aşılmasına rağmen Kamu İhale Kurumundan uygun görüş alınmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinde satın alma usullerinden pazarlık usulü ve türleri açıklanmış, birinci fıkranın (f) bendinde 2024 yılı için yaklaşık maliyeti 2.076.108,00 TL'ye kadar olan mal ve hizmet alımlarının bu usulle gerçekleştirilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Takip eden 22'nci maddesinde ise ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile ilan yapılabileceği açıklanmış ve ilgili maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 622.756,00 TL'ye kadar, diğer idarelerin ise 207.453,00 TL'ye kadar ihtiyaçlarını bu bent kapsamında temin edebileceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 62'nci maddesinde idarelerce uyulması gereken diğer kurallar belirtilmiştir. İlgili maddenin birinci fıkrasının (ı) bendinde, yukarıda bahsedilen 21 ve 22'nci madde için bahsedilen limitler kapsamında yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı belirtilmiştir.

Kamu İhale Kurumu tarafından yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesi ile de Kanunun 62'nci maddesinin (ı) bendinin nasıl uygulanacağı düzenlenmiştir. Buna göre idarelerin;

Mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranını hesaplamaları,

İhale ve harcama yapmaya yetkili birimlerinin 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yaptıkları harcamalarının, toplam ödeneklerinin %10 oranını aşp aşmadıklarını takip etmeleri,

21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yapacakları harcamaların yıllık bütçelerinde mal ve hizmet alımı ile yapım işleri için ayrılan ödenekleri toplamının %10 oranını aşacağını

anlaşılması halinde, mahalli idarelerde üst yönetici tarafından 62'nci maddenin (1) bendi uyarınca uygun görüş için Kamu İhale Kurumu'na başvuruda bulunmaları,

Gerekmektedir.

Yapılan incelemede, ihale ve harcamaya yetkili birimlerin Tebliğ'in emrettiği şekilde 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yapacakları harcamaları mali yıl içinde takip etmediği, öngörülen ödeneklerin mal alımı için %62'sine, hizmet alımı için %96'sına ve yapım işleri için %84'üne ulaşılacak suretiyle %10 sınırının aşıldığı ve uygun görüş için Kamu İhale Kurumuna başvuruda bulunulmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu hususla ilgili mevzuat hükümlerine riayet edileceğini belirtmiştir.

Sonuç olarak, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21 ve 22'nci maddelerine göre parasal limitler kapsamında yapılan alımlarda %10 sınırının takip edilmesi ve bu sınırın aşılması durumunda Kamu İhale Kurumundan uygun görüş alınması gerekmektedir.

BULGU 8: Yapı Ruhsatı Düzenlenmeden Önce Otopark Bedellerinin Alınmaması

Otopark Yönetmeliği gereği otopark ihtiyacını kendi parselinden karşılamayan yapılara ilişkin olarak yapı ruhsat harcıyla birlikte tahsil edilmesi gereken otopark bedellerinin tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 37'nci ve 44'üncü maddelerine dayanılarak hazırlanan Otopark Yönetmeliği'nin "Yapı ruhsatı ve kullanma izinlerinin verilmesi" başlıklı 10 uncu maddesinde, yapılacak yapılara belirtilen esaslara göre otopark yerleri ayrılmadan yapı ruhsatı verilmeyeceği ve söz konusu otoparklar inşa edilip hazır hale getirilmeden yapı kullanma izni verilmeyeceği düzenlenmiştir. Yönetmelik'in "Otopark Bedelinin Tahakkuk ve Tahsili" başlıklı 12'nci maddesi uyarınca otopark bedellerinin tahakkuk ve tahsil esasları bu Yönetmelik hükümleri dikkate alınarak ilgili idareler tarafından belirlenecek ve otopark bedelleri kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılacaktır.

Bu düzenlemelere göre otopark bedellerinin kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılması, bu hesapta toplanan meblağa yasaların öngördüğü faiz

oranının uygulanması ve hesaptaki meblağın otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılmaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 89 adet otopark yeri için yapı ruhsat harcıyla birlikte alınması gereken otopark bedelleri tahsil edilmemiştir. Diğer bir ifadeyle Otopark Yönetmeliği gereği otopark ihtiyacını kendi parselinden karşılayamayan yapılara ilişkin olarak yapı ruhsat harcıyla birlikte tahsil edilmesi gereken bedeller için herhangi bir otopark hesabının açılmadığı, yapı ruhsatı düzenlenmeden önce tahsil edilmesi gereken otopark bedellerinin tahsil edilmediği görülmüştür.

Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu husus kabul edilmiş olup, sonraki dönemlerde mevzuat hükümlerine riayet edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, otopark gelirlerinin takibinin, tahakkukunun ve tahsilatının yapılmaması, belirtilen mevzuat hükümlerinin hayata geçirilememesine ve otopark sorununun çözümü amacıyla kullanılabilecek gelirlerde önemli kayıplara neden olduğundan, bu gelirlerin anılan Yönetmeliğe uygun olarak tahakkuk ve tahsil esaslarının belirlenmesi ve 89 adet otopark yeri için otopark bedellerinin tahsil edilmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 9: Yapı Ruhsatlarının Süresinde Sosyal Güvenlik Kurumuna Bildirilmemesi

Yapı ruhsatlarının verildiği tarihten itibaren 1 ay içinde Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) bildirilmediği görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun "İşyeri, işyerinin bildirilmesi, devri, intikali ve nakli" başlıklı 11'inci maddesinde;

"Valilikler, belediyeler ve ruhsat vermeye yetkili diğer kamu ve özel hukuk tüzel kişileri, yapı ruhsatı ve diğer tüm ruhsat veya ruhsat niteliği taşıyan işlemlerine ilişkin bilgi ve belgeler ile varsa bunların verilmesine esas olan istihdama ilişkin bilgileri, verildiği tarihten itibaren bir ay içinde Kuruma bildirmekle yükümlüdürler. (Ek cümle: 15/2/2018-7099/18 md.) Bu bildirimlerden hangilerinin işyerinin bildirilmesi yerine geçeceği Kurumca belirlenir, belirlenenlerle ilgili ayrıca işyeri bildirgesi düzenlenmez." denilmiştir.

Buna göre belediyeler yapı ruhsatı ve diğer tüm ruhsat niteliği taşıyan belgeleri verildiği tarihten itibaren 1 ay içinde SGK'ya bildirmekle yükümlüdürler.

Aynı Kanun'un "Kurumca verilecek idarî para cezaları" başlıklı 102'nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi;

"11 inci maddesinde belirtilen bildirgeyi, Kurumca belirlenen şekle ve usûle uygun vermeyenler veya Kurumca internet, elektronik veya benzeri ortamda göndermekle zorunlu tutulduğu halde, anılan ortamda göndermeyenler veya bu Kanunda belirtilen süre içinde Kuruma vermeyenlere;

1) Kamu idareleri ile bilânço esasına göre defter tutmak zorunda olanlar için asgari ücretin üç katı tutarında,

...

idari para cezası uygulanır."

Şeklindedir.

Yukarıda yer alan hükme göre Kanun'un 11'inci maddesinde belirtilen bildirgeyi SGK tarafından belirlenen şekle ve usule uygun vermeyen kamu idareleri için asgari ücretin 3 katı tutarında ceza uygulanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, düzenlenen yapı ruhsatlarının 1 ay içinde SGK'ya bildirilmesi gerekirken 2021 yılı Kasım ayından itibaren düzenlenmiş olan yapı ruhsatlarının hiçbirinin SGK'ya bildirilmediği görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında denetim sonrası SGK'ya bildirimlerin yapıldığını belirtmiştir. Ancak geçmiş yıllarda SGK'ya bildirilmemiş olan yapı ruhsatları ile ilgili herhangi bir işlem tesis edilmemiştir.

Sonuç olarak, geçmişte düzenlenmiş ve SGK'ya bildirilmemiş olan yapı ruhsatlarının SGK'ya bildirilmesi, SGK tarafından uygulanacak idari para cezalarının ise söz konusu yapı ruhsatlarını bildirimle görevle olan personellere rücu edilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Ödemelerin İnternet Bankacılığı Aracılığıyla Yapılması

İdarenin banka hesabı üzerinden gerçekleştirilen ödemelerin yasal düzenlemelere aykırı şekilde internet bankacılığı kullanılarak gerçekleştirildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları” başlıklı 61’inci maddesinin birinci fıkrasında, giderlerin hak sahibine ödenmesi, para ve para ile ifade edilen değerlerin ilgilere verilmesi ve gönderilmesi işlemleri muhasebe hizmeti kapsamında sayılmış ve bu hizmeti yürütenlerin muhasebe yetkilisi olacağını hükme bağlanmıştır.

Öte yandan muhasebe yetkililerinin çalışma usul ve esaslarını da düzenleyen Muhasebe Yetkilisi Adaylarının Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Muhasebe Yetkililerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in 23’üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, giderleri ve borçları hak sahiplerine ödemek, muhasebe yetkilisinin görev ve yetkileri arasında sayılmış, yine aynı Yönetmelik’in 30’uncu maddesinde, ödeme emrinde yer alan tutarlarının hak sahiplerinin banka hesabına aktarılacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 56’ncı maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde kurumun banka hesabından yapılacak ödemeler ve aktarmaların usulüne ilişkin düzenleme yapılarak, kurumun hesaplarının bulunduğu bankalardan nakden yaptırılacak ödemeler için bu bankaların kendi çekleri; ödeme yapılacak kişilerin hesaplarına yapılacak aktarmalar için ise Yönetmelik ekinde şekli ve içereceği bilgileri belli edilen “gönderme emri” belgesinin düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Aynı Yönetmelik’in 59’uncu maddesinin dördüncü fıkrasında ise bankadan yapılacak her bir ödeme için düzenlenen gönderme emirlerinin iki nüsha olarak düzenleneceği ve muhasebe yetkilisince görevlendirilen ve adı, soyadı ve imza örneği daha önce bankaya yazılı olarak bildirilen bir memur tarafından günlük olarak banka yetkililerine zimmetle teslim edileceği belirtildikten sonra bu belgelerin banka tarafından geri iadesine ve saklanmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Söz konusu yasal düzenlemeler, belediyelerin muhasebe birimlerinin Kurum banka hesabından ilgililerin banka hesabına hangi usul ve esasla aktarılacağını hüküm altına almıştır. Mevzuatta, mahalli idarelerin banka aracılığıyla yapacakları ödemelerde başka bir yöntem kullanmasına imkân tanıyan başka bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla muhasebe hizmetini yürütenlerin ilgililere banka üzerinden yapacakları ödemelerde yukarıda belirtilenler dışında başka bir yöntemi kullanmaları yasal düzenlemelere aykırılık teşkil edecektir.

Yapılan incelemede, muhasebe yetkilisinin yukarıda zikredilen Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak internet bankacılığı kullanılmak suretiyle İdarenin banka hesapları üzerinden elektronik fon transferi (EFT) yoluyla ilgililere ödeme yaptığı tespit edilmiştir. Söz konusu ödemelere esas teşkil eden ödeme emri belgeleri ve muhasebe işlem fişlerinin ekine Yönetmelik’te belirtilen “gönderme emri belgesi”nin eklendiği, ancak bu belgenin genel olarak bankaya gönderilmediği veya ilgilinin hesabına EFT yoluyla para aktarıldıktan sonra düzenlendiği, başka bir deyişle önce ödemenin yapıldığı, gönderme emrinin daha sonra düzenlendiği tespit edilmiştir.

Her ne kadar, muhasebe yetkilisi tarafından ödemelerin internet bankacılığı yoluyla yapılması uygulamada bazı kolaylıklar sunmuş olsa bile, mevcut durum yukarıda yer verilen yasal düzenlemelere aykırılık teşkil etmektedir. Hukuka aykırılığın yanında mevcut uygulamada büyük bir güvenlik riskini de bünyesinde barındırmaktadır. Zira uygulama ile belediyeler için hukuksal alanın dışına çıkılmakta, internet bankacılığının kullanılmasından doğacak olan güvenlik riskleri ile karşı karşıya kalınmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında hem zamandan kazanmak hem de hata yüzdesi az olduğu için işlemlerin internet bankacılığı ile yapıldığını ifade etmiştir. Ancak söz konusu durum yukarıda yer verilen yasal düzenlemelere aykırılık teşkil etmekle birlikte büyük bir güvenlik riskini de bünyesinde barındırmaktadır.

Sonuç olarak, İdarenin banka hesaplarından ilgililerin banka hesaplarına gönderilecek tutarların yukarıda açıklandığı üzere mevzuatın öngördüğü şekilde aktarımının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 11: İstiap Haddinden Fazla Taşıma Yapılması

İdare tarafından yaptırılan kamyonlar ile taşıma işlerinin, Karayolları Trafik Kanunu hükümlerine uygun olarak yerine getirilmediği, kamyonlara istiap hadlerini aşan yüklemeler yapıldığı halde yüklenicilerin ceza almaları için gerekli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

Konu ile ilgili olarak 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanununun “Araçların yüklenmesi” başlıklı 65’inci maddesinde;

“Araçların yüklenmesinde, yönetmeliklerle belirlenen ölçü ve esaslara aykırı olarak;

a) Taşıma sınırı üstünde yolcu alınması,

b) Azami yüklü ağırlığın veya izin verilen azami yüklü ağırlığın aşılması,

c) (b) bendindeki ağırlıklar aşılmamış olsa bile azami dingil ağırlıkları aşılabilecek şekilde yüklenmesi,

d) Karayolu yapısı ve kapasitesi ile trafik güvenliği bakımından tehlikeli olabilecek tarzda yükleme yapılması,

e) Tehlikeli ve zararlı maddelerin gerekli izin ve tedbirler alınmadan taşınması,

f) Ağırlık ve boyutları bakımından taşınması özel izne bağlı olan eşyanın izin alınmadan yüklenmesi, taşınması ve taşıtırılması,

g) Gabari dışı yük yüklenmesi, taşınan yük üzerine veya araç dışına yolcu bindirilmesi,

h) Yükün karayoluna degecek, düşecek, dökülecek, saçılacak, sızacak, akacak, kayacak, gürültü çıkaracak şekilde yüklenmesi,

i) Yükün, her çeşit yolda ve yolun her eğiminde dengeyi bozacak, yoldaki bir şeye takılacak ve sivri çıkıntılar hasıl edecek şekilde yüklenmesi,

j) Sürücünün görüşüne engel olacak, aracın sürme güvenliğini bozacak ve tescil plakaları, ayırım işaretleri, dur ve dönüş ışıkları ile yansıtıcıları örtecek şekilde yüklenmesi,

k) Çeken ve çekilen araçlarla ilgili şartlar ve tedbirler yerine getirilmeden araçların çekilmesi,

yasaktır.

Birinci fıkranın (a) bendi hükümlerine uymayanlara, (...) ⁽¹⁾ 50 Türk Lirası; (d), (h), (i), (j) ve (k) bentleri hükümlerine uymayanlara 125 Türk Lirası; (e) ve (f) bentlerindeki hükümlere uymayanlara 250 Türk Lirası; (c) ve (g) bentleri hükümlerine uymayan işletenlere 500 Türk Lirası, (g) bendine aykırı yük gönderenlere 1.000 Türk Lirası idarî para cezası verilir. Ayrıca, bütün sorumluluk ve giderler araç işletenine ait olmak üzere, fazla yolcular en yakın yerleşim biriminde indirilir, birinci fıkranın (e) ve (f) bentlerindeki şartlara uymayan yük taşımada kullanılan taşıtlar, gerekli izinler sağlanıncaya kadar trafikten men edilir. ⁽¹⁾

Birinci fıkranın (b) bendine uymayarak;

a) % 10 fazlasına kadar yüklemelerde 500 Türk Lirası,

b) % 15 fazlasına kadar yüklemelerde 1.000 Türk Lirası,

- c) % 20 fazlasına kadar yüklemelerde 1.500 Türk Lirası,
 - d) % 25 fazlasına kadar yüklemelerde 2.000 Türk Lirası,
 - e) % 25'in üzerinde fazla yüklemelerde 3.000 Türk Lirası,
- işleten ve gönderenlere ayrı ayrı idarî para cezası verilir.

Ağırlık ve boyut kontrol mahallerinde işaret, ışık, ses veya görevlilerin dur ikazına rağmen tartı veya ölçü kontrolüne girmeden seyrine devam eden araçlara tescil plakalarına göre 1.000 Türk Lirası idarî para cezası uygulanır.

Azami yüklü ağırlığın % 20'den fazla aşılması halinde fazla yük, birinci fıkranın (b) bendine uygun hale getirilmeden yola devam etmesine izin verilmez.

Milletlerarası taşımalarda yabancı plakalı araçların birinci fıkraya uymayan işleten ve gönderenlerine verilen idarî para cezaları tahsil olunmadan anılan araçların yola devam etmelerine izin verilmez.

İşleten ile gönderenin aynı olması halinde birinci fıkraya uymayan işleten ve gönderen için uygulanacak idarî para cezalarının toplamı uygulanır.

Gönderenin birden fazla olması veya tespit edilememesi halinde birinci fıkraya uymayan işleten ve gönderen için uygulanacak idarî para cezalarının toplamı işletene uygulanır.

Araçların yüklenmesine ilişkin ölçü ve usuller, ağırlık ve boyut kontrolü usul ve esasları ile tartı toleransları Ulaştırma Bakanlığı tarafından yönetmelikle belirlenir.

Uluslararası yük ve yolcu taşımacılığına ilişkin konularda ikili ve çok taraflı anlaşma hükümleri saklıdır.

Tarım alanlarına yapılacak yük ve yolcu taşımacılığına ilişkin esas ve usuller yönetmelikte belirlenir.”

Denilmektedir.

İdare tarafından yaptırılan işler içerisinde yer alan taşıma işleri veya İdare tarafından doğrudan yaptırılan taşıma işlerinin Karayolları Trafik Kanunu'nun yukarıda yer alan hükümlerine uygun olarak yapılmasının zorunlu olduğu açıktır. Bu mevzuata uygun olmayan

taşımlar mevcut yollara zarar vereceği gibi taşıma araçlarına da zarar vereceği bilinmektedir. Ayrıca, söz konusu taşımaların yüklenicilere/taşıyıcılara da haksız kazanç temin edeceği açıktır.

İdareler tarafından yaklaşık maliyet hesapları yapılırken Karayolları Trafik Kanununa da uygun olarak taşıma formülü kullanılmaktadır. Bu formülde yer alan katsayı (K Katsayısı), Karayolları Trafik Kanunu dikkate alınarak belirlenmiş ve araçların yola verebileceği zarar dikkate alınarak istiap hadleri dikkate alınmıştır.

Uygulamada, taşımalara ilişkin kantar fişleri incelendiğinde istiap haddi 16 ton civarında olan kamyonlara 18 ile 40 ton arasında yükleme yapıldığı anlaşılmaktadır. Söz konusu uygulamanın, yapılan işin “niteliğine uygun yapılmadığını” veya “uygun yapılmayan işler” tanımına girdiği de açıktır. İdarenin önlem olarak istiap haddinden fazla yüklenen araçlar ile gelen malzemenin kabul etmemesi ve tespit edilen fazla yüklü araçlara gerekli cezai işlemlerin yapılması için ilgili mercilere bildirimde bulunması gerekmektedir.

Kamu İdaresi nakliyelerdeki istiap hadlerine ve kantar fişlerine dikkat edileceğini bildirmiştir.

Sonuç olarak, yapım işleri içerisinde yer alan taşıma işleri veya İdare tarafından doğrudan yaptırılan taşıma işlerinin Karayolları Trafik Kanunu hükümlerine uygun yaptırılması, istiap haddinden fazla yüklenen araçlar ile gelen malzemenin kabul edilmemesi ve tespit edilen fazla yüklü araçlar için gerekli cezai işlemlerin yapılması için ilgili mercilere bildirimde bulunulması gerekir.

BULGU 12: Bütçe Emanetlerinin Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması

Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34’üncü maddesinde; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği, ancak sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı

borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinin altıncı fıkrasında ise; muhasebe yetkililerinin, 34'üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumlu oldukları ifade edilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320-Bütçe Emanetleri Hesabının niteliğini ve hesaba ilişkin işlemleri düzenleyen 248 ve 249'uncu maddelerinde bu hesabın, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı ve yapılacak ödemelerde söz konusu tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasının gözetileceği hüküm altına alınmıştır.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılabacağı üzere, Belediyenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde, emanet hesaplarına alınan tutarların mevzuatında belirtilen ödemelere öncelik vermek şartıyla muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte emanet hesaplarda izlenen söz konusu tutarların kayda alınma sırasına göre ödenmesinde muhasebe yetkilisinin sorumluluğu bulunmaktadır.

320-Bütçe Emanetleri Hesabının ayrıntısının incelenmesi neticesinde, İdare tarafından söz konusu hesaptan yapılan ödemelerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu husus kabul edilmiş olup, sonraki süreçte muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeme yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 320-Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin mevzuatına uygun şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Yevmiye Madde Numaralarının Düzenli ve Mütteselsil Olmaması

İdarenin 2024 yılı hesabını oluşturan ödeme emri belgeleri ve muhasebe işlem fişlerine yevmiye numaraları verilirken, bazı yevmiye numaralarının kullanılmayarak atlandığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinde;

"İşlemler, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilir; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılır." denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni" başlıklı 44'üncü maddesinde ise;

"Yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defterdir. Yevmiye defterine açılış kaydı yapıldıktan sonra, günlük işlemler muhasebeleştirme belgelerine dayanılarak kaydedilir." düzenlemesi bulunmaktadır.

Yukarıda yer alan maddelerden de anlaşılaacağı üzere yevmiye defterine kayıtların müteselsil olarak yapılması ve her bir işleme ayrı bir yevmiye numarası verilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin 2024 yılı yevmiye defterinde 6 adet yevmiye numarasının atlanarak boş bırakıldığı tespit edilmiştir.

Yevmiye numaralarının düzenli ve müteselsil olmaması, muhasebe kayıtlarının yazılım kullanılarak yapıldığı göz önüne alındığında, söz konusu yazılım ortamında kayıtların takip eden sıra numarası almaksızın yapılabildiğini göstermekte ve manipüle edilebileceği anlamına gelmektedir. Bu da kayıtların doğruluğu güvenliliği ve güvenilirliğine ilişkin bir risk oluşturmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu hususla ilgili mevzuat hükümlerine riayet edileceğini belirtmiştir.

Bu itibarla, kullanılan yazılım üzerinde gerekli önleyici kontrollerin eklenmesi ile kaydedilen işlemlere müteselsil numara verilmesinin zorunlu hale getirilmesi ve yazılımın sıra numarası atlayarak işlem yapmaya izin vermemesinin sağlanması gerekir.

BULGU 14: Sözleşme Yapılması Gereken Doğrudan Teminlerde Sözleşme Yapılmaması ve Alımı Yapılacak İhtiyacın Niteliklerinin Belirlenmemesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesine göre yapılan doğrudan temin dosyalarının bir kısmı için sözleşme yapılması gerektiği halde sözleşme yapılmadığı, ayrıca alımı yapılacak ihtiyacın niteliklerinin teklif mektubunun malın – hizmetin özellikleri bölümünde veya ek teknik şartnamesinde belirtilmediği görülmüştür.

22.08.2009 tarihli ve 27327 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22'nci maddesinin ilgili bölümünde;

“22.1.1.2. Söz konusu hükümler uyarınca anılan maddede belirtilen nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasında kolaylık sağlanması amaçlanmış olmakla birlikte, ihtiyacın niteliğine göre, ilan yapılması, teminat alınması, ihale komisyonu kurulması, isteklilerde belirli yeterlik kriterlerinin aranması ile şartname ve sözleşme düzenlenmesi gibi hususlar idarelerin takdirindedir.

22.1.1.3. Bu madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunlu olup bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılması idarelerin takdirindedir. Buna karşılık, 22 nci maddenin (c) bendi kapsamında yapılan alımlarda ise madde metninde belirtildiği üzere sözleşme yapılması zorunludur.”

Denilmektedir.

Benzer hükümler 11/07/2023 tarihli ve 32245 no.lu Resmi Gazetede yayımlanarak 01/02/2024 tarihinde yürürlüğe giren "Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Kamu İhale Tebliği"nin "Alımlara İlişkin uygulama esasları" başlıklı 4'üncü maddesinde;

“(1) Alımlar, e-fiyat teklifi veya fiziki ortamda fiyat teklifi alınmak suretiyle yapılabilir ve alımlara ilişkin süreçler kısmen veya tamamen, EKAP üzerinden elektronik ortamda yürütülebilir.

(2) Alımlar için onay belgesi düzenlenmesi, onayı takiben harcama yetkilisince görevlendirilen kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılması ve buna ilişkin belgelerin dayanakları ile birlikte onay belgesine eklenmesi zorunludur.

(3) Alımlar; ilan/duyuru yapılması, teminat alınması, ihale komisyonu kurulması ve Kanunun 10 uncu maddesinde sayılan yeterli kurallarının aranması zorunluluğu bulunmaksızın, harcama yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak gerçekleştirilebilir. Fiyat araştırması, kısmen veya tamamen elektronik ortamda yapılabilir.

(4) İdarelerce gerekli görülmesi halinde fiyat araştırması, ilgili ihale uygulama yönetmeliğinde düzenlenen yaklaşık maliyetin belirlenmesine ilişkin usul ve esaslar çerçevesinde yapılabilir. Ancak yapım işlerine ilişkin fiyat araştırmasının, 4/3/2009 tarihli ve 27159 mükerrer sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde belirlenen yaklaşık maliyetin hesaplanmasına ilişkin usul ve esaslara göre yapılması zorunludur. Alımlarda fiyat farkı hesaplanmasının öngörülmesi halinde, fiyat araştırması yapılması aşamasında bu hususun belirtilerek fiyat tekliflerinin alınması gerekmektedir.

(5) Teslimi, sunumu veya yapımı belli bir süreyi gerektiren alımlar ile Kanunun 22 nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında yapılan alımlarda sözleşme imzalanması zorunludur.

(6) Alıma ilişkin belirli kriter ve/veya teknik özelliklerin aranması durumunda, bunlara ilişkin bilgi ve/veya belgeler EKAP üzerinden veya kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının internet sayfası üzerinden temin veya teyit edilebilir.

(7) Danışmanlık hizmetleri, Kanunun 22 nci maddesinde belirtilen hallerden birinin gerçekleştiği durumlarda, bu Tebliğ hükümlerine göre temin edilebilir.

(8) Kanunun 22 nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limitler dahilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kurumun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığı kontrol edilir ve bu kişinin listede bulunduğu anlaşılmaması durumunda, söz konusu kişiden alım yapılmaz. Aynı maddenin diğer bentleri kapsamında yapılan alımlarda ise alım yapılacak gerçek veya tüzel kişiye ilişkin yasaklılık teyidi yapılmaz.

(9) Alım sonucuna ilişkin bilgilerin, en geç alımın yapıldığı ayı takip eden ayın onuncu gününe kadar Kuruma bildirilmesi zorunludur.

(10) Bedel içeren bir sözleşme kapsamında gerçekleştirilen alımlarda, ihale uygulama yönetmeliklerinin ilgili maddeleri çerçevesinde iş deneyim belgesi düzenlenebilir.”

Şeklinde yer almıştır.

Buna göre, malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunlu olup, alımı yapılacak mal veya hizmetin fiyatının doğru belirlenebilmesi için de teklif mektubunda alınacak mal veya hizmetin özelliklerinin açıkça belirtilmesi veya gerektiği durumlarda ayrıca teknik şartname hazırlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Uygulamada, doğrudan temin dosyalarında malzemenin özellikleri bölümüne fiyatı etkileyecek gerekli özelliklerin yazılmadığı veya eksik yazıldığı, teknik şartname düzenlenmesi gereken bazı dosyalar için teknik şartname düzenlenmediği, sözleşme düzenlenmesi gereken bazı dosyalar için sözleşme yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak etmiş olup, alımı yapılacak malzemelerin niteliklerinin alımdan önce açıkça belirtileceği ve sözleşmeye konu harcamalar için sözleşme düzenleneceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması, alımı yapılacak mal veya hizmetin fiyatının doğru belirlenebilmesi için de teklif mektubunda alınacak mal veya hizmetin özelliklerinin açıkça belirtilmesi veya gerektiği durumlarda ayrıca teknik şartname hazırlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 15: Kurum Mali Tablolarının İnternet Sitesinde Yayımlanmaması

Belediyenin yıllık ve diğer mali tablolarının kurumun resmî internet sitesinde yayımlanmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Mali tabloların hazırlanması” başlıklı 484'üncü maddesinde; mali tabloların, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanıp belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulacağı belirtilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Mali raporlama birimi” başlıklı 310'uncu maddesinde, kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu

idaresinin bir kurumsal birim olduğu ve kapsama dâhil her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu tespit edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Mali raporlamada sorumlular" başlıklı 311'inci maddesinde de, kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından; üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Adı geçen Yönetmelik'in "Mali raporlamada düzenlenecek temel mali tablolar ve diğer mali tablolar" başlıklı 313'üncü maddesinde ise, kamu idarelerince hazırlanacak mali tablolar sayılmış ve bunların kamuoyunun bilgisine sunulacağı hüküm altına alınmıştır.

Belirtilen Yönetmelik'in 314-326'ncı maddelerinde, belirtilen mali tabloların hazırlanma kriterleri izah edilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in "Mali raporlamada süreler" başlıklı 327'nci maddesinde ise, temel mali tabloların yıllık dönemler itibarıyla takip eden yılın nisan ayı sonuna kadar, diğer mali tabloların ise aylık dönemler itibarıyla takip eden ayın sonuna kadar hazırlanarak idarelerin resmî internet sitesinde yayınlanması gerektiği, kamu idare hesaplarının Sayıştaya verilmesi kapsamında hazırlanan mali tablolar ile elektronik ortamda yayımlanan mali tablolar arasında farklılık olması halinde nedenlerinin mali tablonun dipnotlarında açıklanacağı hükmüne yer verilmiştir.

Belediyenin internet sitesi incelendiğinde, kurumun yıllık temel mali tabloları ile diğer aylık mali tablolarının yayımlanmadığı anlaşılmıştır.

Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak etmiş olup, sonraki yıllarda mali tabloların internet sitesinde yayımlanacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, kurumun Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde, resmî internet sitesinde yayımlaması istenilen mali tablolarını, aynı Yönetmelikte belirtilen süreler içinde yayımlaması gerekmektedir.

BULGU 16: Belediyenin Faaliyet Raporlarının İdarenin İnternet Sayfasında Yayımlanmaması

Belediyenin Faaliyet Raporlarının İdarenin internet sayfasında yayımlanmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 41’inci maddesinde “Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Mahallî idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı, bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği Sayıştay’a ve Maliye Bakanlığına gönderilir.” hükmü yer almaktadır.

Faaliyet raporları, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 56’ncı maddesinde “Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 41’inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir. Faaliyet raporu Nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur.” ifadesi yer almaktadır.

Belediye Başkanı o yılın faaliyet raporunu meclise sunmakla yükümlüdür. Kitap olarak çoğaltılan faaliyet raporları meclis üyelerine dağıtılır. İlgili komisyona havale edilir ve çalışma değerlendirilir. Meclisin ikinci toplantısında Belediye başkanı o yılın faaliyet raporunda yer alan çalışmaları içeren bir ekranda görselleri de kullanarak sunum yapabilir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”in “Faaliyet raporlarının kamuoyuna açıklanması” başlıklı 20’nci maddesinde;

“MADDE 20 – (1) Genel faaliyet raporu, mahalli idareler genel faaliyet raporu ve idare faaliyet raporları Yönetmeliğin ilgili maddelerinde belirlenmiş olan sürelerle uyularak basın açıklaması yapılmak suretiyle kamuoyuna duyurulur ve ilgili idarenin internet sayfasında yayımlanır. İnternet sayfası bulunmayan idareler, faaliyet raporlarına kamuoyunun erişimini sağlamak üzere gerekli tedbirleri alırlar.”

Düzenlemesi yer almaktadır.

Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu husus kabul edilmiş olup, müteakip yıllarda Belediyenin Faaliyet Raporlarının internet sitesinde yayımlanacağı ifade edilmiştir.

Buna göre, Belediyenin Faaliyet Raporlarının internet sayfasında yayımlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 17: Doğrudan Temin Formu’nun Fiyat Araştırması Bölümünün Eksik Doldurulması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Doğrudan Temin” başlıklı 22’nci maddesi (a), (b) ve (c) bendlerine göre doldurulması gereken Doğrudan Temin Formu’nun fiyat araştırması bölümünün eksik doldurulduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Doğrudan temin” başlıklı 22’nci maddesinde;

“Aşağıda belirtilen hallerde ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir:

a) İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi.

b) Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması.

c) Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması.

...

Bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve 10 uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilir.”

Denilmektedir.

Konu ile ilgili olarak Kamu İhale Genel Tebliği’nin “İhtiyacın gerçek veya tüzel tek kişiden temini” başlıklı 22.2’nci maddesinde;

“İdareler, 4734 sayılı Kanunun 22 nci maddesinin (a) bendinin uygulamasında mal ve hizmet alımlarında, 4734 Sayılı Kanunun 22 nci maddesinin (a), (b), (c) Bentleri Kapsamında Tek Kaynaktan Temin Edilen Mallara/Hizmetlere İlişkin Formu (KİK022.0/M ve KİK021.0/H) kullanarak ihtiyacın neden sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğini detaylı olarak yazacak, fiyat araştırması yapacak, ihtiyaç konusu malın veya hizmetin niteliklerini tarif edecek ve bu hususlara ilişkin bütün belgeleri standart forma ekleyeceklerdir. Ayrıca, bir taahhüt kapsamında; taahhüt konusu sözleşme veya şartnamede yer alan hükümler nedeniyle belli bir marka veya modellen malın alınmasının zorunlu olduğu hallerde, 4734 sayılı Kanunun 22 nci maddesinin (a) bendinin uygulanması mümkün bulunmaktadır.”

Düzenlemesi yer almakta aynı Genel Tebliğ’in 22.1.1. ve 22.1.1.5’inci maddelerinde;

“İdarelerin yapacakları bu alımlar için Kanunun uygulanmasına yönelik olmak üzere aşağıdaki hususların açıklanması gerekli görülmüştür.

Ayrıca, 4/3/2009 tarihli ve 27159 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İhale Uygulama Yönetmeliklerinde 4734 sayılı Kanunun 22 nci maddesinin (a), (b), (c) bentleri kapsamında idarece yapılacak alımlarda kullanılmak üzere, “4734 sayılı Kanunun 22 nci maddesinin (a), (b), (c) Bentleri Kapsamında Tek Kaynaktan Temin Edilen Mallara/Hizmetlere İlişkin Form” yer almaktadır (KİK022.0/M ve KİK021.0/H). Anılan form hazırlanırken formdaki dipnot belirlemelerine özellikle dikkat edilmesi gerekmektedir. Buna göre alımın gerçek veya tüzel tek kişiden yapılma sebepleri ayrıntılı, net ve objektif bir biçimde ortaya konacak, Kanunun 22 nci maddesinin anılan bentlerinde belirtilen hükümlerin uygulanabilir olmasını sağlayan sebepler detaylı olarak yazılacak, bunlara ilişkin belgeler de anılan forma eklenecektir. Diğer yandan mal alımlarıyla ilgili olarak; ihtiyacın niteliği, ihtiyaç konusu malın ayrıntılı teknik özellikleri ve ne amaçla kullanılacağı, anılan amacı en az aynı verimlilik, etkinlik ve fonksiyonellikle karşılayabilecek diğer ürünlerin-modellerin-markaların vb. bulunup bulunmadığının tespitinin yapıp yapılmadığı ve bulunmuyorsa nedenleri, ihtiyaç konusu malı satan başka firmaların olup olmadığı gibi hususlara yer verilecektir.”

Denilmektedir.

Benzer hükümler 11/07/2023 tarihli ve 32245 no.lu Resmi Gazetede yayımlanarak 01/02/2024 tarihinde yürürlüğe giren "Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Kamu İhale Tebliği"nin 11, 12 ve 13'üncü maddelerinde de yer almaktadır.

Öte yandan, “4734 Sayılı Kanun’un 22’nci Maddenin (a), (b) ve (c) Bentleri Kapsamında Tek Kaynaktan Temin Edilen Mallara İlişkin Form”un Fiyat Araştırması Bölümü;

FİYAT ARAŞTIRMASI
4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun Doğrudan Temin Başlıklı 22 nci maddesinin 2 nci fıkrasına göre bu maddeye göre yapılacak alımlarda ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaç temin edilecektir.
Yaklaşık Bedel aşağıda yer alan metotlar kullanılarak gerçekçi bir şekilde tespit edilmiştir (ilgili belgeler eklenecektir): 1. Aynı hizmetin ilgili tek kaynaktan alan diğer kamu/özel tüzel kişiliklerine veya gerçek kişilere sunulmuş fiyatı 2. Aynı hizmet daha önce ilgili tek kaynaktan alındıysa, daha önceki alım bedelinin ÜFE kullanılarak, döviz cinsinden ise tespit tarihinde geçerli TCMB döviz alış kuru üzerinden güncellenmesi 3. İlgili tek kaynaktan istenen proforma fatura 4. Ticaret Odası, Sanayi Odası veya Meslek Odasından alınan fiyatlar 5. Diğer (açıklanacaktır)

Şeklindedir.

Formun üzerinde açık şekilde yazıldığı üzere, yaklaşık bedel formun son kısmında belirtilen metotlar kullanılarak tespit edilecek ve bu tespitler ile ilgili belgeler forma eklenecektir.

4734 sayılı Kanun’un 22’nci maddesinin (a) (b) ve (c) bentleri kapsamında tek kaynaktan temin edilen mallara ilişkin düzenlenen forma yazılacak yaklaşık bedel, aynı Kanun’un 22’nci maddesi (d) bendine göre daha dikkatli hazırlanması gerekmektedir. Çünkü, bu form ile belirlenen fiyat son fiyat olup ödemeye de esas alınmaktadır. 4734 sayılı Kanun’un 22/d maddesinin uygulamasında yer alan 3 teklif ile piyasa fiyat araştırması yapılmamakta, uygulanacak fiyat doğrudan belirlenmektedir.

Uygulamada formun doldurulması esnasında zorunlu olan yaklaşık bedelin belirlenmesi için kullanılan metot veya metotların belirlenmediği, fiyat tespiti için forma herhangi bir belge eklenmediği, fiyatın neye göre belirlendiğinin belli olmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi eksikliklere dikkat edileceğini ve tüm Belediye birimlerinin uyarılacağını bildirmiştir.

Sonuç olarak, alımlarda doğru fiyatın belirlenebilmesi için “4734 Sayılı Kanun’un 22’nci Maddenin (a), (b) ve (c) Bentleri Kapsamında Tek Kaynaktan Temin Edilen Mallara İlişkin Form”un fiyat araştırması bölümü yukarıda yer alan mevzuat hükümleri dikkate alınarak doldurulması gerekmektedir.

BULGU 18: Zemin Etüd Raporlarının Parsel Bazlı Yapılmasına Rağmen Farklı Parseller İçin Aynı Raporların Düzenlenmesi ve Parseller İtibariyle Yapılan Raporların Birbiriyle Çelişmesi

Yapı ruhsatı düzenlenmeden önce yaptırılan zemin etüd raporlarının parsel bazlı yapılmasına rağmen tek bir raporun tüm parseller için kullanıldığı ve parseller itibariyle raporların çeliştiği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun “Müelliflik, fenni mesuliyet, şantiye şefliği, yapı müteahhitliği ve kayıtlar” başlıklı 28’inci maddesinde;

“Bu Kanun kapsamındaki mimarlık, mühendislik ve planlama hizmetine ilişkin harita, plan, etüt, proje ve eklerinin düzenlenmesi ve bunların yerine getirilmesinin; uygulamada bulunulacak alanın, yerleşme merkezinin ve yapının sınıfına, özelliğine ve büyüklük derecesine göre, uzmanlık alanlarına uygun olarak 38 inci maddede belirtilen meslek mensuplarına yaptırılması mecburidir. Müellifler ve uygulamada bulunan meslek mensupları, işlerini bu Kanuna ve ilgili diğer mevzuata uygun olarak gerçekleştirmekten sorumludur.” denilmiştir.

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği’nin “Yapı ruhsatı işlemleri” başlıklı 55’inci maddesi ise;

“Yapı ruhsatı işleri bu maddede belirtilen esaslar çerçevesinde yapılır.

(2) Yeni inşaat, ilave ve esaslı tadilat yapmak üzere parsele ait imar durum belgesi, yol kotu tutanağı, kanal kotu tutanağı ve uygulama imar planına esas onaylı jeolojik ve jeoteknik etüt raporunun parselin bulunduğu alana esas bölümünü almak için; yapı sahipleri veya

vekilleri başvuru dilekçelerine aplikasyon krokisini ve tapu kayıt örneği veya istisnâî hâllerde tapu kayıt örneği yerine geçen belgeleri ekleyerek ilgili idareye müracaat ederler.” şeklindedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre yapı ruhsatı düzenlenmeden önce parsel bazlı jeolojik ve jeoteknik etüt raporunun düzenlenmesinin zorunlu olduğu, müellifler ve uygulamada bulunan meslek mensuplarının, işlerini 3194 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmesinden sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Parsel bazlı yapılan zemin etüd raporları incelendiğinde, Belediyenin muhtelif parsellerinde zemin etüdü yapan bir firmaya ait olan raporların içeriğinin, hatta içeriğinde yer alan fotoğraflarının dahi aynı olduğu görülmüştür. Diğer bir ifadeyle zemin etüd raporlarının sadece kapağı değişmekte içeriği ise aynı kalmaktadır. İlgili Firmaca yapılan tüm zemin etüdlerinin zemin taşıma kapasitesi tüm parseller için 2,00 kg/cm² olarak belirlendiği görülmüştür. Zemin taşıma kapasitesi binanın temelinin sürekli temel mi radye temel mi olacağını, binada kullanılacak beton ve demiri doğrudan etkilemektedir. Söz konusu firmaca düzenlenen tüm parsellerdeki zemin taşıma kapasitesi değerlerinin ve raporlarının aynı nitelikte olması raporların doğruluğu hususunda tereddütler oluşturmaktadır. Nitekim söz konusu firmanın yapmış olduğu zemin etüd raporları ile diğer firmaların yapmış olduğu yakın parsellerdeki zemin etüd raporları karşılaştırıldığında zemin taşıma kapasitesi değerlerinde ciddi farklar olduğu görülmektedir.

Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak etmiş olup, sonraki dönemlerde gerekli kontrol işlemlerinin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ilgili firmaca düzenlenen zemin etüd raporlarının gözden geçirilmesi ve mahallinde yer alan zeminin gerçek durumunu yansıtmadığının tespit edilmesi halinde gerekli işlemlerin tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 19: Trafik Tescil Kayıtlarında Yer Almasına Rağmen Envanterde Görünmeyen Taşıtların Bulunması

Belediyenin taşıtlarına ilişkin envanter kayıtları ile Türkiye Noterler Birliği kayıtlarının karşılaştırılması sonucunda, 7 adet taşıtın Noterler Birliği kayıtlarında olmasına karşın Belediye envanterinde mevcut olmadığı görülmüştür. 1 adet taşıtın ise satılmış olmasına rağmen

Belediye adına tescilinin iptal edilmemesi nedeniyle Noterler Birliği kayıtlarında görünmeye devam ettiği anlaşılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun’un “Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk” başlıklı 48’inci maddesinde ise;

“(…) Kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemleri, mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılır. Bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenler sorumludur.”

Hükmü yer almaktadır.

Kurumun sahip olduğu taşıtlar diğer tüm taşıtlar gibi tescil edilmekte ve Noterler Birliği’nin kayıtlarında yer almaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları ise sahibi oldukları taşıtları ayrıca envanter kayıtlarında tutmakta ve bu kayıtlar vesilesiyle kontrol ve denetim işlemlerini gerçekleştirmektedirler. Gerek Noterler Birliği gerekse de idarelerin kendi bilgi sistemlerinde taşıtlar kayıt altına alındığından her iki kaydın birbiri ile tutarlı olması gerektiği açıktır.

Yapılan incelemede, toplam 7 adet taşıtın (2 otobüs, 1 kamyon, 1 kamyonet, 2 özel amaçlı taşıt ve 1 otomobil) Türkiye Noterler Birliği kayıtlarında bulunmasına karşın Belediyenin envanterinde mevcut olmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca 1 adet kamyonun satılmış olmasına rağmen Noterler Birliği siteminde görünmeye devam ettiği anlaşılmıştır.

Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak etmiş olup, gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Kurumun envanter kayıtlarının fiili durumla uyumlu hale getirilmesi, Noterler Birliği kayıtlarında yer alan taşıtların nerede olduğunun tespitinin yapılması, satışı yapılan taşıtın ise Noterler Birliği kayıtlarından tescilinin düşürülmesi gerekmektedir.

BULGU 20: Doğrudan Temin Dosyası Düzenlenmeksizin Konaklama ve Yemek Ödemesi Yapılması ve Hizmet Alımının Gerçek Miktarlarının Belli Olmaması

Belediye tarafından bir firmaya yapılan konaklama ödemesi ile başka bir firmaya yapılan yemek ödemesi ile ilgili olarak doğrudan temin dosyası düzenlenmediği ve fiilen alınan hizmet alımı miktarları belli olmaksızın ödeme yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde;

“Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür:

a) (Değişik: 1/6/2007-5680/1 md.) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler.

...” denilmek suretiyle belediyelerin ihtiyaçlarını bu Kanun hükümlerine göre temin edecekleri hüküm altına alınmıştır.

Öte yandan aynı Kanun’un “İstisnalar” başlıklı 3’üncü maddesi ile Kanun uygulanmaksızın yapılabilecek alımlar belirlenmiştir.

Yine aynı Kanun’un “Uygulanacak ihale usulleri” başlıklı 18’inci maddesinde de “İdarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde aşağıdaki usullerden biri uygulanır:

a) Açık ihale usulü.

b) Belli istekliler arasında ihale usulü.

c) Pazarlık usulü.

d) (Mülga: 30/7/2003-4964/12 md.)”

Denilerek uygulanabilecek ihale usulleri belirlenmiştir.

Ayrıca Kanun’un “Doğrudan temin” başlıklı 22’nci maddesinde “Değişik: 30/7/2003-4964/15 md.)

Aşağıda belirtilen hallerde ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir:

a) İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi.

b) Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması.

c) Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması.

d) Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin onbeş milyar, diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar.

...” şeklinde yapılan düzenleme ile Kamu İhale Kanunu hükümleri uygulanmaksızın yapılabilecek bazı alımlar belirlenmiştir.

Bu düzenlemeler bir arada değerlendirildiğinde idarelerin ihtiyaçlarını esas olarak Kamu İhale Kanunu’nda belirlenmiş ihale usullerinden biri ile yapmasının esas olduğu ancak Kanun’da yer alan istisnalar kapsamındaki ihtiyaçlar için Kanun’un uygulanmayacağı ve bazı ihtiyaçların da Kanunda düzenlenen ancak ihale usulü olarak kabul edilmeyen doğrudan temin ile karşılanabileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin bir film yapım ajansı ile sponsorluk sözleşmesi imzaladığı ve buna dayanılarak bir ihale yapılmaksızın veya doğrudan temin dosyası da düzenlenmeksizin doğrudan fatura karşılığı konaklama ve yemek bedeli ödemesi yapıldığı anlaşılmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, önceki dönem Belediye Başkanı tarafından protokol yapıldığını ve bu protokole istinaden ödemelerin gerçekleştirildiğini ifade etmiştir. Ancak herhangi bir doğrudan temin dosyası düzenlenmeksizin veya ihale yapılmaksızın fatura karşılığı doğrudan ödeme yapılabilmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve açıklamalardan anlaşılabileceği üzere Kamu İhale Kanunu’ndan istisna olmayan bir hizmet alımı yapılacak ise Kanunda yer

verilen ihale usullerinden biri tercih edilerek ihale yapılması veya doğrudan temin dosyası düzenlenerek ihtiyaçların temin edilmesi gerekmektedir.

BULGU 21: Doğrudan Temin ile Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Dosyanın Mal Teslim ve Hizmet İfa Tarihinden Sonra Düzenlenmesi

Doğrudan temin ile yapılan mal alımlarında dosyanın mal teslim tarihinden sonra düzenlendiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinde;

"Aşağıda belirtilen hallerde ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir:

a) *İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi.*

b) *Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması.*

c) *Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması.*

d) *Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin onbeş milyar, diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar.*

...

Bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve 10 uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilir."

Denilmektedir.

Kanundaki bu düzenlemeye göre oluşturulan alt mevzuat hükümleri çerçevesinde doğrudan temin süreci;

- İhtiyacın Tespiti,

- Onay Belgesi Düzenlenmesi,

Onay Belgesi: alım konusu işin nev'i, niteliği, varsa proje numarası, miktarı, gereken hallerde yaklaşık maliyeti, kullanılabilir ödeneği ve tertibi, alımda uygulanacak usulü, avans ve fiyat farkı verilecekse şartlarını gösteren ve harcama yetkilisinin imzasını taşıyan belgeyi ifade eder.

- Görevlendirme Yapılması,

- Piyasa Fiyat Araştırması Yapılması,

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği Örnek 3 kullanılarak piyasa fiyat araştırması yapılır.

- Fiyatın Harcama Yetkilisi Tarafından Onaylanması,

Piyasa fiyat araştırması tutanağının altına harcama yetkilisi tarafından olur verilmek suretiyle gerçekleştirilebilir.

- 4734 sayılı Kanun'un 62/1 Maddesine Göre %10 Kontrolünün Yapılması,

- Alımın Yapılması,

Fatura düzenlenmesi, gerekli hallerde muayene kabul belgeleri ve taşınır işlem fişinin düzenlenmesi suretiyle alım yapılır.

- Ödeme,

Ödeme Emri Belgesi ekleri ile beraber düzenlenir ve ödeme yapılır.”

Şeklinde yürütülmelidir.

Uygulamada, Müdürlüklerin çok sayıda doğrudan temin dosyası işlemlerinde yukarıda belirtilen sürece uygun hareket edilmediği, alımın yapılması aşamasından önce gerçekleştirilmesi gereken işlemler yapılmaksızın alımın yapıldığı, mal veya hizmet alımından önceki işlemlerin mal ve hizmet alımından sonraki tarihlerde gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu hususla ilgili mevzuat hükümlerine riayet edileceğini belirtmiştir.

Sonuç olarak, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesi çerçevesinde yapılacak mal ve hizmet alımlarının yukarıda belirtilen süreçlere uygun olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 22: Taşınmaz Kira Sürelerinin İhaleye Çıkılmaksızın Encümen Kararıyla Uzatılması

Belediye tarafından kiraya verilen taşınmazlardan kira sözleşme süresi sona eren taşınmazların, kira sözleşmelerinin sona erdirilmesi ve yeni bir kiralama ihalesine çıkılması gerektiği halde encümen kararıyla yeniden uzatıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; "... belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür." denilerek belediyelerin taşınmaz kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Kanun kapsamında olduğu belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye meclisinin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinde; "*Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.*" ve "Belediye encümeninin görev ve yetkileri" başlıklı 34'üncü maddesinde; "*Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.*" hükümleri bulunmaktadır.

5393 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerine göre taşınmazların 3 yıla kadar belediye encümeni kararıyla ihale edilerek kiraya verilmesi mümkün olup 3 yılı aşan kiralamalarda ise belediye meclisinin kararı gereklidir. Kira süresi biten taşınmazlar için ise 2886 sayılı Kanunda yer alan usullere göre yeniden kiralama ihalesine çıkılması gerekmektedir.

2886 sayılı Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde; "*Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz...*", "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde ise; "... Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir. ..." hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden, belediye taşınmazlarının kiralanmasının 2886 sayılı Kanunda yer alan ihale usullerine tabi olduğu, sözleşme süresinin sonunda yeniden bu ihale usullerine göre ihale yapılması gerektiği, sözleşme süresinin on yıldan çok olamayacağı, kira süresi sonunda eğer işgal devam ederse sözleşmede aksine hüküm yoksa ecrimisil alınarak işgalcinin tahliyesine yönelik mülki amire talepte bulunulmasının gerektiği, söz konusu taşınmazların 2886 sayılı Kanun çerçevesinde yeniden ihale yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Öte yandan 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun 339’uncu maddesinde, konut ve çatılı işyeri kiralarna ilişkin hükümlerin, kamu kurum ve kuruluşlarının yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de uygulanacağı belirtilmiştir. Kanun’un 347’nci maddesinin birinci fıkrasında ise, “Konut ve çatılı işyeri kiralalarında kiracı, belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az on beş gün önce bildirimde bulunmadıkça, sözleşme aynı koşullarla bir yıl için uzatılmış sayılır. Kiraya veren, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremez. Ancak, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya veren, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebilir.” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden, belediye taşınmazlarının kiralanmasının 2886 sayılı Kanunda yer alan ihale usullerine tabi olduğu, sözleşme süresinin sonunda yeniden bu ihale usullerine göre ihale yapılması gerektiği, sözleşme süresinin on yıldan çok olamayacağı, kira süresi sonunda eğer işgal devam ederse sözleşmede aksine hüküm yoksa ecrimisil alınarak işgalcinin tahliyesine yönelik mülki amire talepte bulunulmasının gerektiği, söz konusu taşınmazların 2886 sayılı Kanun çerçevesinde yeniden ihale yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından kira süresi sona eren çatılı işyerleri için yeniden ihaleye çıkılmadığı, eski kiracılara encümen kararıyla birer yıl kiraya verildiği görülmüştür. Belediyenin kiralamış olduğu 87 adet taşınmazdan 74’ünün taşınmaz kira sözleşmelerinin başlangıç tarihlerinin 20 yıl ile 55 yıl arasında değiştiği görülmüştür. Bu uygulama hem ihale ile kiraya verme sürecindeki artırımlı bedellerinin önüne geçmekte, hem de kiranın rayicin altına düşmesine ve dolayısıyla Belediyenin gelir kaybına uğramasına sebep olmaktadır.

Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu husus kabul edilmiş olup, taşınmazların beş yıllık sürelerle ihaleye çıkılması için Belediye Meclisinden karar alındığı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine ve yapılan açıklamalara göre Belediyenin taşınmazlarının kiralınmasında kira sürelerinin encümen kararı ile uzatılmaması ve kira sözleşmeleri sona erdirilerek 2886 sayılı Kanun çerçevesinde yeni bir kiralama ihalesine çıkılması gerekmektedir.

BULGU 23: Kiralama İhalelerinde Mevzuata Aykırılıklar Bulunması

İdare tarafından yapılan taşınmaz kiralama ihalelerinde kira sözleşmelerinin noterlikçe tescil edilmediği, sözleşmelerin ita amiri tarafından onaylanmadığı, ihale ilanlarında bulunması zorunlu hususların olmadığı ve kesin teminat eksik alındığı görülmüştür.

A) Kira Sözleşmelerinin Notere Tescil Edilmemesi ve Kesin Teminatın Alınmaması veya Eksik Alınması

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre yapılan kiralama sözleşmelerinin noterlikçe tescil edilmediği ve kesin teminat bedellerinin alınmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Sözleşme yapılmasında müteahhit veya müşterinin görev ve sorumluluğu" başlıklı 57'nci maddesinde;

"Sözleşme yapılması gerekli olan hallerde müteahhit veya müşteri 31 inci maddeye göre onaylanan ihale kararının veya Maliye Bakanlığının vizesi gereken hallerde bu vizenin yapıldığının bildirilmesini izleyen günden itibaren 15 gün içinde geçici teminatı kesin teminata çevirerek noterlikçe tescil edilmiş sözleşmeyi, idareye vermek zorundadır.

Bu zorunluluklara uyulmadığı takdirde, protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın ihale bozulur ve varsa geçici teminat gelir kaydedilir." denilmiştir.

Buna göre müteahhit veya müşteri onaylanan ihale kararının bildirilmesini izleyen günden itibaren 15 gün içinde geçici teminatını kesin teminata çevirerek noterlikçe tescil edilmiş sözleşmeyi, idareye vermek zorundadır.

Yine aynı Kanun'un "Kesin teminat" başlıklı 54'üncü maddesi;

"Taahhüdün, sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, sözleşme yapılmasından önce müteahhit veya müşteriden ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle %6 oranında kesin teminat alınır. (Ek cümle:17/9/2004-

5234/9 md.) Tasfiye idaresince yapılan taşınır mal satışlarında kesin teminat, ihale bedelinin % 6'sından az olamaz.

Müteahhit veya müşterinin bu zorunluluğa uymaması halinde, protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın ihale bozulur ve varsa geçici teminatı gelir kaydedilir.” şeklindedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmüne göre istekli tarafından kesin teminat sunulmaması halinde ihalenin bozularak geçici teminatın gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Kiralama ihaleleri üzerinde yapılan incelemede, sözleşmelerin noterlikçe tescil ettirilmediği ve ihale bedelinin %6'sı oranında kesin teminat alınmadığı tespit edilmiştir. Sözleşmesi noterlikçe tescil ettirilmeyen ve mevzuata uygun olarak kesin teminat alınmayan kiralama sözleşmelerinin feshedilerek geçici teminatlarının gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, kiralama sözleşmelerinin noterlikçe tescil edilmesi ve ihale bedelinin %6'sı oranında kesin teminat alınması gerekmektedir.

B) İhale Kararlarının İta Amirince Onaylanmaması

2886 sayılı Kanun'a göre yapılan kiralamalarda ihale komisyonu tarafından alınan ihale kararlarının ita amiri (üst yönetici) tarafından onaylanmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Kanun'un “İhale kararlarının onayı veya iptal edilmesi” başlıklı 31'inci maddesinde;

“İhale komisyonları tarafından alınan ihale kararları, ita amirlerince karar tarihinden itibaren en geç 15 işgünü içinde onaylanır veya iptal edilir.

İta amirince karar iptal edilirse ihale hükümsüz sayılır.”

Kesinleşen ihale kararlarının bildirilmesi başlıklı 32'nci maddesinde;

“İta amirince onaylanan ihale kararları, onaylandığı günden itibaren en geç 5 işgünü içinde, üzerine ihale yapılana veya vekiline, imzası alınmak suretiyle bildirilir veya iadeli taahhütlü mektupla tebligat adresine postalanır.”

“İhalenin sözleşmeye bağlanması” başlıklı 53'üncü maddesinde;

“Bütün ihaleler bir sözleşmeye bağlanır. Sözleşme, idare adına ita amiri tarafından imzalanır.”

Denilmiştir.

Yapılan incelemede, ihale komisyonu tarafından alınan ihale kararlarının ita amiri tarafından onaylanmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak 2886 sayılı Kanun’a göre kiralama ihaleleri sonucu alınan ihale kararlarının ita amiri tarafından onaylanması gerekmektedir.

C) Kiralama İhalelerinin İlanlarında Bulunması Zorunlu Hususların Olmaması

2886 sayılı Kanun’a göre yapılan kiralama ihalelerinin ilanlarında bulunması zorunlu hususların ihale ilanlarında olmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Kanun’un “İhalenin ilanı” başlıklı 17’nci maddesinde;

“İhale konusu olan işler aşağıdaki esas ve usullere göre isteklilere ilân yoluyla duyurulur:

1. İhalenin yapılacağı yerdeki ilânlar:

a) Günlük gazete çıkan yerlerde ihaleler, ihalenin yapılacağı yerde çıkan gazetelerde en az bir gün aralıkla yayınlanmak suretiyle iki defa duyurulur.

Gazete ile yapılacak ilk ilân ile ihale günü arası 10 günden, son ilân ile ihale günü arası 5 günden az olamaz.

b) Günlük gazete çıkmayan yerlerdeki ihalelerde ilân, bu fıkranın (a) bendindeki süreler içinde ilgili idare ile hükümet ve belediye binalarının ilân tahtalarına asılacak yazılar ve belediye yayın araçları ile yapılır. Bu işlemler bir tutanakla belgelenir. Bu yerlerde en çok 7 gün aralıklarla gazete çıkıyorsa ayrıca gazete ile de bir defa ilân yapılır...” denilmiştir.

Buna göre, günlük gazete çıkmayan yerde ilanların ilgili idare ile hükümet ve belediye binalarının ilân tahtalarına asılacak yazılar ve belediye yayın araçları ile yapılması gerekmektedir.

Yine aynı Kanun’un “İlanlarda bulunması zorunlu hususlar” başlıklı 18’inci maddesinde;

“İlanlarda aşağıdaki hususların belirtilmesi zorunludur.

a) İhale konusu olan işin niteliği, yeri ve miktarı,

b) Şartname ve eklerinin nereden ve hangi şartlarla alınacağı,

c) İhalenin nerede, hangi tarih ve saatte ve hangi usulle yapılacağı,

d) Varsa tahmin edilen bedel ve geçici teminat miktarı,

e) İsteklilerden aranılan belgelerin neler olduğu,

f) Kapalı teklif usulüyle yapılacak ihalelerde, tekliflerin hangi tarih ve saate kadar nereye verileceği.”

“İlanın uygun olmaması” başlıklı 20’nci maddesi;

“17 ve 18 inci maddelerdeki hükümlere uygun olmayan ilanlar geçersizdir. Bu durumda ilan yenilenmedikçe ihale yapılamaz.

İlanların geçersizliği ihale yapıldıktan sonra anlaşılırsa, ihale veya sözleşme feshedilir. Ancak, işde ivedilik ve ihalede Devletin yararı varsa, ihale ve sözleşme Maliye Bakanlığının uygun görüşü ve birinci derece ita amirinin onayı ile geçerli sayılabilir.”

Denilmiştir.

Yapılan incelemede, günlük gazete çıkmayan yerdeki ilanların hükümet ve belediye binalarının ilan tahtalarına asılacak yazılar ile yapılması gerektiği halde söz konusu yerlerde herhangi bir ilan asılmadığı sadece belediye hoparlöründen duyurulduğu tespit edilmiştir. Ayrıca ilanda bulunması zorunlu hususlar arasında yer alan tahmin edilen bedel ve geçici teminat miktarının olmadığı görülmüştür. 2886 sayılı Kanun hükümlerine uygun olmayan ilanların geçersiz sayılması, kiralama ihalesi yapılanların ise sözleşmelerinin feshedilmesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak etmiş olup, 2025 yılında yapılan ihalelerde bulgu doğrultusunda işlem tesis edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kiralama ihalesi ilanlarının uygun araçlar ile ilan edilmesi ve ilanlarda bulunması zorunlu hususların yer alması gerekmektedir.

BULGU 24: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Kamu İdaresinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların cins tashihlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Cins Tashihlerinin Yapılması" başlıklı 10'uncu maddesi hükmü uyarınca, kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbirine uygun olmaması durumunda, fiili kullanım durumları esas alınarak tapu kayıtlarında cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

Anılan maddenin devamında tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlara ait cins tashihlerinin yapılması yükümlülüğünün bu taşınmazları kullanan idarenin durumu tespit eden yazısı üzerine, taşınmazın maliki olan idareye ait olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların, mevcut kullanım şekilleri ile tapuda kayıtlı bilgilerinin farklı olması halinde, tapu kayıtlarının taşınmazların mevcut kullanım şekilleri esas alınarak düzeltilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin taşınmaz envanterinde bulunan bazı taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapuda yer alan bilgilerinin farklı olduğu tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu husus kabul edilmiş olup, söz konusu yapıların geçmiş dönemlerde yapılan kamu yapıları olması nedeniyle mevcut haliyle kullanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Kamu İdaresinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların tapu kayıtlarının, taşınmazların mevcut kullanım şekilleri esas alınarak cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 25: Kurumun Mülkiyetindeki Bazı Yapıların Yapı Kullanma İzin Belgelerinin Bulunmaması

Kurumun mülkiyetinde bulunan bazı yapıların yapı kullanma izin belgelerinin bulunmadığı tespit edilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 5'inci maddesinde yapı; karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesisler olarak tanımlanmıştır.

Anılan Kanun'un 21'inci maddesi; *"Bu Kanunun kapsamına giren bütün yapılar için 26'nci maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınması mecburidir."* 30'uncu maddesi; *"Yapı tamamen bittiği takdirde tamamının, kısmen kullanılması mümkün kısımları tamamlandığı takdirde bu kısımlarının kullanılabilmesi için, inşaat ruhsatını veren ilgili belediye ve valilik bürolarından; 26'nci maddeye göre ruhsata tabi olmayan yapıların tamamen veya kısmen kullanılabilmesi için ise ilgili belediye ve valilikten izin alınması mecburidir. Mal sahibinin müracaatı üzerine yapının ruhsat ve eklerine uygun olduğu ve kullanılmasında fen bakımından mahzur görülmediğinin tespiti gerekir."* şeklindedir.

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin "Genel ilkeler" bölümünün 5'inci maddesinin 9'uncu fıkrası; *"Kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılara; imar planlarında o maksada tahsis edilmiş olmak, plan ve mevzuata aykırı olmamak üzere mimari, statik, tesisat fenni mesuliyeti ve her türlü sorumlulukların bu kamu kurum ve kuruluşlarınca üstlenilmesi ve mülkiyetin belgelenmesi kaydıyla avan projeye göre yapı ruhsatı, ilgili kamu kurumlarının geçici kabulünü müteakip yapı kullanma izin belgesi talep üzerine ilgili idaresince düzenlenir."* hükümlerini içerir.

Yapılan incelemede, Kurum mülkiyetinde bulunan ve münferit tarihlerde yapılmış olan 8 adet yapının yapı kullanma izin belgelerinin bulunmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu husus kabul edilmiş olup, geçmiş dönemlerden gelen yapıların kamu yapısı olması nedeniyle bu şekilde kullanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat kapsamında istisna tutulan yapılar hariç olmak üzere tüm yapılar için yapı kullanma izin belgesi alınması gerekliliği bulunmaktadır.

BULGU 26: Yapı Kullanma İzin Belgelerinin Mevzuata Uygun Olarak Düzenlenmemesi

Bazı yapı kullanma izin belgelerinin bina mahallinin proje ve eklerine uygun olup olmadığı tespit edilmeden düzenlendiği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 5'inci maddesinde yapı; *"Karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesisler"* olarak tanımlanmıştır.

Anılan Kanun'un 21'inci maddesinde bu Kanunun kapsamına giren bütün yapılar için 26'ncı maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden yapı ruhsatiyesinin alınmasının mecburi olduğu belirtilmiş, "Yapı kullanma izni" başlıklı 30'uncu maddesine göre de yapı tamamen bittiği takdirde tamamının, kısmen kullanılması mümkün kısımları tamamlandığı takdirde bu kısımlarının kullanılabilmesi için inşaat ruhsatını veren belediyeden izin alınmasının mecburi olduğu, mal sahibinin müracaatı üzerine, yapının ruhsat ve eklerine uygun olduğu ve kullanılmasında fen bakımından mahzur görülmediğinin tespit edilmesi gerekmektedir. Yine aynı madde de verilen iznin yapı sahibinin kanuna, ruhsat ve eklerine riayetsizlikten doğacak mesuliyetten kurtarmayacağı gibi her türlü vergi, resim ve harç ödeme mükellefiyetinden kurtarmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin "Yapı kullanma izni" başlıklı 64'üncü maddesinin birinci fıkrasında;

"Yapı tamamlandığında tamamının veya kısmen kullanılması mümkün kısımları tamamlandığında bu kısımlarının kullanılabilmesi için, mal sahibinin müracaatı üzerine yapı ruhsatını veren ilgili idareden izin alınması zorunludur. Bu iznin alınması için ilgili idareye yapılan başvuru dilekçesi ekinde, fenni mesullerin veya yapı denetim kuruluşlarının yapının ruhsat eki projelerine, fen ve sağlık kurallarına uygun olarak yapıp yapılmadığını, mevzuata uygun malzeme kullanılıp kullanılmadığını belirten raporları, yetki belgesini haiz mimar, mühendis veya kuruluşlarca tanzim edilen enerji kimlik belgesi ile yapıya ilişkin fotoğrafları yer alır."

Üçüncü fıkrasında;

"Mal sahibinin yapı kullanma izni müracaatı üzerine ruhsat vermeye yetkili idare, ayrıca bir başvuru aramaksızın yapının ruhsat ve eklerine, fen ve sağlık kurallarına uygun olarak tamamlanıp tamamlanmadığını belirler." denilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre yapı tamamlandığında mal sahibinin müracaatı üzerine ruhsat vermeye yetkili idare yapının ruhsat ve eklerine, fen ve sağlık kurallarına uygun olarak tamamlanıp tamamlanmadığını tespit eder. Yapının mevzuata uygun bulunması durumunda 30 gün içinde yapı kullanma izin belgesi verilir.

Yapılan incelemede, 2021 yılı içinde düzenlenen 29 adet yapı kullanma izin belgesinin 28'inin, 2022 yılı içinde düzenlenen 17 adet yapı kullanma izin belgesinin tamamının, 2023 yılı içinde düzenlenen 26 adet yapı kullanma izin belgesinin 23'ünün ve 2024 yılı içinde düzenlenen 28 adet yapı kullanma izin belgesinin 11'inin bina mahallini tetkik eden teknik görevliler kısmının boş olduğu (herhangi bir imzanın olmadığı), belgeyi onaylayan olarak da Fen İşleri Müdürünün imzasının olduğu görülmüştür. Diğer bir ifadeyle, 2021-2024 yılları arasında düzenlenen toplam 100 adet yapı kullanma izin belgesinin 79 adedinin bina mahalli incelenmeden düzenlenmiştir. Bina mahallinin tetkik edilmeden belgenin onaylanabilmesi mümkün görünmemektedir. Öncelikli olarak teknik görevliler bina mahallini tetkik etmeli sonrasında yetkili kişiler belgeyi tetkik ederek onaylamalıdır. İmar Kanunu ve Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nde de belirtildiği üzere İdarece, yapının ruhsat ve eklerine (projesine), fen ve sağlık kurallarına uygun olarak tamamlanıp tamamlanmadığının tespit edilmesi gerekmektedir. Yapının projesine uygun olarak tamamlanıp tamamlanmadığı tespit edilmeden yapı kullanma izin belgesi düzenlenemez. Söz konusu yapı kullanma izin belgelerinin bina mahalli tetkik edilmeden, ilgili teknik personeller tarafından herhangi bir inceleme yapılmadan Fen İşleri Müdürü imzası ile mevzuata aykırı olarak düzenlendiği tespit edilmiştir. Nitekim 2021 yılından önce düzenlenen yapı kullanma izin belgelerinde ise bina mahalli tetkik edilmiş sonrasında belge onaylanmıştır.

Ayrıca tek imza ile düzenlenen yapı kullanma izin belgelerinin bazıları mahallinde incelenmiş ve imar mevzuatına aykırılıklar tespit edilmiştir. Bu kapsamda, 1/1000 ölçekli imar planına aykırı olarak, binanın imar planına göre ayırık nizam 2 (iki) kat olması gerekirken garaj+3(üç) kat olarak ruhsatlandırıldığı ve yapı kullanma izin belgesi düzenlendiği tespit edilmiştir. Yine yerinde yapılan yapı aplikasyon kontrollerinde bir binaya ait çıkmaların parsel dışında kaldığı anlaşılmıştır.

Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak etmiş olup, sonraki yıllarda bulgu konusu husus doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yapı kullanma izin belgelerinin bina mahallinin proje ve eklerine uygun olup olmadığı tespit edilmeden düzenlenmemesi ve bu şekilde düzenlenmiş olan yapı kullanma izin belgelerinin proje ve eklerine uygunluğunun tespit edilmesi gerekmektedir.

BULGU 27: Mutemet Avanslarının Mahsup Süresinde Kapatılmaması ve Kapatılmayan Bu Avansların Kişilerden Alacaklar Hesabında İzlenmemesi

Belediye tarafından mutemetlere verilen avanslarda mahsup sürelerine uyulmadığı ve mahsup süresinde kapatılmayan avansların 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında izlenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 35'inci maddesi ile Ön Ödeme ile ilgili düzenlemeler yapılmış ve her mutemetin ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, ilgili Kanunlarında belirtilmemiş olması halinde avanslarda bir ay, kredilerde üç ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade etmekle yükümlü olduğu, süresi içerisinde mahsup edilmeyen avanslar hakkında 21.7.1953 tarihli ve 6183 sayılı Kanun hükümleri uygulanılacağı hükmüne bağlanmıştır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin mutemede verilen avansların mahsubu ile ilgili 125'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin (3) numaralı alt bendinde de;

“3) Avansların mahsubu: Her mutemet aldığı avanstaki harcadığı tutarlara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri avansın verildiği tarihten itibaren en çok bir ay içinde vermek ve artan parayı iade etmekle yükümlüdür. Mutemet işin tamamlanmasından sonra bir aylık sürenin bitimini beklemeksizin avans artığını iade etmek ve hesabını kapatmak zorundadır. Mutemet mali yılın sonunda bir aylık sürenin dolmasını beklemeksizin, henüz mahsubunu yaptırmadığı harcamalara ait belgeleri vermek ve artan parayı yatırmakla yükümlüdür. Mali yılın son günlerinde mutemetlerce verilen belgelerin incelenmesi yılsonuna kadar bitirilemediği takdirde, avans artığı mahsup döneminde kapatılmak üzere ertesi yıla devredilir. Malın teslim alındığı veya hizmetin gördürüldüğü, ancak belgelerin mahsup döneminde verileceği, dairesince mali yılın sonuna kadar muhasebe yetkilisine bildirilen mutemet avansları için de aynı şekilde işlem yapılır. Yukarıda açıklandığı şekilde mahsup edilmeyen mutemet avansları veya iade edilmeyen avans artığı mutemet adına 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına alınarak durum mutemedin bağlı olduğu daireye bildirilir ve bu mutemede varsa gecikme zammı dâhil avansın mahsubu yapılınca kadar bir daha avans verilmez veya adına kredi açılmaz. Mutemet hakkında 6183 sayılı Kanun Hükümleri uyarınca işlem yapılır. Bu şekilde 140- Kişilerden Alacaklar Hesabına alınan tutarlara ait olarak, avansın mahsup süresi içinde düzenlenmiş olan mahsup evrakının sonradan teslim edilmesi durumunda, avans mahsup edilmekle birlikte, avansın mahsup veya iade edilmesi gerektiği tarihten itibaren hesaplanacak gecikme zammı mutemetten tahsil edilir.” hükmü yer almaktadır.

Bununla birlikte, 87 Sıra No.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde, 2024 yılında mutemetlere verilecek avansların üst limiti 8.600,00 TL olarak belirlenmiştir. Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre yapılan incelemelerde, Belediye tarafından 2024 yılında mutemetlere çok adet avans verildiği ancak bunların bir kısmının 1 aylık süre sonunda mahsup edilmediği ve 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Her ne kadar söz konusu avansların bir kısmı mutemetlerin üzerinde kalmamış aşan sürelerinin sonunda mahsup edilip yasal faizi ile birlikte tahsil edilmiş olsa da bir aylık sürenin aşılması, mutemedin önceki avansı kapatmadan bir sonraki avansı alması uygulamasının yaygın kullanımı ve azami mahsup süresi sonunda kişilerden alacaklar hesabı ile takip edilmemesi 5018 sayılı Kanun ve anılan Yönetmelik hükümlerime aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu husus kabul edilmiş olup, 2025 mali yılında mevzuat hükümleri doğrultusunda işlem tesis edildiği ifade edilmiştir.

Mutemetlere verilen iş avanslarının mevzuatta belirtilen azami süre sonunda mahsup edilmesi, süresinde mahsup edilemeyen avansların 6183 sayılı Kanun'a göre işletilecek faizi ile birlikte ilgili mutemetler adına 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına kişi borcu olarak kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 28: İdarece Katma Değer Vergisi Dâhil Olarak Tahsil Edilen Mal ve Hizmet Bedellerinin Tamamının İdarenin Faaliyet Gelirlerine Kaydedilmesi

İdare tarafından 2024 yılı içinde üretilen mal ve hizmetlerin satışlarından KDV dâhil olarak tahsil edilen tutarlardan vergiyi oluşturan kısmının ayrıştırılmadığı, bunlarla ilgili olarak vergi dairesine beyanname verilmediği, genel bütçe geliri olan söz konusu vergi tahsilatlarının ilgili hesapta izlenmeyerek idarenin faaliyet geliri olarak muhasebeleştirildiği görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Verginin konusunu teşkil eden işlemler" başlıklı 1'inci maddesinde; Türkiye'de yapılan ticari, sınai, zirai faaliyet ve serbest meslek faaliyeti çerçevesinde yapılan teslim ve hizmetler ile diğer faaliyetlerden doğan teslim ve hizmetlerin katma değer vergisine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Mükellef" başlıklı 8'inci maddesinde; mal teslimi ve hizmet ifası hallerinde bu işleri yapanların Katma Değer Vergisinin mükellefi olduğu,

“Vergiyi Doğuran Olay” başlıklı 10’uncu maddesinde; vergiyi doğuran olayın; mal teslimi ve hizmet ifası hallerinde, malın teslimi veya hizmetin yapılması anında meydana geleceği,

“Beyan Esası” başlıklı 40’ıncı maddesinde ise, Katma Değer Vergisinin, bu Kanunda aksine hüküm bulunmadıkça mükelleflerin yazılı beyanları üzerine tarholunacağı ve herhangi bir vergilendirme döneminde vergiye tabi işlemleri bulunmayan mükelleflerin de beyanname vermek mecburiyetinde olduğu belirtilmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun “Cezalar” başlıklı 331’inci maddesinde; vergi kanunları hükümlerine aykırı hareket edenlerin, bu kitapta yazılı vergi cezaları (vergi ziyai cezası ve usulsüzlük cezaları) ve diğer cezalar ile cezalandırılacağı düzenlenmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 293’üncü maddesinde, 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının teslim edilen mal veya ifa edilen hizmetler üzerinden hesaplanan katma değer vergisi tutarları ile bu tutarlardan mahsup edilen ve ödenen tutarların izlenmesi için kullanılacağı,

294’üncü maddesinde ise;

- İdarenin sattığı mal ve hizmet karşılığı olarak katma değer vergisi tutarı da dâhil olmak üzere yapılan tahsilat tutarlarının 100-Kasa Hesabına veya 102-Banka Hesabına borç, tahsil edilen katma değer vergisinin 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabına, Katma Değer Vergisi hariç tutarın ise 600-Gelirler Hesabına alacak, diğer taraftan katma değer vergisi tutarı da dâhil olmak üzere yapılan tahsilat toplamının 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği,

- Ay sonlarında, Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının alacak bakiyesi, Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı ile İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının borç bakiyeleri toplamından fazla ise, söz konusu farkın 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin 2024 yılı ücret tarifesine göre yurtta kalan öğrencilerden alınan ücret gibi az sayıda hizmet için ücret tarifesinde KDV dâhil olarak tutar belirlenmiştir. Yani bir başka ifadeyle, İdare tarafından mal veya hizmet karşılığı olarak tahsil edilen bedellerin içerisinde KDV de yer almaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, Belediye Meclis Kararlarında hizmet ve üretim gelirlerinden KDV'li olanların 391 Hesabına alındığı, Meclis Kararlarında KDV ibaresi yoksa alınmadığı ifade edilmiştir. Ancak Belediye Meclis Kararlarında hizmet ve üretim gelirlerinden KDV ibaresi olmayanlar için tahsil edilen tutardan iç yüzde ile hesaplanacak KDV tutarının ayrılarak 391 Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak; Meclis Kararlarında KDV ibaresi olmayanlar dahil üretilen tüm mal ve hizmetlerin satış bedellerinden KDV'nin ayrıştırılması, beyan edilip ödenmesi ve ilgili hesaplarda izlenilmesi gerekmektedir.

BULGU 29: Zorunlu Trafik Sigortası Yaptırılırken İhtiyari Mali Mesuliyet Sigortası veya Zorunlu Teminat İçermeyen Teminatlara İlişkin Prim Hesaplanarak Poliçeye İlave Edilmesi

Belediye Birimleri tarafından 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d maddesine göre sigorta şirketlerinden yapılan "Karayolları Motorlu Araçlar Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortası Poliçesi" alımlarına ihtiyari mali mesuliyet (İMM) sigortası veya zorunlu teminat içermeyen teminatlara ilişkin prim hesaplanarak poliçeye ilave edildiği görülmüştür.

Konu ile ilgili olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun "Devlete ve Kamu Kuruluşlarına Ait Araçlar" başlıklı 106'ncı maddesinde, "*Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine ve belediyelere, kamu iktisadi teşebbüslerine ve kamu kuruluşlarına ait motorlu araçların sebep oldukları zararlardan dolayı, bu Kanunun işletenin hukuki sorumluluğuna ilişkin hükümleri uygulanır. Bu kuruluşlar, 85 inci maddenin birinci fıkrasına göre olan sorumluluklarının karşılanmasını sağlamak üzere 101 inci maddedeki şartları haiz milli sigorta şirketlerine mali sorumluluk sigortası yaptırmakla yükümlüdürler.*"

Denilmekte iken 2023 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esaslar" başlıklı (E) işaretli cetvelde belediyelerle ilgili bazı özel düzenlemelere yer verilmiş olup, TBMM'ce kabul edilip Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren ilgili Kanun metni geçerliliğini korumaktadır. Söz konusu (E) işaretli cetvelin 19'uncu maddesinde;

"19. Bütçelerin diğer tertiplerinin esas giderlerine ilişkin olarak ödenen sigorta giderleri dışında Devlet mallarının sigorta edilmemesi esastır.

Ancak;

a) Yanıcı, patlayıcı maddeler, gemi, uçak, helikopter ve ilaç depolama yerlerinin sigorta giderleri,

b) Dış ülkelerdeki Devlete ait temsilcilik binaları ile Devlete ait eşyanın ve kira ile tutulan bina için yapılan sözleşmede sigorta zorunluluğu varsa kiralık binanın, Türk mülkiyetinde olan veya kira ile tutulan yerlerde organizatör şirket tarafından sigorta zorunluluğu konulmuşsa söz konusu yerlerin sigorta giderleri,

c) Dış kuruluşlarla ilgili olarak taşıt sigortası (misyon şefinin uygun gördüğü hallerde tam kasko) giderleri,

ç) Belgelerine göre ayrılması mümkün olmayan sigorta ve navlun giderleri,

d) Belediyelere ait itfaiye, ambulans ve cenaze araçlarının kasko sigortası giderleri,

e) Sondaj ve jeofizik çalışmaları kapsamında fiilen arazide veya denizde kullanılan özel amaçlı araç ve ekipmanların sigorta giderleri,

bütçelerinin ilgili tertiplerinden, Sağlık Bakanlığına ait ambulansların kasko sigortası giderleri Sağlık Bakanlığı bütçesinin ilgili tertibinden, Türk Silahlı Kuvvetleri ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı envanterinde bulunan ve erbaş ve erler tarafından kullanılan teknik donanımı yüksek ve özel nitelikli askeri araçların kasko sigortası giderleri ise Kantin Yönetmeliklerinde belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde kantin gelirlerinden ödenir. 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanununa ekli (1) sayılı cetvelde yer alanların emir ve zatlarına tahsis edilen taşıtların kasko sigortası giderleri taşıtın ait olduğu idare bütçesinin ilgili tertiplerinden ödenir. Ayrıca, yakın korumada kullanılan taşıtlardan, söz konusu cetvelin 1 ve 3 üncü sırasında yer alanlara hizmet edenlerin tamamı, 5 inci sırasında yer alanlara hizmet edenlerin en fazla 4 adedi ve diğerlerine hizmet edenlerin en fazla 2 adedinin kasko sigortası giderleri taşıtın ait olduğu idare bütçesinin ilgili tertibinden ödenir. Aynı Kanuna ekli (2) sayılı cetvelin 4 ve 7 nci sırasında yer alanlar, 9 uncu sırasında yer alan Genelkurmay 2 nci Başkanı, 11 inci sırasında yer alan Ordu ve Donanma Komutanlıkları ile 13 üncü sırasında yer alanların makamlarına tahsis edilen araçların kasko giderleri ise taşıtın ait olduğu idare bütçesinin ilgili tertiplerinden ödenir.

Düzenlemesi yer almaktadır.

Öte yandan, konu ile ilgili olarak düzenlenen belgelerde sadece “zorunlu trafik sigortası” yapılması talep edilmiş iken, poliçelerin zorunlu trafik sigortası yanında ihtiyari mali mesuliyet sigortası ilave edilmek suretiyle düzenlendiği anlaşılmaktadır. Oysa ki, söz konusu

belgelerde yer almayan ilave bir hizmetin alınması ve karşılığında bir bedel ödenmesi imkanı bulunmamaktadır. Nitekim ihtiyari mali mesuliyet sigortası yaptırılan araçların bir kısmı da trafiğe çok çıkmayan silindir, greyder, ekskavatör, beko loader ve kamyonetten oluşmaktadır.

Yine bazı araçlar için de zorunlu teminat içermeyen teminatlara ilişkin prim hesaplanarak poliçeye ilave edildiği görülmüş olup bu uygulama da yukarıda belirtilen gerekçelerle mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Ayrıca, Belediyeye ait araçların herhangi bir hasara uğraması durumunda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Kişisel Sorumluluk ve Zarar" başlıklı 12'nci maddesinin uygulanması gerekmektedir. Söz konusu düzenlemeye göre, Devlet memurları görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorundadır. Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idarenin zarara uğratılması durumunda, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında bulguya iştirak etmiş olup, sonraki dönemlerde, yaptırılan zorunlu trafik sigortalarındaki içeriklere dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, doğrudan temin onay belgesinde talep edilmemesine rağmen düzenlenen Karayolları Motorlu Araçlar Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortası Poliçelerinin ihtiyari mali mesuliyet (İMM) sigortası veya zorunlu teminat içermeyen teminatlara ilişkin prim hesaplanarak poliçeye ilave edilmesi uygun görülmemektedir.

BULGU 30: Yapı Ruhsatı ve Yapı Kullanma İzin Belgesi Olmayan Binalardan Emlak Vergisi Alınmaması

İlçe sınırları içerisinde; yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi olmayan binalardan emlak vergisi alınmadığı bu suretle de gelir kaybına sebebiyet verildiği tespit edilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'na göre yapı; karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesislerdir. Aynı Kanun'un 21'inci maddesine göre bu Kanun'un kapsamına giren bütün yapılar için 26'ncı maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden yapı ruhsatıyesi alınması mecburidir. Kanun'un 30'uncu maddesine göre ise, yapı tamamen bittiği takdirde tamamının, kısmen kullanılması mümkün kısımları tamamlandığı takdirde bu

kısımlarının kullanılabilmesi için inşaat ruhsatını veren belediye veya valilikten; izin alınması mecburidir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nun “Mükellef” başlıklı 3’üncü maddesinde; “Bina Vergisini, binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenler öder.” denilmektedir. Yapı ruhsatı ve kullanma izni belgesi olmayan binalarda malik gibi tasarruf edenlerin mükellef olarak emlak vergisi ödemeleri gerekmektedir.

Ayrıca 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun 3’üncü maddesine göre, vergilendirmede vergiyi doğuran olay ve bu olaya ilişkin muamelelerin gerçek mahiyeti esastır. Bina vergisinde ise vergiyi doğuran olay binanın yapılmış olmasıdır. Diğer bir ifadeyle, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun 3’üncü maddesine göre, vergilendirmede vergiyi doğuran olay ve bu olaya ilişkin muamelelerin gerçek mahiyeti esastır. Bina vergisinde ise vergiyi doğuran olay binanın yapılmış olmasıdır.

Kamu İdaresi cevabında, yapı ruhsatı ve kullanma izni belgesi olmayan binaların %90’ından emlak vergisi alındığı ifade etmiş olsa da tamamından vergi alınması gerektiğinden bulgu konusu aykırılık devam etmektedir.

Sonuç olarak, yapı ruhsatı ve kullanma izni belgesi olmayan binalarda malik gibi tasarruf edenlerin mükellef olarak emlak vergisi ödemesi gerekmektedir.

BULGU 31: Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren İş Yerlerinin İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatlarının Yapılmaması

İdarenin yetki ve sorumluk alanı içindeki iş yerleri için ilan ve reklam vergisinin tahakkuk ettirilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “İlan ve Reklam Vergisi” başlıklı bölümünün “Konu” başlıklı 12’nci maddesinde;

“Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü İlan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisine tabidir.”

“Mükellef ve sorumlu” başlıklı 13’üncü maddesinde;

“İlan ve Reklam Vergisinin mükellefi, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişilerdir.”

“Verginin tarhı ve ödenmesi” başlıklı 16’ncı maddesinde ise;

“Vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20 nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirilir. Beyannameler vergi tarifesinin 1, 2, 3, 4, 5 ve 6’ncı bentlerinde yazılı ilan ve reklamlarda bunların yayınlandığı, dağıtıldığı veya teşhir edildiği mahallin belediyesine verilir.

İlan ve Reklam Vergisi, beyanname verme süresi içinde ödenir. Şu kadar ki belediye meclisleri vergi tarifesinin 1, 2 ve 4’üncü bentlerinde yazılı yıllık ilan ve reklamlara ait vergileri, yılı içinde, iki eşit taksitte almaya yetkilidirler.

İlan ve Reklam Vergisinin ödendiğinin belgelendirilmesi yönünden ilgili belediyeler gerekli usulleri ihdas edebilirler.” hükümleri bulunmaktadır.

Yapılan incelemede, Belediyenin yetki ve görev alanı içinde bulunan işyeri sayısı ile ilan ve reklam vergisi mükellef sayısı karşılaştırıldığında çok sayıda mükellefin ilan ve reklam vergisi beyanında bulunmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, İlan ve Reklam Vergilerinin tamamının tahakkuk ve tahsilatlarının yapılmış olduğunu belirtilmiş ise de çalışmanın Belediyenin tamamı için yapılmadığı, çalışmaların devam ettiği anlaşıldığından bulgu konusu husus devam etmektedir.

Buna göre, İlan ve Reklam Vergilerinin tahakkuk ve tahsilinin takip edilmesi, beyanda bulunmayanlar için gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 32: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilen Konular Dışında Hükümler Konulması

İdare ile TÜM BEL-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinin “Sosyal Haklar” başlıklı 5’inci bölümünde, mevzuatında yer almayan konularda düzenlemeler yapılmıştır.

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

kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında, Toplu Sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilecektir.

375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesinde ise; sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği belirtilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2024 ve 2025 Yıllarını Kapsayan 7. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise;

"Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120'sidir. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir."

Denilmektedir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de görüleceği üzere, sosyal denge sözleşmesinde sadece; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuatına aykırı olacaktır.

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; İdare ile TÜMBEL-SEN arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmesinde, "Sosyal Hizmetlerden Yararlanma", "Çalışanların Listesinin Verilmesi" ve "Diğer Sosyal Haklar ve Ücretli İzinler" gibi mevzuatına aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir.

Buna göre, İdarenin takdir yetkisinin kanunun belirlediği konularda ve kanunun çizdiği sınırlar içinde olması gerektiği açıktır.. İdarenin takdir yetkisini kullanarak kanunun verdiği

hakları ortadan kaldırmasının mümkün olmadığı gibi kanunun vermediği hakları da takdir yetkisiyle ihdas etmesi de mümkün değildir. Ayrıca bahse konu haklar bulgu da ifade edildiği gibi sosyal denge sözleşmesinin konusu değildir. Sosyal Denge Sözleşmesi İdarenin anladığı gibi memur çalışanlar için toplu sözleşme değildir; sosyal denge tazminat ödemesinin yapılmasına imkan sağlayan bir metindir.

Kamu İdaresi cevabında, müteakip dönemlerde yapılacak ödemelerin daha adil hale getireceği belirtmiş olsa da bulgu konusu husus ödemelerin adil olup olmaması hususuna ilişkin olmayıp mevzuatında yer almayan hususların sosyal denge sözleşmesinde düzenlenmemesi gerektiği ile ilgilidir.

Sonuç olarak, Belediye Başkanı ile yetkili sendika temsilcisi arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinde mevzuatında yer almayan hususların düzenlenmemesi 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>