



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANKARA SİNCAN BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

| | | |
|----|--|----|
| 1. | KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ..... | 1 |
| 2. | KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU..... | 8 |
| 3. | SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU | 9 |
| 4. | DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI..... | 9 |
| 5. | İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ | 10 |
| 6. | DENETİM GÖRÜŞÜ..... | 11 |
| 7. | DENETİM BULGULARI..... | 12 |
| 8. | EKLER..... | 52 |

TABLolar LİSTESİ

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

KISALTMALAR

| | |
|---------------|---|
| ASKİ | Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü |
| ÇTV | Çevre Temizlik Vergisi |
| EPDK | Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu |
| İSKİ | İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü |
| TÜPRAŞ | Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş. |
| VUK | Vergi Usul Kanunu |

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazlara İlişkin Bedel veya Değer Tespitlerinin Yapılmamış Olması

B. Diğer Bulgular

1. Yağmur Sularının Uzaklaştırılması İçin Yapılan Harcamaların Belediye Tarafından Karşılanmaması

2. Belediye Gelirleri Kanunu'nda Belirtilen Harçların Kırsal Mahallelerden veya Kırsal Yerleşik Alanlardan da Alınması

3. Belediye Sınırları İçerisinde Yapı Kayıt Belgesi Bulunan Bazı Gayrimenkullerin Maliklerinin Beyanda Bulunmamasından Dolayı Emlak Vergisi Tahakkuku Yapılamaması

4. Belediyece Yapı Ruhsatı Verilen Yerlerden Hafriyat Harcının Alınması

5. Büyükşehir Belediyesi Tarafından İşletilen Yol Üstü Otoparklarından Belediyeye Aktarılması Gereken Payların Takip Edilmemesi

6. Kuyu Suyu Kullanan Konutlardan Çevre Temizlik Vergisi Alınmaması

7. Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Teknik Altyapı Bedeli Alınması

8. Akaryakıt Alım İşlemleri İle İlgili Süreçlerde Eksiklikler Bulunması

9. Genel Aydınlatma Faturalarıyla İlgili Gerekli Kontrollerin Yapılmaması

10. İmar Programlarının Hazırlanmaması

11. Basın İlan Kurumundan Yapılan Hizmet Alımlarının 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na Aykırı Olarak Yapılması

12. Hukuki Danışmanlık Hususunda Avukatlık Hizmet Alımı Yapılması ve Bu Durumun Bir İstihdam Şekline Dönüştürülmesi

13. Mal Alım İhalelerinde Aşırı Düşük Teklif Sorgulamasının Yapılmaması

14. Belediye Tarafından Amatör Sporculara Yapılan Yardımlar İle İlgili Süreçlerde Eksiklikler
Bulunması

15. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin
Tedbirlerin Alınmaması

16. Personele Bilet Şeklinde Verilmesi Gereken Ulaşım Desteğinin Nakdi Yardıma
Dönüştürülmesi

17. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Beyannamelerinin Kontrolüne Yönelik İşlemlerin
Yapılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Sincan Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 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. Belediye, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

Kamu idaresinin temel mevzuatı yukarıda yer verilen Kanunlar olup bu Kanunlarda kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları diğer ilgili kanun ve yönetmeliklerde de düzenlenmiştir.

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 da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracağı,

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

5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'a göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Sincan Belediyesinin karar organı olan Sincan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 46 üyeden oluşmaktadır.

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

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

olarak görevlendirebilmektedir.

Sincan Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı iki birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan üç başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 22 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu Tablosu

| Personel İstihdam Türü | İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı | Dolu Kadro Sayısı |
|---|---------------------------------|-------------------|
| Memur | 593 | 355 |
| Sözleşmeli Personel | 7 | 7 |
| Kadrolu İşçi | 277 | 32 |
| Geçici İşçi | - | - |
| Toplam | | 394 |
| 696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel | - | 1.912 |

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam iki şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçe türleri ve kapsamı" başlıklı 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri 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 Sincan Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

| Giderin Türü | Geçen Yıllan Devreden Ödenek (TL) | Bütçe İle Verilen Ödenek (TL) | Ek Bütçe (TL) | Eklene / Düşülen Ödenek (TL) | Ödenek Toplamı (TL) | Bütçe Gideri Toplamı (TL) | İptal Edilen Ödenek (TL) | Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL) |
|--------------|-----------------------------------|-------------------------------|---------------|------------------------------|---------------------|---------------------------|--------------------------|----------------------------------|
|--------------|-----------------------------------|-------------------------------|---------------|------------------------------|---------------------|---------------------------|--------------------------|----------------------------------|

| | | | | | | | | |
|--|----------------------|-------------------------|-------------------------|--|-------------------------|-------------------------|----------------------|----------------------|
| 01- Personel Giderleri | 0,00 | 108.318.000,00 | 63.384.000,00 | 36.024.861,25 23.104.714,79 | 184.622.146,46 | 179.331.265,45 | 5.290.881,01 | 0,00 |
| 02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 0,00 | 16.986.000,00 | 4.376.000,00 | 2.216.316,16 4.376.462,62 | 19.201.853,54 | 17.917.120,06 | 1.284.733,48 | 0,00 |
| 03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 0,00 | 600.769.000,00 | 386.902.000,00 | 85.136.608,70 196.428.478,08 | 876.379.130,62 | 849.543.493,35 | 26.835.637,27 | 0,00 |
| 04- Faiz Giderleri | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 05- Cari Transferler | 0,00 | 41.087.000,00 | 72.615.000,00 | 63.250.000,00 250.000,00 | 176.702.000,00 | 170.007.993,21 | 6.694.006,79 | 0,00 |
| 06- Sermaye Giderleri | 27.600.000,00 | 390.540.000,00 | 682.123.000,00 | 291.196.349,38 67.053.480,00 | 1.324.405.869,38 | 1.261.667.383,04 | 14.438.486,34 | 48.300.000,00 |
| 07- Sermaye Transferleri | 0,00 | 2.300.000,00 | 0,00 | 0,00 | 2.300.000,00 | 2.200.139,28 | 99.860,72 | 0,00 |
| 08- Borç Verme | 0,00 | 1.000.000,00 | 0,00 | 0,00 | 1.000.000,00 | 0,00 | 1.000.000,00 | 0,00 |
| 09- Yedek Ödenek | 0,00 | 129.000.000,00 | 70.000.000,00 | 0 186.611.000,00 | 0,00 | 0,00 | 12.389.000,00 | 00,00 |
| Toplam | 27.600.000,00 | 1.290.000.000,00 | 1.279.400.000,00 | 477.824.135,49 477.824.135,49 | 2.597.000.000,00 | 2.480.667.394,39 | 68.032.605,61 | 48.300.000,00 |

Sincan Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesinde 1.290.000.000,00 TL başlangıç ödeneği öngörülmüş olup, önceki yıldan devreden 27.600.000,00 TL ve yılı içinde verilen 1.279.400.000,00 TL ek ödenek ile birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 2.597.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 2.480.667.394,39 TL bütçe gideri yapılmış, 48.300.000,00 TL ödenek 2024 yılına devretmiş, 68.032.605,61 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

| Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu | Bütçe Gelir Tahmini (TL) | Tahsilat Tutarı (TL) | Red ve İadeler (TL) | Net Tahsilat (TL) | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|------------------------------------|--------------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|-------------------------|
| 01- Vergi Gelirleri | 220.450.000,00 | 220.987.873,23 | 735.644,20 | 220.252.229,03 | 99,91 |
| 03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 97.210.000,00 | 80.651.425,39 | 17.937,13 | 80.633.488,26 | 82,95 |
| 04- Alınan Bağış ve Yardımlar | 195.500.000,00 | 81.287.555,94 | 0,00 | 81.287.555,94 | 41,58 |
| 05- Diğer Gelirler | 1.044.863.000,00 | 976.947.443,94 | 475.567,27 | 976.471.876,67 | 93,45 |
| 06- Sermaye Gelirleri | 1.012.377.000,00 | 878.038.428,80 | 57.014,50 | 877.981.414,30 | 86,72 |
| 08- Alacaklardan Tahsilat | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | - |
| 09- Red ve İadeler | 1.000.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | - |
| Toplam | 2.569.400.000,00 | 2.237.912.727,30 | 1.286.163,10 | 2.236.626.564,20 | 87,05 |

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri %87,05 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

| Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu | Bütçe Ödeneği (TL) | Bütçe Gideri (TL) | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|--|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| 01- Personel Giderleri | 171.702.000,00 | 179.331.265,45 | 104,44 |
| 02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 21.362.000,00 | 17.917.120,06 | 83,87 |
| 03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 987.671.000,00 | 849.543.493,35 | 86,01 |
| 04- Faiz Gideri | 0 | 0 | 0 |
| 05- Cari Transferler | 113.702.000,00 | 170.007.993,21 | 149,52 |
| 06- Sermaye Giderleri | 1.072.663.000,00 | 1.261.667.383,04 | 117,62 |
| 07- Sermaye Transferleri | 2.300.000,00 | 2.200.139,28 | 95,66 |
| 08- Borç Verme | 1.000.000,00 | 0 | - |
| 09- Yedek Ödenekler | 199.000.000,00 | 0 | - |
| Toplam | 2.569.400.000,00 | 2.480.667.394,39 | 96,55 |

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri %96,55 seviyesinde gerçekleşmiştir. Gider bütçesinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutarları aşan bölümlere 2023 yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosundan da görüleceği üzere kanuni sınırlar içerisinde aktarma yoluyla gerekli kayıtlar yapılarak ödenek üstü herhangi bir harcama yapılmamıştır.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2022 yılının 2021 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 2021-2023 Yılları Seyri Tablosu

| Bütçe Gelirinin Çeşidi | 2021 Yılı (TL) (A) | 2022 Yılı (TL) (B) | 2023 Yılı (TL) (C) | 2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A] | 2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B] |
|--|-----------------------|-----------------------|-------------------------|---|---|
| Vergi Gelirleri | 109.148.076,06 | 152.793.570,85 | 220.987.873,23 | 0,40 | 0,45 |
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 11.910.798,42 | 36.300.893,21 | 80.651.425,39 | 2,05 | 1,22 |
| Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler | 3.000.000,00 | 4.862.088,87 | 81.287.555,94 | 0,62 | 15,72 |
| Diğer Gelirler | 275.875.591,63 | 546.804.941,56 | 976.947.443,94 | 0,98 | 0,79 |
| Sermaye Gelirleri | 59.651.680,21 | 64.089.445,69 | 878.038.428,80 | 0,07 | 12,70 |
| Toplam | 459.586.146,32 | 804.850.940,18 | 2.237.912.727,30 | 0,75 | 1,78 |
| Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-) | 1.023.488,30 | 603.081,70 | 1.286.163,10 | -0,41 | 1,13 |

| | | | | | |
|-------------------|----------------|----------------|------------------|------|------|
| Net Toplam | 458.562.658,02 | 804.247.858,48 | 2.236.626.564,20 | 0,75 | 1,78 |
|-------------------|----------------|----------------|------------------|------|------|

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 68.194.302,38 TL'lik (%45) artış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 44.350.532,18 TL (%122) ve diğer gelirlerde 430.142.502,38 TL (%79) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 2021-2023 Yılları Seyri Tablosu

| Bütçe Giderinin Çeşidi | 2021 Yılı (TL) (A) | 2022 Yılı (TL) (B) | 2023 Yılı (TL) (C) | 2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A] | 2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B] |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|--|--|
| Personel Giderleri | 51.177.980,03 | 84.232.118,09 | 179.331.265,45 | 0,65 | 1,13 |
| SGK Devlet Prim Giderleri | 7.482.843,82 | 12.236.392,89 | 17.917.120,06 | 0,64 | 0,46 |
| Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 245.402.060,39 | 485.105.439,35 | 849.543.493,35 | 0,98 | 0,75 |
| Faiz Giderleri | - | - | - | - | - |
| Cari Transferler | 15.581.091,89 | 31.407.699,54 | 170.007.993,21 | 1,02 | 4,41 |
| Sermaye Giderleri | 57.759.358,19 | 301.175.354,52 | 1.261.667.383,04 | 4,21 | 3,19 |
| Sermaye Transferleri | 1.102.955,65 | 1.410.187,85 | 2.200.139,28 | 0,28 | 0,56 |
| Borç Verme | 0 | 500.000,00 | 0,00 | - | -1,00 |
| Toplam | 378.506.289,97 | 916.067.192,24 | 2.480.667.394,39 | 1,42 | 1,71 |

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre %171 artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde ise, 2023 yılında personel giderlerinin 95.099.147,36 TL (%113), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 5.680.727,17 TL (%46) arttığı görülmektedir. Mal ve hizmet alım giderlerinde 364.438.054,00 TL'lik (%75), cari transferlerde 138.600.293,67 TL'lik (%441), sermaye giderlerinde 960.492.028,52 TL'lik (%319) ve sermaye transferlerinde 789.951,43 TL'lik (%56) bir artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre, bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 1.838.241.774,52 TL, Faaliyet Geliri 2.710.800.054,40 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 872.558.279,88 TL olarak gerçekleşmiştir.

Sincan Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu

| Şirketin Adı | Toplam Sermaye Tutarı (TL) | Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL) | Hisse Oranı (%) |
|-------------------|----------------------------|--|-----------------|
| Sinkent Ltd.Şti. | 10.000,00 | 10.000,00 | 100 |
| Metropol İmar A.Ş | 40.000.000,00 | 48.000,00 | 0,012 |

Belediyenin dolaylı olarak sermaye ortağı olduğu şirket bulunmamaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Sincan 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 ve Şehircilik Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

c) Diğer mali tablolar

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

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

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

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

Kamu İdaresinin denetimi yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır. Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali 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 prosedürünün belirlenmesine 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 uyarınca; 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 yeterli ve etkili bir iç kontrol sisteminin kurulması gerekmektedir.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır.

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

26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 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.

Anılan bileşenlere ilişkin değerlendirme sonuçları aşağıdaki şekildedir.

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe

alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan ve performans programı zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiş olup, risklerin değerlendirilmesine yönelik risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme çalışmaları yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

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

Bilgi ve İletişim Standartları

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

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Ancak Kamu İdaresinde iç denetim birimi halihazırda kurulmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınmazlara İlişkin Bedel veya Değer Tespitlerinin Yapılmamış Olması

Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların bedel veya değer tespit işlemlerinin halihazırda yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in;

“Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında kamu idarelerinin, mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazlarını, miktar ve değer olarak takip etmek amacıyla kayıt altına almaları gerektiği, ikinci fıkrasında “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar”ın maliyet bedeli, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değer üzerinden kayıtlara alınacağı,

“Mevcut Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemler” başlıklı Geçici 1'inci maddesinin birinci fıkrasında maliyet bedeli veya rayiç değerler üzerinden muhasebe kayıtlarına alınacak olan taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınıncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlarının yapılacağı, fiili envanterlerinin emlak vergi değeri üzerinden en geç 30.09.2014 tarihine kadar tamamlanarak Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve cetvellere kaydedileceği; bu taşınmazlara ait bilgilerin muhasebe kayıtları yapılmak üzere muhasebe birimine gönderileceği, muhasebe biriminin de bu taşınmazları 01.10.2014 tarihinde muhasebe kayıtlarından çıkarıp fiili envanter üzerinden kayıtlara alacağı; ikinci fıkrasında Yönetmelik'in 5'inci maddesine göre yapılması gereken işlemlerin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanacağı,

hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi duran varlıklara ilişkin “Hesap Grubuna İlişkin İşlemler” başlıklı 187'nci maddesine göre; maddi duran varlıklar

hakkında, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in ilgili hükümleri ile bu maddede geçen hükümlere göre işlem yapılacağı ifade edilmiştir. Maddeye göre, edinilen maddi duran varlıkların maliyet bedeli ile hesaplara alınması, bu Yönetmelik'in yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olup hesaplarda yer almayan maddi duran varlıklardan envanter ve değerlemesi yapılanların ise muhasebe birimlerince ilgili maddi duran varlık hesabı ve net değer hesabına kaydedilmek suretiyle hesaplara alınması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, kamu idareleri tarafından mülkiyetlerinde bulunan taşınmazlarına ilişkin değer tespit işlemlerinin en son 31.12.2017 tarihine kadar maliyet bedelleri ile, maliyet bedelleri tespit edilemiyor ise rayiç değerleri belirlenmek suretiyle gerek taşınmaz sistemine icmal cetvelleri ile gerekse muhasebe sistemine ilgili maddi duran varlık hesapları ile kaydedilmesi gerektiği görülmektedir.

Yapılan incelemelerde ise, tapuda Belediye adına kayıtlı bulunan toplam 1963 adet taşınmazdan 108 adedinin maliyet değeriyle, 1755 adet taşınmazın ise iktisap edildiği tarihte geçerli olan emlak vergi değeri ile muhasebe kayıtlarında yer aldığı, bu taşınmazlar için maliyet bedeli/rayiç değer tespit çalışmalarının halihazırda yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, 85 Sıra No.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Tebliği uyarınca taşınmazlara yönelik olarak gerekli düzeltme kayıtlarının yapılarak güncelleme işlemlerinin gerçekleştirdiği, varlık kayıtlarının gerçek değerlerine göre kaydedildiği, güncellendiği, komisyonlar tarafından yapılan değerlemenin, rayiç bedele çekilmesi durumunda Yİ-Üfe güncellemesi uygulanacağı için yine aynı değerlere ulaşılacağı bilindiği, taşınmazların gerçek değerlerinin, enflasyon muhasebesine göre güncellendiği ve muhasebe birimi tarafından düzeltme kayıtlarının yapıldığı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında açıkça ifade edildiği üzere taşınmazların gerçek değeri ile kayıtlı olması hususu, İdarece enflasyon düzeltmesi şeklinde değerlendirilmekte, enflasyon düzeltmesi ile taşınmazların gerçek değerine ulaşılacağı düşünülmektedir. Ancak söz konusu değerlendirme mer'i mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Zira genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bilançolarının enflasyon etkilerinden arındırılarak raporlama tarihindeki satın alma gücünü yansıtabilecek şekilde raporlanması amacıyla getirilen enflasyon düzeltmesinin parasal olmayan kıymetlerin doğru ve gerçek değerleri üzerinden yapılması gerekmektedir. Konu taşınmazlar özelinde incelendiğinde 85 sıra no.lu Tebliğ'in "Enflasyon Düzeltmesine Tabi Tutulacak Parasal Olmayan kalemler" başlıklı eki uyarınca 250 no.lu hesapta kayıtlı arsa

ve arazilerin gerçek değer veya bedelleri üzerinden yapılması gerekmektedir. Aksi halde anılan Tebliğ'in Enflasyon düzeltilmesine yönelik muhasebe kayıtları" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci ve ikinci fıkrası hükümleri uyarınca gerçek bedeli ile kayıtlarda yer almayan taşınmazlara uygulanacak enflasyon düzeltilmesi işlemi sonucunda 698 Enflasyon Düzeltmesi Hesabı ile 257 Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabında da hataya sebebiyet verilecektir.

Bu kapsamda, tapuda kayıtlı bulunan taşınmazların meri mevzuatta belirtilen bedel veya değerler ile kayıtlanmaması neticesinde 2023 yılı Bilançosu Maddi Duran Varlıklar Hesap grubu itibarıyla doğru bilgi sunmamaktadır.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince, Belediye adına tapuda kayıtlı olan ve enflasyon düzeltilmesine tabi tutulan taşınmazların değer tespit işlemlerinin tamamlanarak maliyet ya da rayiç değer üzerinden kayıtlara alınmasının sağlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Yağmur Sularının Uzaklaştırılması İçin Yapılan Harcamaların Belediye Tarafından Karşılanmaması

ASKİ tarafından yağmur sularının uzaklaştırılması amacıyla yapılan ve ilgili Sincan Belediyesinden tahsil edilmesi gereken harcamaların Sincan Belediyesince ASKİ'ye gönderilmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yağmur sularının uzaklaştırılması ile beraber altyapı anlamında bütün görevlere ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir. Mezkûr Kanun'un "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde içme suyu sağlamak ve atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak yetkisi belediyelere verilmiştir.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Yağmur sularının uzaklaştırılması" başlıklı 25'inci maddesinde yağmur sularının uzaklaştırılması ile ilgili tesislerin yapılması veya bu tip tesislerin işletilmesi için yapılan gerekli harcamaların ilgili belediyelerce karşılanmak şartıyla İSKİ tarafından yerine

getirileceği, bu tesislerin yapılması veya işletilmesine ilişkin harcamaların tarifelere dahil edilemeyeceği, ek 5'inci maddesinde bu Kanun'un diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanacağı belirtilmiştir.

Su ve kanalizasyon hizmetleri aboneler için ücret karşılığında yapılmakta ve bu hizmetten yararlananlar bunun bedelini ödemektedirler. Oysa yağmur suyunun uzaklaştırılmasına ilişkin harcamalar 2560 sayılı Kanun'a göre ilgili su ve kanalizasyon idaresi tarafından yapılmakta ancak buna ilişkin harcamalar tarifelere dahil edilememektedir. Bunun en önemli nedeni, bir kamu hizmeti olan yağmur suyunun uzaklaştırılması işlerinin ilgili belediyelerin görev ve sorumluluğu altında olmasıdır. Bu sebeple, idarece bu maksatla yapılan harcamaların tümüne ilişkin giderlerin ilgili belediyeden alınması gerekmektedir.

Bu maksatla ASKİ Genel Müdürlüğü tarafından Sincan Belediyesinin sorumluluk alanında yağmur sularının uzaklaştırılması işlemleri için yaptığı 7.674.271,93 TL tutarındaki harcamaları 14.04.2023 tarihinde Sincan Belediyesine bildirilmiş fakat Belediyece bu borcun Ankara Büyükşehir Belediyesince ödenmesi gerektiği gerekçe gösterilerek herhangi bir ödemede bulunulmamıştır.

Yukarıda bahsedildiği gibi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda aralarında içme suyu temini, atık su ve yağmursuyu uzaklaştırma görevleriyle beraber belediyelerin diğer görevleri sayılmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda ise büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyelerinin görevleri ayrı ayrı sayılmıştır. Mezkur Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasında büyükşehir belediyesinin görevleri sayılmış ve bu görevler arasında da su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve derelerin ıslahını yapma görevi açıkça bulunmaktadır. Anılan fıkrada büyükşehir belediyesine yağmur suyunun uzaklaştırılmasına yönelik 5393 sayılı Kanun'da olduğu gibi açıkça bir görev verilmemiştir. Dolayısıyla yağmur suyunun uzaklaştırılması görevi belediyelere Belediye Kanunu ile verilmiştir. 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin üçüncü fıkrasında büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri sayılmış, mezkur fıkranın (a) bendinde kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevlerin ilçe belediyesine bırakıldığı açıkça ortaya konulmuştur. Birinci fıkrada büyükşehir belediyesine yağmur suyunu uzaklaştırma görevinin verilmediği ve birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevlerin ilçe belediyesine bırakıldığı birlikte değerlendirildiğinde; 5393 sayılı Kanun gereği yağmur suyunun uzaklaştırılmasıyla ilgili sorumluluk, alanlarına göre hem büyükşehir belediyesinin hem de büyükşehir ilçesi olan Sincan Belediyesindedir.

Ayrıca 5216 sayılı Kanun'un Ek 2'nci maddesinde birleşme, katılma veya geçici 2'nci madde gereğince büyükşehir belediyesi sınırlarına giren belediyelerin yürütmekte olduğu su, kanalizasyon, katı atık, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin olmak üzere bina, tesis, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçları büyükşehir belediyesine veya ilgili bağlı kuruluşuna devredileceği belirtilmiş olup, yağmur suyunun uzaklaştırılması görevinin devredileceğine ilişkin bir hüküm belirtilmemiştir.

Kaldı ki yağmursularının uzaklaştırılmasına yönelik harcamaların tahsiline ilişkin olarak açılan bir davada ilk derece mahkemesi tarafından verilen kararın, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca yapılan temyiz incelemesi neticesinde 30.12.2020 tarihli ve 2020/1824 Esas, 2020/3625 Karar sayılı Kararı ile bozularak yağmur suyundan kaynaklanan harcamaların muhatabının 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesi gereği 2560 sayılı Kanun'un 25'inci maddesinde belirtilen ilgili belediye kavramı ile hizmetin götürüldüğü ilçe belediyesinin kastedildiği hükme bağlanmıştır.

Kamu İdaresi cevabında özetle, İçişleri Bakanlığının ve Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün görüşlerinde bu harcamalardan büyükşehir belediyesinin sorumlu olduğu, Antalya 2. İdare Mahkemesi'nin 2010/58 Esas, 2010/89 Karar ve Bursa 3. İdare Mahkemesi'nin 2014/192 Esas numaralı ve 2014/1009 Karar sayılı kararlarında harcamaların ilçe ve ilk kademe belediyelerinden istenilmesinde hukuka uyarlık bulunmadığına karar verildiği bu gerekçelerle Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'ne itiraz edildiği bildirilmiştir.

Her ne kadar İdarece, iki farklı idare mahkemesinin 2010 ve 2014 yıllarına ait kararları emsal gösterilse de konuyla ilgili Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 30.12.2020 tarihli kararı ilk derece mahkemelerinin vermiş olduğu kararların üzerinde bir karardır. Dolayısıyla ilk derece mahkemelerinin vermiş olduğu kararların emsal gösterilmesi uygun değildir. Bu karar, Bakanlığın ve Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün vermiş olduğu görüş yazısının da üzerinde bir karar olup bağlayıcıdır. Mevzuat hükümleri de açıktır.

Ödenmesi için ASKİ'nin Sincan Belediyesine bildirdiği ASKİ'ye gönderilmesi gereken 7.674.271,93 TL'nin Kanun hükümlerine ve Danıştay Kararına aykırı davranılarak muhasebe kayıtlarına alınmamasıyla mali tabloların belirtilen tutar kadar hatalı gözükmesine sebebiyet verilmiştir.

Sonuç olarak, yağmursuyu uzaklaştırılması görevinin vatandaşın can ve mal güvenliğini

ilgilendirmesi sebebiyle ilgili belediye olan Sincan Belediyesince konuya hassasiyetle yaklaşılması, yapılması gereken yağmursuyu yatırımları için ASKİ Genel Müdürlüğünün harekete geçirilmesi ve bu maksatla Sincan ilçesine yapılan yağmur suyunun uzaklaştırılmasıyla ilgili tüm harcamaların sorumluluk alanına ve yapılan işlere göre tasniflenerek bildirilmesinin sağlanması ve ASKİ tarafından bildirilen bu harcamaların ASKİ'ye ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Belediye Gelirleri Kanunu'nda Belirtilen Harçların Kırsal Mahallelerden veya Kırsal Yerleşik Alanlardan da Alınması

Sincan Belediye meclisince belirlenen ve Ankara Büyükşehir Belediye meclisince onaylanan kırsal mahallelerde 2464 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen harçların 6360 ve 5216 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olarak alındığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 16.10.2020 tarihinde eklenen ek 3'üncü maddesinde; Köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüşen ve büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunup sosyo-ekonomik durumu, şehir merkezine uzaklığı, belediye hizmetlerine erişebilirliği, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri hususlar dikkate alınarak ilgili ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin kararı ile kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerden; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçların alınmayacağı, bu madde uyarınca kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerler hakkında 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun geçici 1'inci maddesinin onbeşinci fıkrasının uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Bunun yanında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun ek 3'üncü maddesine dayanılarak çıkartılan Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği'nde de konuyla ilgili detaylı açıklamalar yapılmıştır.

İlçe sınırları içerisindeki mahallelere yönelik 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Ek 3'üncü maddesine atıfta bulunarak alınan Sincan Belediye Meclisinin 07.12.2021 tarih ve 255 sayılı Kararı'nın Ankara Büyükşehir Belediye Meclisince görüşüldüğü ve Büyükşehir Belediye Meclisinin 09.06.2022 tarih ve 1156 sayılı Kararı'yla Sincan ilçesindeki 57 adet mahallenin 1'i kırsal mahalle, 27'sinin ise belli kısımlarının kırsal yerleşik alan olarak belirlendiği görülmüştür. Aşağıda örneği verilen Ücret ve Bacı mahallelerinin tamamına yakını bu kapsamda kırsal yerleşik alan olarak belirlenmiştir.

6360 ve 5216 sayılı Kanun ile mahalleye dönüşen ve 5216 sayılı Kanun gereğince kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan statüsüne kavuşan köylere yapılan inşaatlar ve buna ilişkin tahsil edilen ücretler incelenmiş ve başvuru sahiplerinden alınmaması gereken harçların alındığı görülmüştür. Örneğin; 5216 sayılı Kanun ile mahalleye dönüşen ve daha sonra kırsal yerleşik alan olarak belirlenen Ücret köyüne başvuru üzerine 16.08.2022 tarihinde 505 numaralı inşaat ruhsatı verilmiş ve 2464 sayılı Kanun'da yer alan bina inşaat harcı ile imar harçlarından olan proje tasdik harcı tahsil edilmiştir. Aynı inşaat bittikten sonra 12.01.2023 tarihinde 15 numaralı yapı kullanma izin belgesi düzenlenmiş ve imar ile ilgili harçlardan olan yapı kullanma izin harcı tahsil edilmiştir. Yine aynı şekilde 6360 sayılı Kanun ile mahalleye dönüşen ve kırsal yerleşik alan kapsamındaki Bacı köyüne 29.12.2023 tarihli ve 643 numaralı inşaat ruhsatı verilmiş ve aynı şekilde bina inşaat harcı ile imar harçlarından olan proje tasdik harcı tahsil edilmiştir. Görüldüğü üzere 5216 sayılı Kanun'un ek 3'üncü maddesine dayanılarak önce Sincan Belediye Meclisinin, daha sonra da Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin kararları ile kırsal yerleşik alan olarak belirlenen Ücret ve Bacı mahallelerine yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgeleri düzenlenmiş ve alınmaması gereken harçlar alınmıştır.

İdarece verilen cevapta, İmar Kanunu'na göre Kırsal Mahalle veya Kırsal Yerleşik Alan olarak belirlenen alanın olmadığı, böyle bir alana alana belediyece yapı ruhsatı düzenlenmediği bildirilmiştir.

Ancak, bulgu içeriğinde de görüleceği üzere bulgu İmar Kanunu ile ilgili olmayıp, 5216 sayılı Kanun ile ilgilidir. Tarih ve sayısı verilen meclis kararları ile kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanların belirlendiği ve bu alanlara inşaat ruhsatı ve yapı kullanma izin belgeleri düzenlendiği örneklendirilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereği 5216 ve 6360 sayılı Kanun ile mahalleye dönüşen köylerden 5216 sayılı Kanun'da geçen ek madde 3 kapsamında kırsal mahalleye ya da kırsal yerleşik alana dönüşenlerden kırsal mahalle/kırsal yerleşik alan statüsünün devamı boyunca 2464 sayılı Kanun'da belirtilen bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçların alınmaması gerekmektedir.

BULGU 3: Belediye Sınırları İçerisinde Yapı Kayıt Belgesi Bulunan Bazı Gayrimenkullerin Maliklerinin Beyanda Bulunmamasından Dolayı Emlak Vergisi Tahakkuku Yapılamaması

Yapı kayıt belgesi verilen gayrimenkullerden malikleri tarafından beyanname verilmeyenlerin emlak vergisi tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

Türkiye sınırları içinde bulunan binalar 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu hükümlerine göre Bina Vergisine tabi tutulmuştur.

Emlak vergisi bildirimlerinin süresinde verilmemesi halinde Vergi Usul Kanunu'nun 352/II-4'üncü maddesi uyarınca ikinci derece usulsüzlük fiili oluşmaktadır. Ayrıca emlak vergisi bildirimlerinin süresinde verilmemesi üzerine mükellefiyetin başlangıç yılı için idarece yapılacak tarhiyat sırasında kesilecek ikinci derece usulsüzlük cezası ile vergi ziyası cezasının karşılaştırılarak miktar itibarıyla fazla olan cezanın kesilmesi gerekmektedir.

18.05.2018 tarih ve 30425 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan ve imar barışı olarak bilinen 7143 Sayılı Kanun'un 16'ncı maddesi ile 3194 sayılı İmar Kanunun'da düzenlemeler yapmıştır. Böylece devlet ile vatandaş arasında uzlaşma sağlanarak 31.12.2017 tarihinden önce ruhsatsız yapıların ruhsatlandırılması, kayıt altına alınmasını ve gelir elde edilmesini amaçlamıştır.

Kanun'da belirtildiği üzere vatandaşlar kendi beyanları doğrultusunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından aldıkları yapı kayıt belgelerinin bir nüshasını belediyelere teslim ederek mülklerini kayıt altına aldırılmışlardır.

06.06.2018 tarih ve 30443 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın 6'ncı maddesi birinci fıkrası kapsamında, Yapı Kayıt Belgesi verilen yapıların malikleri, bu belgenin bir örneğini belediye ve mücavir alan sınırları içinde ilgili belediyesine, bu sınırlar dışında ise il özel idaresine vermek zorundadır.

Ancak, anılan düzenlemede yapı kayıt belgesinin ilgili mercie verilmemesi durumunda herhangi bir yaptırım da öngörülmemiştir.

Aynı düzenlemenin Denetim başlıklı 10'uncu maddesinde;

“(1) Yapı Kayıt Belgesi verilmesine ilişkin iş ve işlemler Bakanlık tarafından denetlenebilir.

(2) *Yapı Kayıt Belgesi düzenlenmesi safhasında e-Devlet sistemi üzerinden veya kurum ve kuruluşlara yapılan müracaatta yalan ve yanlış beyanda bulunanlar hakkında 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun “Resmi belgenin düzenlenmesinde yalan beyan” başlıklı 206 ncı maddesi uyarınca suç duyurusunda bulunulur.*

(3) *Yapı Kayıt Belgesi düzenlenmesi safhasında yalan ve yanlış beyanda bulunulan husus Yapı Kayıt Belgesi bedelinin eksik olarak hesaplanması neticesini doğurmuş ise, eksik alınan bedel ilgisinden alınır. Eksik alınan meblağın ilgisince ödenmemesi halinde verilmiş olan Yapı Kayıt Belgesi iptal edilir ve daha önce yatırılmış olan bedel iade edilmez.” şeklinde düzenlemeye yer verilmiştir.*

Uygulama aşamasında yapılan incelemede Belediye sınırlarındaki yapı kayıt belgesi alınmış bina ve eklentiler için mükellef sayısı bazında Belediyeye yapılması gereken emlak vergisi bildirimlerinde eksiklikler bulunduğu görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, Bulgu metninde de bahsedilen Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar kapsamındaki yapı kayıt belgesi verilen yapıların maliklerinin, yapının bulunduğu yere göre belediye mücavir sınırları içinde ilgili belediyesine, bu sınırlar dışında il özel idaresine vermek zorunda olduğu belirtilerek, ilgili vatandaşların başvuru yaptığı ve bunun 2018 yılından beri 4.464 adede ulaştığı belirtilmiştir.

Buna karşılık Bulgu metninde Belediyenin önemli gelir kaynaklarından olan emlak vergisinin eksiksiz olarak tahakkukunun yapılabilmesi için Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar’ın Denetim başlıklı 10’uncu maddesinde bahsedilen yapı kayıt belgeleri ile verilen beyannamelerin uyumlu olup olmadığı ve Belediyenin görev alanında ilgili Bakanlık tarafından verilen yapı kayıt belgelerinin tümünün Belediyeye verilip verilmediğinin kontrol edilmesi ve bu kapsamda yapı kayıt belgelerinin verilmesinde yetkili bakanlık olan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı uhdesinde girişimde bulunularak Sincan Belediyesi sınırlarında düzenlenen yapı kayıt belgeleri ile ilgili alınacak bilgilerin Belediyeye yapılan beyanlarla karşılaştırılması ve beyanda bulunmayan mükelleflerle ilgili takip işlemlerinin yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Kamu İdaresinin verdiği cevap Bulguda yapılması gerekli görülen işlemleri tümüyle kapsamamaktadır.

Bu nedenle, yapı kayıt belgelerinin verilmesinde yetkili bakanlık olan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı uhdesinde girişimde bulunularak Sincan Belediyesi sınırlarında

düzenlenen yapı kayıt belgeleri ile ilgili alınacak bilgilerin Belediyeye yapılan beyanlarla karşılaştırılması ve beyanda bulunmayan mükelleflerle ilgili takip işlemlerinin yapılması gerekli görülmektedir.

BULGU 4: Belediyece Yapı Ruhsatı Verilen Yerlerden Hafriyat Harcının Alınması

Gelir hesaplarının ve inşaat ruhsatlarının incelenmesi neticesinde, harcın kapsamına girecek herhangi bir iş ve işlemde bulunulmamasına rağmen Belediye tarafından ruhsatlandırılan inşaatlardan toprak hafriyatı harcı alındığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (o) bendinde, hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını belirlemek ve bu alanlarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak yetkisi belediyelere verilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde, hafriyat depolama alanlarını belirlemenin, hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmenin, bu amaçla tesis kurmak, işletmek veya işlettirmenin büyükşehir belediyelerinin yetki ve görevi olduğu belirtilmiş, ilçe belediyelerine ise hafriyat ile ilgili herhangi bir yetki ve görev tevdi edilmemiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İmar ile ilgili harçlar" başlıklı 80'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; zemin ve yol kanal açma izni verilmesi, yapım ve yıkım artığı malzeme ile toprak kazısının taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi ile bu yerlerin tesviyesinin toprak hafriyatı harcına tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in imar ile ilgili harçlarda yer alan ifadelerden ne anlaşılması gerektiğini açıklayan 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, "*Zemin Açma: Gayrimenkul sahiplerince pis su mecralarının yapının bulunduğu sokaktaki lağım şebekesine veya varsa umumi fosseptiğe bağlanması veya elektrik, temiz su, P.T.T. hattı gibi teknik alt yapı hizmetlerinin götürülmesi amacı ile belediyelerce tespit edilecek esaslar dahilinde yol, kaldırım, meydan veya benzeri yerlerin kazanılmasıdır*" şeklinde, Toprak Hafriyatı, "*Temel kazısı ile inşaat sahasında daha önceden mevcut olup da bu inşaat sebebiyle kaldırılması gereken yıkım artığı malzemenin belediyece gösterilecek yere dökülmesi ve bu yerlerin tesviyesi faaliyetlerinin bütünüdür*" şeklinde tanımlanmıştır.

Tüm bunların yanı sıra harçlar, kamu kurumları tarafından sunulan bazı hizmetlerden yararlananların, söz konusu hizmeti sunan kamu kurumuna ödediği yasal tutarlar olarak tanımlanabilir. Bu tanımdan yola çıkıldığında, toprak hafriyat harcının konusunu oluşturan hafriyat ve molozlar için döküm yeri gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi hizmetlerinden yararlananlarca ilgili hizmeti sunan kamu kurumuna söz konusu harcın ödenmesi gerektiği açıktır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ile açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, büyükşehir belediyesi olan yerlerde hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını belirlemek ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek yetki ve görevi büyükşehir belediyelerindedir. Kanun koyucu döküm yeri gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi hizmetlerinin yerine getirilmesi karşılığında, bu hizmetten yararlananların toprak hafriyat harcı ödemesini öngörmüştür. Söz konusu harcın, büyük şehirlerde bu hizmetleri sunan büyükşehir belediyelerine ödenmesi gerektiği noktasında tereddüt bulunmamaktadır.

Yapılan incelemede belediyece, harç konusu hizmet ile ilgili herhangi bir görev ifa edilmemesine rağmen yapı ruhsatı verilen inşaat alanlarından çıkan hafriyat toprağı için zemin açma hafriyat harcı hesaplandığı ve kendi gelirleri gibi tahsil edildiği, Örneğin; belediyece verilen 17.03.2023 tarih ve 62 nolu inşaat ruhsatı ve eki belgelerden temel kazısı sebebiyle toprak hafriyat harcı alındığı görülmüştür.

Kamu İdaresinin cevabında konuya dikkat edildiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak, Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından sunulan hafriyat toprağı ve inşaat atıkları için döküm yerlerinin gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi hizmetinden yararlananların ödemek zorunda olduğu toprak hafriyatı harcının, Sincan İlçe Belediyesince değil, Ankara Büyükşehir Belediyesince alınması gerekmektedir.

BULGU 5: Büyükşehir Belediyesi Tarafından İşletilen Yol Üstü Otoparklarından Belediyeye Aktarılması Gereken Payların Takip Edilmemesi

Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından işletilen/işlettirilen yol üstü araç park yerleri bulunduğu halde bu yerlerin işletilmesinden/işlettirilmesinden elde edilen gelirlerden Sincan Belediyesine pay aktarılmadığı, Belediyece buna ilişkin girişimde bulunulmadığı görülmüştür.

Karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit

etme ve işletme, işletirme veya kiraya verme yetkisi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ile büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Aynı Kanun'un büyükşehir belediyesinin gelirlerini düzenleyen 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde 7'nci madde kapsamında tespit edilen araç park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin %50'sinin ilçe belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılması; kalan %50'sinin büyükşehir belediyesinin geliri sayılması öngörülmüştür. Bu kapsamda Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından işletilen/işlettirilen yol üstü araç park yerlerinden elde edilen gelirlere ilçe belediyesi olan Sincan Belediyesine de pay aktarılmalıdır.

Yapılan incelemede, Ankara Büyükşehir Belediyesi yol üstü araç park yeri işletilmesi işinin yapılmakta/yaptırılmakta olduğu tespit edilmiştir. İl içerisindeki diğer belediyelerin de pay sahibi olduğu bu işten, büyükşehir belediyesinin gelir elde etmesi, rekabet sağlanmadan yaptırılmaması ve bu gelirlerin %50'sinin de ilgili ilçe sınırlarında bu maksatla yol üstü araç park yeri işletilip işlettirilmediği dikkate alınmadan nüfusuna oranla ilçe belediyelerine aktarılması gerektiği ilgili mevzuat gereğidir. Sincan Belediyesine bu maksatla herhangi bir payın aktarılmadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, Sincan sınırları içerisinde büyükşehir belediyesince işletilen yol üstü otopark bulunmadığı bildirilmiştir.

Ancak, bulguda da belirtildiği üzere bu payın alınabilmesi için Sincan sınırlarında yol üstü araç parkyeri işletilmesi şartı bulunmamaktadır. Ankara ilinin her hangi bir yerinde büyükşehir belediyesince bu maksatla işletilen veya işlettirilen araç park yeri gelirlerinden Sincan belediyesinin de nüfusu oranında payı bulunmaktadır.

Sonuç olarak, Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından il sınırlarının herhangi bir yerinde işletilen/işlettirilen/kiralanan yol üstü araç park yerlerinden elde edilen gelirlere nüfusuna oranla Sincan Belediyesine aktarılması gereken payların tahsili için Büyükşehir Belediyesi nezdinde gerekli işlemlerin yürütülerek payın tahsili temin edilmelidir.

BULGU 6: Kuyu Suyu Kullanan Konutlardan Çevre Temizlik Vergisi Alınmaması

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca kuyu suyu kullanan konutlardan çevre temizlik vergisi alınmadığı ve bu kapsamda gerekli iş ve işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

Mezkur Kanun'un "Çevre temizlik vergisi" başlıklı Mükerrer 44'üncü maddesinde belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, belediyenin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan ancak, su ihtiyacını belediyece tesis edilmiş su şebekesi haricinden karşılayan konutlara ilişkin çevre temizlik vergisinin, belediye meclisince belirlenecek derecesi üzerinden hesaplanacağı, su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki çevre temizlik vergisinin ise 20.11.1981 tarihli ve 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edileceği, su ve kanalizasyon idareleri tarafından büyükşehir dahilindeki belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde sekseninin tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile ilgili belediyeye bildirilerek aynı süre içinde ödeneceği ifade edilmiştir.

ASKİ Genel Müdürlüğünden alınan verilerden Sincan ilçesi ve mücavir alanında kuyu suyu aboneli bulunduğu anlaşılmaktadır. Kuyu suyu kullanan konutlara yönelik ÇTV hesabında esas alınan grup ve derecelerin belediye meclisince belirlenmemiş ve gereken iş ve işlemlerin tamamlanmamış olması sebebiyle bu yerlerden ÇTV tahakkuk ve tahsilatı yapılamamıştır.

Kamu İdaresi cevabında, konutlara Ait Çevre Temizlik Vergilerinin Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından su faturalarıyla birlikte tahsil edildiği, bu verginin Sincan Belediyesince sadece işyerlerinden tahsil edildiği bildirilmiştir.

Ancak, yukarıda bahsedilen mevzuat hükmü gereği ASKİ Genel Müdürlüğü tarafından su kullanımını kendi şebekesinden yararlanan konutlar için çevre temizlik vergisinin tahakkuk ve tahsilatı ile belediyeye gönderilmesine yönelik iş ve işlemler yapılmaktadır. Ancak su ihtiyacını ASKİ Genel Müdürlüğünce tesis edilmiş su şebekesi haricinden karşılayan konutlara ilişkin çevre temizlik vergisi, belediye meclisince belirlenecek derecesi üzerinden hesaplanacağından ve buna yönelik iş ve işlemlerin belediyece yapılmadığından kuyu suyu kullanan konutlardan çevre temizlik vergisinin tahakkuk ve tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, Belediye için önemli gelir kalemi olan çevre temizlik vergisinin kuyu suyu kullanan konutlardan alınmasına yönelik gerekli çalışmaların başlatılması gerekmektedir.

BULGU 7: Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Teknik Altyapı Bedeli Alınması

İdarenin gelir hesapları ve inşaat ruhsatları üzerinde yapılan incelemelerde; geliştirme alanı olup olmadığı, hali hazırda yeni bir yol inşası yapılıp yapılmadığı dikkate alınmadan Sincan Belediyesi tasarrufundaki yollara cephesi olan imarlı yerlerde yapılacak yeni binalardan Meclis Kararı ile belirlenen hesaplama göre “Stabilize Yol Teknik Altyapı Bedeli” tahsil edildiği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu’nda yapı ruhsatı konusunda açıklamalara yer verilmiş, Kanun’un 21 ve 22’nci maddelerinde yapı ruhsatı ve ruhsat alma şartları ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Söz konusu maddelerde yapı ruhsatı almak isteyen ilgililerden teknik alt yapı bedelinin tahsil edileceğine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Bir sonraki madde olan “Geliştirme alanlarında yapı ruhsatı” başlıklı 23’üncü maddesinde ise özel ve istisnai bir düzenleme yapılmış ve iskân hudutları içinde olup da “*imar planında beldenin inkişafına ayrılmış bulunan sahalarda yapı izni verilebilmesi*” için gereken şartlar detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

Söz konusu maddede, mezkûr sahalarda yapı izni verilebilmesi için ilgili sahanın yol, pis ve içme suyu şebekeleri gibi teknik alt yapısının yapılmış olması zorunlu tutulmuştur. Teknik alt yapısı henüz tamamlanmamış olan yerlerde ise; ancak belli şartlar dâhilinde yapı izni verilebileceği belirtilmiş, bu kapsamda ya ilgili idarenin izni ve ilgili idarece hazırlanacak projeye uygun olarak teknik alt yapının ilgili kişilerce yaptırılması ya da parselleri hisasına rastlayan ve hissesine düşen teknik alt yapı bedelinin idareye ödenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Görüldüğü üzere İmar Kanunu’nun 23’üncü maddesinde yapı ruhsatı alınırken yol ve kanalizasyon yapımı için “Teknik Altyapı Bedeli” alınması öngörülmüş ancak bu bedel “Geliştirme Alanları” ve “Bu alanlarda hali hazırda yol ve kanalizasyon tesisi bulunmayan yerler” ile sınırlandırılmış, teknik alt yapısı tamamlanmış yerleşik alanlar kapsam içerisinde zikredilmemiştir.

Dolayısıyla geliştirme alanı olup olmadığına, söz konusu alanda hali hazırda teknik alt yapı bulunup bulunmadığına bakılmaksızın Belediyenin sorumluluğunda bulunan tüm alanlarda inşa edilecek yeni yapılardan İmar Kanunu’na göre teknik alt yapı bedeli alınması doğru bir uygulama değildir.

Söz konusu bedelin Belediye Meclis kararları uyarınca hesaplanıp tahsil ediliyor olması da işlemi hukuka uygun hale getirmek için yeterli değildir. Zira tüm kamu kurumları gibi belediyeler de ancak kanunlarda izin verilen durumlarda gelir toplayabilirler. Kanuni dayanağı olmadan veya kanunlarda belirtilen sınırların aşarak gelir toplanması mali mevzuat açısından uygun değildir.

Şayet belediye tarafından yeni bir yol açılmış, mevcut bir yol tamir edilmiş veya genişletilmiş ise söz konusu masrafların ilgililerden nasıl tahsil edileceği 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Harcamalara katılma payları" başlıklı üçüncü kısmında detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

Mezkûr Kanun'un "Yol harcamalarına katılma payı" başlıklı 86'ncı maddesinde bu konuya ilişkin açıklamalar yapılmış, yeni yol açılması, mevcut yolun genişletilmesi, mevcut yola asfalt yapılması durumunda söz konusu katılma payının alınacağı hususu ayrı ayrı zikredilmiştir.

Kanun koyucu, hizmet götürüldüğü esnada bu hizmetten yararlanacak veya gayrimenkullerinin değerinde artış olacak mülk sahiplerince söz konusu maliyetlere katlanılmasını öngörmüş ve kanun sistematüğini de bu esas üzerine bina etmiştir. Nitekim Danıştay tarafından verilen birçok kararda da bu husus vurgulanmış ve yol çalışmasının tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra tahakkuk kayıtlarının yapılacağı, söz konusu tarih geçtikten sonra taşınmaz mülkiyetini alan şahsa yapılan tahakkukun hukuka uygun olmadığı belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde; İdare tasarrufunda olan yollara cephesi bulunan yerler için bina inşaat ruhsatı alacak yapı sahiplerinden bölgenin geliştirme alanı olup olmadığına, hali hazırda yeni bir yol inşası yapıp yapılmadığına bakılmaksızın "Stabilize Yol Teknik Altyapı Bedeli" alındığı görülmüştür.

Şayet alınan bedel ilgili yolun ilk yapıldığında alınması gereken bedellerin alınmaması sebebiyle alınıyorsa yukarıda detaylı bir surette açıklandığı üzere uygulama yine de hatalıdır. Zira böyle bir durumda, yol ilk yapıldığında 2464 sayılı Kanun'a göre katılma paylarının hesaplanıp hizmetin götürüldüğü sırada mülk sahibi olanlara ilgili tutarların dağıtılması gerekmektedir. Aksi bir uygulama katılma payını gerçekten ödemesi gereken mükellef yerine bir başka kişiden söz konusu maliyetlerin alınmaya çalışılması anlamına gelecektir.

İdare tarafından yapılan uygulamanın hatalı olduğu; Çevre, Şehircilik ve İklim

Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlanan 10.03.2020 tarih ve E.60063 sayılı yazıda açıkça belirtilmiş, konuyla ilgili Ankara Büyükşehir Belediyesinin taraf olduğu ve Danıştay tarafından verilen E.2106/12034 ve K.2018/10246 sayılı Karar'da da hüküm altına alınmıştır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yazılan ve yukarıda tarih ve sayısı belirtilen yazıda aynen; “...teknik altyapısı tamamlanmış meskun sahalarda 3194 sayılı Kanun'un 23 üncü maddesine dayanılarak teknik altyapı bedelinin alınmaması gerektiği...” belirtildiği gibi yine yukarıda belirtilen Danıştay Kararı'nda da aynen; “...uyuşmazlık konusu alanın yapılaşmış bir alan olup teknik ve sosyal alt yapısı mevcut olduğundan 3194 sayılı İmar Kanununun 23. maddesi uyarınca alt yapı katılım bedeli alınamayacağı, mevcutta var olan teknik ve sosyal alt yapının tevsii ve yenilenmesi gerekmesi halinde 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında harcamalara katılma payı alınabileceği açıktır” ifadelerine yer verilmiştir.

Bakanlık tarafından tüm belediyelerle birlikte Sincan Belediyesine de gönderilen yukarıda tarih ve sayısı verilen yazıda, yapılan işlemin hatalı olduğu tüm açıklığıyla ortaya konulmasına rağmen İdare tarafından hatalı uygulama devam ettirilmiştir. Örneğin tüm alt yapısı tamamlanmış yerleşik alan olan İstasyon Mahallesi 18.05.2023 tarih ve 172 nolu yapı izni verilmeden önce yol stabilize teknik altyapı bedeli tahsil edilmiştir.

Yukarıda detaylı bir şekilde anlatıldığı üzere İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesinde özel bir düzenleme bulunmaktadır. Bu düzenlemeye göre geliştirme alanlarında bulunan ve teknik altyapısı olmayan yapılar için ruhsat başvurusunda bulunan kişilerden alınması öngörülen bir bedelin teknik altyapısı tamamlanmış alanlar için de uygulanması mümkün değildir. Zira geliştirme alanı içinde yer alan ve teknik altyapısı tamamlanmış bir alanda bile söz konusu bedelin alınması mümkün değilken tüm altyapısı tamamlanmış yerleşik alanlardan söz konusu bedelin istenilmesi düşünülemez.

Kamu İdaresi cevabında bulgu içeriğinde de belirtilen mevzuat hükümleri gösterilerek ilk defa ruhsat alınan gelişme alanı vasfı taşıyan bölgelerden stabilize yol teknik alt yapı bedeli alındığı bildirilmiştir.

Ancak, bulguda örneği verilen stabilize yol teknik altyapı bedeli alınan yerin tüm alt yapısı bulunan ve yerleşik alan olan merkezi bir mahalle olduğu yukarıda vurgulanmıştır.

Sonuç olarak; İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesi uyarınca alınacak teknik alt yapı bedellerinin sadece maddede açıkça belirtilen “Geliştirme alanları” ve “bu alanlarda teknik alt

yapısı olmayıp yapı ruhsatı alınmak istenen yerler” ile sınırlı tutulması, İdare tarafından uygulanan program dâhilinde yeni yapılan yollar için 2464 sayılı Belediye Kanunu’nda yer alan katılma payı hükümlerinin tatbik edilmesi, yapılan işlemlerin hukuka uyarlılığı açısından önem arz etmektedir.

BULGU 8: Akaryakıt Alım İşlemleri İle İlgili Süreçlerde Eksiklikler Bulunması

Sincan Belediyesi 2023 yılı ihtiyacı olarak alımı yapılan akaryakıtlar ile ilgili olarak 09.12.2022 tarihinde yapılan akaryakıt alımı işi ihalesinin doküman ve bu dokümanda yer verilen kontrol ve kabul süreçleri ile filli uygulamalarında yapılan incelemelerde bazı eksiklikler bulunduğu görülmüştür.

3.000.000 litre Motorin, 50.000 litre Motorin diğer ve 30.000 litre 95 Oktan Benzin olmak üzere üç kalem mal alımı ihalesinde belirlenen 60.493.100 TL yaklaşık maliyet üzerinden 09.12.2022 tarihinde ihale yapılmış ve en uygun geçerli teklifi veren yüklenici ile 27.12.2022 tarihinde 51.975.500 TL tutarlı sözleşme imzalanmıştır. Sözleşmenin süresi imzalandıktan sonra İdarenin ihtiyacına binaen sipariş tarihinden itibaren 5 (beş) işgünü içerisinde yapılacak kısmi alımlarla 01.01.2023 tarihinden 31.12.2023 tarihine kadardır.

İhale dokümanı olan teknik şartname, idari şartname, sözleşme tasarısı ve düzenlenen hakedişler üzerinde yapılan incelemeler neticesinde tespit edilen hususlara aşağıda maddeler halinde yer verilmiştir.

Teknik Şartname

- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) tarafından yayımlanan Petrol Piyasası Aylık Ortalama Bayi Satış Fiyatı Bülteninde; motorin (diğer) için tanım olarak teknik düzenleme tebliğlerindeki tüm zorunlu asgari niteliklere sahip olmanın dışında, bu asgari koşulların ilerisinde daha iyi/farklı özellik kazandırılan ve çeşitli ticari isimlerle satılan ürünler olduğu belirtilmektedir.

İşin Teknik Şartnamesi'nde, alınacak akaryakıt çeşitleri içerisinde motorin ve motorin (diğer) olarak tanımlanan akaryakıt ürünü bulunmakta olup, piyasa fiyatlamasında motorin (diğer) olarak tanımlanan ürünün bayi satış fiyatları normal motorine göre bir miktar daha yüksektir.

Yapılan incelemede ihaleyi kazanan bayinin satışını yaptığı markanın motorin (diğer) standardındaki ürünün de (Vmax diesel) normal motorine göre (Vpro diesel) fiyatının daha

yüksek olduğu, ihale dosyasında yapılan incelemelerde bazı firmaların bu iki tür dizel yakıt için farklı fiyat teklif etmesine karşın, ihaleyi alan yüklenicinin her iki ürüne de aynı fiyatı teklif ettiği görülmüş ve düzenlenen hakedişlerde yapılan incelemelerde yüklenicinin hem dökme hem de bayiden yapılan ürün alımlarında teklif fiyatı olan tek motorin fiyatının kullanıldığı tespit edilmiştir.

İdare, tarafından motorin (diğer) olarak tanımlanan ürünün sadece akaryakıt istasyonlarından alınacak ürünü ifade ettiği belirtilmiştir.

Burada İdare zararına neden olunmaması için hazırlanacak akaryakıt ihale dokümanında nereden ve hangi ürününün alınacağını açıklıkla belirtilmesi ve alınan akaryakıt türünün (katkılı/normal) yakından takibi önem taşımaktadır.

- "Araç ve İş Makinelerinin İkmali" başlıklı 3'üncü maddesinde özetle yüklenici tankerlerinin akaryakıt ürünlerinin dolumu ve boşaltılmasında kullanılan her parçanın özel plastik mühürle mühürleneceği, mühür üzerinde bulunan bu kodlar aynı zamanda irsaliye veya irsaliyeli fatura üzerine daktilo veya bilgisayar yazıcısı ile yazılmış olacağı, akaryakıt ikmali öncesi yapılacak kontrollerde mühür üzerindeki kod numarası ile irsaliye veya irsaliyeli faturadaki kod numarasının aynı olup olmadığına ve mühürlerin deforme olup olmadığına bakılacağı hususlarına yer verilmiştir.

Yapılan incelemelerde akaryakıt alımları ile ilgili düzenlenen tutanaklarda sevk irsaliyesinde yer alan mühür numaraları ile fiili mühür numaralarına ve bu mühürlerin fiili durumu ile ilgili bir açıklamaya yer verilmediği tespit edilmiştir.

Buna ilaveten Şartname'nin "Muayene ve Kabul İşlemleri" başlıklı 6'ncı maddesinde muayene ve kabul işlemlerinin 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 11'inci maddesine göre yapılacağı belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un "Denetim, muayene ve kabul işlemleri" başlıklı 11'inci maddesinde özetle, teslim edilen mal, hizmet, yapım veya yapılan işin muayene ve kabul işlemleri, idarelerce kurulacak en az üç kişilik muayene ve kabul komisyonları tarafından yapılacağı hükmüne yer verilmiş olup, bu kapsamda teslim ve kabul tutanaklarında en az üç kişilik heyetin onayının bulunması ve tanker mühürlerinin numaralarının irsaliyedeki numaralarla karşılaştırılıp bunlara tutanakta yer verilmesi ve bunlara mühürlerin fiziki durumları ile ilgili açıklamaların da eklenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde bu kabullerin tek kişi tarafından yapıldığı görüldüğünden bu konuda İdare uyarılmış ve sonraki süreçte kabul heyetinin 3 kişiye çıkarıldığı tespit edilmiştir.

Ayrıca Şartname'nin aynı maddesinin 4. paragrafında “*Ürünlerin petrol rafinerisi çıkış ölçümleri ve idare teslimi ölçümleri arasında fark bulunur ise düşük olan miktarlar üzerinden hesaplama yapılacaktır...*” ifadesi bulunmakta birlikte kabule esas akaryakıt hacim ölçümlerinin nasıl yapılacağına dair bir açıklamaya yer verilmemiştir.

Bu ifade, sevk irsaliyesinde yer alan tanker akaryakıt yükü ile varış noktasındaki tartım sonucu bulunan akaryakıt tonaj farklılıklarına karşı İdareyi korumak amaçlı konulmuş olsa da teslim alınacak akaryakıt litresi hesaplanırken tonajın yanında yoğunluk (kesafet) ile ilgili hükümlere de yer verilmesi gerekli görülmektedir.

10.09.2004 tarih ve 25579 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Petrol Piyasasında Uygulanacak Teknik Kriterler Hakkında Yönetmelik'in "Ölçüm Birimleri" başlıklı 6’ncı maddesinde “*Akaryakıt satışlarında metrik ton, kilogram ve 15 °C sıcaklığa göre düzeltilmiş olarak metreküp veya litre üzerinden işlem yapılır. Rafinericiler dahil, kullanıcılara kadar yapılacak olan akaryakıt teslimatlarında 15 °C sıcaklığa göre düzeltilmiş, standart hacim ölçüsü üzerinden teslimat yapılması esastır. Fuel-oil türlerinin teslimatları ise ağırlık ölçüsü üzerinden yapılır.*” hükmü bulunmaktadır.

Ortam, yeraltı tank sıcaklığı ve akaryakıt teslim sıcaklığının 15 °C sıcaklığın altında olması durumunda akaryakıt satıcısının zararı, ortam sıcaklığının, yeraltı tank sıcaklığı ve akaryakıt teslim sıcaklığının 15 °C sıcaklığın üzerine çıkması durumunda ise akaryakıt bireysel ve kurumsal tüketicilerinin zararı söz konusu olacağından akaryakıt ürünlerinin stok denetiminin doğru ve tam olarak yapılabilmesi için alış ve satışta uluslararası referans teslim derecesi olan 15 °C sıcaklığın esas alınarak düzeltilmiş hacim ölçüsü üzerinden sevk irsaliyeleri, alış-satış faturaları ve satış belgelerinin düzenlenmesi gerekmektedir.

- Şartname'nin "Teknik Şartlar" başlıklı 4'üncü maddesinde “*Teslim edilecek akaryakıt ürünleri TSE standartlarında ve TÜPRAŞ Spesifikasyonu değerinde olacaktır. İhale ile alınacak olan Akaryakıt ürünlerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından özellikleri belirtilen Ulusal Marker'in yeterli şart ve seviyede bulunduğunu gösteren form akaryakıt ürünlerinin tesliminde fatura eki olarak sunulacaktır.*” ifadesine yer verilmiştir.

15.10.2007 tarih ve 26671 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2007/25 sayılı Başbakanlık Genelgesi kapsamında, düzenlenecek ihale şartnamelerine, satın alınacak

akaryakıtın ulusal marker kontrolünün yapılması zorunluluğu eklenmesi, akaryakıt istasyonlarında araçlara yapılacak akaryakıt ikmalleri hariç olmak üzere akaryakıtın toplu olarak alıcı idarenin tank veya deposuna teslimi esnasında ulusal marker kontrolünün yaptırılmasının sağlanması ve tedarikçi firmalara ödeme yapılmadan önce saymanlıklarca ulusal marker kontrolünün yapıldığına dair belge aranması yanında ulusal marker kontrolleri için Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığının merkez veya taşra teşkilatlarına başvurulması yükümlülükleri getirilmiştir.

Belediyenin devam eden akaryakıt alım işi kapsamında yapılan incelemelerde yükleniciden tedarik edilen akaryakıtın ulusal marker uygunluk taahhüdü alındığı ve sevk irsaliyelerinde buna ilişkin düzenlenen bir uygunluk belgesinin bulunduğu görülmekle birlikte aslolan teslim esnasında akaryakıtın ulusal marker kontrolünün yapılması olduğundan, akaryakıt alım şartnamelerinde akaryakıtın ulusal marker uygunluk testi yapılmadan teslim alınmaması ve ödeme yapılmaması yönünde hükümler konulması gerekli görülmektedir.

- Şartname'nin "Muayene ve Kabul İşlemleri" başlıklı 6'ncı maddesinde; *"....Ayrıca İdare, teslimi yapılacak akaryakıt ürünü için su ve kirlilik testi yapmak üzere çökeltme zamanına kadar tankeri bekletebilir. İçerisinde su ve diğer yabancı maddeler olduğu gözle tespit edilirse ürün teslim alınmaz ve tutanakla tespit edilerek iadesi yapılır. Teslim alınmayan akaryakıt ürünü, bu şartnamede belirtilen özellikleri taşıyıp taşımadığının kontrolü için İdare kendi tespit edeceği laboratuvarında test ettirebilir. Bunun için teslimattan önce, tankerin çıkış vanası ağzından asgari 1 litrelik 3 şişe numune yüklenicinin yetkili elemanı huzurunda mühürlenerek alınacak, 3 şişeden birisi tahlil ve deneyler için laboratuvara gönderilir. Diğer iki şişe numune ise ihtilaf halinde tahlile gönderilmek üzere muhafaza edilecektir."* ifadelerine yer verilmiştir.

İdarenin işin şartnamesinde belirtildiği gibi gerek görüldüğü zaman ve gözle yapılacağı belirtilen tespitler yerine, teslim alınan her akaryakıt partisinden ilgili standartlara uygun numune alma cihazları vasıtası ile alınacak numunelerin yüklenici ve idare temsilcileri tarafından düzenlenecek tutanak ile etiketlenmesi ve ağzının mühürlenerek idare ve yüklenici tarafından teslim alınacak numunelerin uygun koşullarda en az 1 yıl süre ile saklanması oluşabilecek her türlü itilafın giderilmesinde faydalı olacaktır.

Diğer yandan, akaryakıttan numune alımı tankerin çıkış vanası ağzından değil, her bir tanker bölmesinin üst kapağı açılmak suretiyle standartlara uygun numune alma cihazları ve numune saklama kapları kullanılarak yapılmalıdır.

Yapılan uyarılar neticesinde, İdare tarafından numune alma cihazı ve numune saklama kaplarının alındığı görülmüştür.

İdari Şartname

İdari Şartname'nin "İhaleye katılabilmek için gereken belgeler ve yeterlik kriterleri" başlıklı 7'nci maddesinin (I) bendinin (a) alt bendinde isteklinin bir akaryakıt ve dağıtım pazarlama kuruluşu ise; EPDK tarafından verilmiş ve iş bitim tarihine kadar geçerliliği olan, teklif sahibinin akaryakıt ve dağıtım pazarlama kuruluşu olduğunu gösteren belgeyi ve (b) alt bendinde ise isteklinin bir akaryakıt ve dağıtım pazarlama kuruluşunun bayisi is teklif sahibinin bayisi olduğu kuruluş tarafından verilmiş ve iş bitim tarihine kadar geçerliliği olan akaryakıt ve dağıtım pazarlama kuruluşunun bayisi olduğuna dair bayilik yazısı ve bayilik sözleşmesini ve (c) alt bendinde ise istekliye EPDK'den bayilik yapmak üzere verilmiş ve iş bitim tarihine kadar geçerliliği olan istasyonlu bayilik belgesi var ise beyanı istenmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Akaryakıt Alımına İlişkin Hususlar" başlıklı 61'inci maddesi ikinci fıkrasında "*İdare, akaryakıt alımlarında serbest kullanıcı lisansına sahip olup olmadığı ve/veya alımın elektronik sistemlerle akaryakıt alımı olup olmadığına göre adayın veya isteklinin sahip olması gereken lisans türünü saptayacak ve bu lisansları ön yeterlik şartnamesi veya idari şartname ile ilanda belirtecektir.*" hükmüne yer verilmiştir.

17.06.2004 tarih ve 25495 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin "Serbest Kullanıcı Limiti" başlıklı 46'ncı maddesinde kalorifer yakıtı, fuel oil ve motorinde serbest kullanıcıların tabi olduğu serbest kullanıcı limiti her bir ürün için yıllık asgari olarak 5.000 ton olarak belirlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Serbest Kullanıcı Lisansı Kapsamında Yürütülebilecek Faaliyetler" başlıklı 29'uncu maddesinde serbest kullanıcı lisansı sahiplerinin piyasada kullanım türüne göre kalorifer yakıtı, fuel oil ve motorini dağıtıcı lisansı sahiplerinden temin edebileceği hükmü yer almaktadır.

İdarelerin akaryakıt dağıtım firmalarından toptan akaryakıt alabilmeleri için EPDK'dan serbest kullanıcı lisansı alması gerekmekte olup, bu şartı sağlamayan idarelerin sadece bayilerden akaryakıt temini mümkün olduğundan bu durumun yapılacak ihale şartnamelerinde açıkça belirtilmesi gerekli görülmektedir.

Sincan Belediyesinin serbest kullanıcı lisansı bulunmadığından ve akaryakıt dağıtım lisansı sahiplerinden temin edebilmesi yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri uyarınca mümkün olmadığından İdari şartnamede tabi olunacak lisans türü olan bayi lisansının açıkça belirtilerek talep edilecek belgelerin bu kapsamda belirlenmesi gerekmektedir.

-Madde 7.6'da Benzer iş olarak her türlü akaryakıt ürünleri alım işlerinin kabul edileceği belirtilmiştir. İşin doğası gereği her türlü akaryakıt işleri satışının benzer iş olarak belirlenmesi daha uygun olacaktır.

Sözleşme Tasarısı

-İhale Sözleşmesi'nin "Ödeme yeri ve şartları" başlıklı 12'nci maddesinde İdarenin, muayene ve kabul komisyonunca kabul raporu düzenlenmesinden itibaren yüklenicinin yazılı talebi üzerine en geç 45 gün içinde yükleniciye veya vekiline ödemeyi yapacağı ifadesine yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından yüklenici hakedişlerinin her ayın mutat gününde toplu şekilde ödendiği ve bu ödemelerin 45 güne kadar uzamadığı tespit edilmiştir.

Diğer yandan yüklenici hakedişlerinin 45 güne kadar ödenmesi şartı yüklenici açısından maliyeti artırıcı bir nitelik taşıdığından ve fiili olarak ödemelerin aylık yapıldığı birlikte değerlendirildiğinde yapılacak ihalelerde daha uygun tekliflerin alınabilmesini teminen 45 günlük ödeme süresinin fiili durumu yansıtacak şekilde 30 güne çekilmesi daha uygun olacaktır.

- İhale Sözleşmesi'nin "Denetim, muayene ve kabul işlemleri" başlıklı 30'uncu maddesinin birinci fıkrasında "...İdare, malların teslim ve tesellümü için oluşturulan Muayene ve Kabul Komisyonu, teslim sırasında malların yalnızca fiziki özellikleri ve miktarlarının muayenesini yapacaktır. İdare, Yükleniciden aldığı malların yakıt tanklarına boşaltma sırasında usulüne uygun olarak alacağı yakıt örneklerini ilgili laboratuvarlarda test ettirmeye yetkili olup, kalorifer yakıtı için alınan numunelerin TÜPRAŞ - 615 spesifikasyonuna uygun çıkmadığı tespit edildiğinde tahlil ücreti Yükleniciden alınacaktır." ifadesine yer verilmektedir. Bu ihale kapsamında kalorifer yakıtı alımı bulunmadığından bu ifadenin sözleşme tasarısında yer almasına gerek bulunmamaktadır.

Kamu İdaresi cevabında her ne kadar Sincan İlçe Emniyet Müdürlüğü'nden ve Ankara İl Emniyet Müdürlüğü'nden ulusal marker testlerinin yapılmasının talep edildiği belirtilmiş olsa

da, bu cevap Bulguda tespiti yapılan 9 maddenin tümünü kapsamamaktadır.

Yukarıda yapılan tüm tespit ve değerlendirmeler ışığında Belediyenin devam eden akaryakıt alımları ile ilgili olarak;

- İdare zararına neden olunmaması için hazırlanacak akaryakıt ihale dokümanında nereden ve hangi ürününün alınacağına açıklıkla belirtilmesi ve alınan akaryakıt türünün (katkılı/normal) yakından takibi,

- Tesellüm ve kabul tutanaklarında en az üç kişilik heyetin onayının bulunması ve tanker mühürlerinin numaralarının irsaliyedeki numaralarla karşılaştırılıp bunlara tutanakta yer verilmesi ve bunlara mühürlerin teslim noktasındaki fiziki durumları ile ilgili açıklamaların da eklenmesi,

- Teknik Şartname'de kabule esas akaryakıt hacim ölçümlerinin nasıl yapılacağına dair hükümlere yer verilmesi,

- Akaryakıt alım şartnamelerinde akaryakıtın ulusal marker uygunluk testi yapılmadan teslim alınmaması ve ödeme yapılmaması yönünde hükümler konulması,

- İdarenin işin şartnamesinde belirtildiği gibi gerek görüldüğü zaman ve gözle yapılacağı belirtilen tespitler yerine, teslim alınan her akaryakıt partisinden ilgili standardına uygun numune alma cihazları vasıtası ile alınacak numunelerin yüklenici ve idare temsilcileri tarafından düzenlenecek tutanak ile etiketlenmesi ve ağzının mühürlenerek idare ve yüklenici tarafından teslim alınacak numunelerin uygun koşullarda en az 1 yıl süre ile saklanmasını sağlayıcı hükümler eklenmesi,

- Akaryakıttan numune alınımının tankerin çıkış vanası ağzından değil, her bir tanker bölmesinin üst kapağı açılmak suretiyle standartlara uygun numune alma kapları ve numune saklama kapları kullanılarak yapılmasını sağlanması,

- İdari Şartname'de tabi olunacak lisans türü olan bayi lisansının açıkça belirtilerek talep edilecek belgelerin bu kapsamda belirlenmesi,

- Benzer iş olarak her türlü akaryakıt ürünleri alım işleri yerine, her türlü akaryakıt işleri satışının belirlenmesi,

- Yapılacak ihalelerde daha uygun tekliflerin alınabilmesini teminen hazırlanacak akaryakıt alım ihale dokümanında ödeme şartlarının fiili durumu yansıtacak şekilde 45 gün yerine 30 gün olarak belirlenmesi,

gerekli görülmektedir.

BULGU 9: Genel Aydınlatma Faturalarıyla İlgili Gerekli Kontrollerin Yapılmaması

Belediyeye ait genel aydınlatma faturalarıyla ilgili incelemenin sağlıklı yapılmadığı ve itiraz edilebilecek durumların varlığının araştırılmadığı ve bunun sonucunda Büyükşehir Belediyesi başta olmak üzere diğer belediyeler tarafından ödenmesi gereken faturalar ile Sincan Belediyesine ait olup da olması gerekenden fazla gelen genel aydınlatma elektrik faturalarının itiraz edilmediği için ödendiği görülmüştür.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun geçici 6'ncı maddesinin 1'inci fıkrasında 31/12/2025 tarihine kadar, genel aydınlatma kapsamında aydınlatılan yerlerde gerçekleşen aydınlatma giderlerinin Bakanlık bütçesine konulacak ödenekten ve ilgili belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri payından karşılanacağı, belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri payından yapılacak kesinti için, büyükşehir belediyeleri ve mücavir alanlardaki belediyeler ile diğer belediyelerde farklı oranların uygulanacağı, bu madde hükmü gereğince alınan 2014/6784 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla belediyelerin genel bütçe vergi gelirleri payından yapılacak aydınlatma gideri kesintisinin, büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde aydınlatma giderlerinin yüzde yirmisi, diğer belediyeler ve mücavir alanlarında yüzde onu olarak uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Genel Aydınlatma Yönetmeliği'nin "Genel aydınlatma yükümlülüğü" başlıklı 5'inci maddesinde genel aydınlatma kapsamında dağıtım şirketine devredilecek yerler sayılmıştır.

Genel Aydınlatma Yönetmeliği'ne dayanılarak hazırlanan Genel Aydınlatma Tebliği'nin "Faturaların ve icmallerin düzenlenmesi" başlıklı 5'inci maddesinde dağıtım şirketlerince, bir aydan az olmamak kaydı ile okuma dönemlerine göre, büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve diğer belediyeler ile il özel idaresine muhatap düzenlenen genel aydınlatmaya ilişkin faturaların ilgisine göre belediyelerin veya il özel idarelerin onayına sunulacağı, faturaların tebliği tarihinden itibaren bir hafta içinde itiraz edilmeyen faturaların onaylanmış sayılarak onaylı fatura bilgilerinin dağıtım şirketi tarafından TEDAŞ'a iletileceği, "İtiraza konu faturalar" başlıklı 8'inci maddesinde dağıtım şirketi tarafından düzenlenerek

ilgisine göre belediyeler ve il özel idarelerinin onayına sunulan faturalardan itiraz konusu olanların yazı ile dağıtım şirketine bildirileceği, dağıtım şirketinin; itiraz kapsamında gerekli incelemeyi yaparak, itiraza konu olan faturalardan doğru olanlarını belgeler ile ispat ederek, hatalı olan faturaları ise iptal ederek doğru tutarları yansıtacak şekilde yeniden düzenleyip sonucu 15 gün içerisinde ilgili belediyeye yazı ile bildireceği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereği genel aydınlatma kapsamında aydınlatılan yerlerde kullanılan elektrik giderleriyle ilgili belediyenin önemli görevleri bulunmaktadır. Ancak İdarece söz konusu genel aydınlatma faturalarında sadece adet itibariyle inceleme yapıldığı başka türlü bir incelemenin yapılmadığı görülmüştür.

Örneğin; 4002930312 tesisat nolu faturalar Atatürk Mahallesi Vatan Caddesine, 4002234433 tesisat nolu faturalar Fatih Mahallesi İnönü Caddesine, 4003024716 tesisat nolu faturalar Atatürk Mahallesi Atatürk Caddesine(kavşak aydınlatma), 4010768111 tesisat nolu faturalar Atatürk Mahallesi Oğuz Yılmaz Caddesine aittir. Oysa Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından alınan 08.10.2019 tarih ve 1250 sayılı Karar ile genişliği 12 metrenin altındaki yolların sorumluluğu ilçe belediyesine bırakılmıştır. Genişliği 12 metrenin üzerinde olan caddelerin genel aydınlatma faturası Ankara Büyükşehir Belediyesine değil, Sincan İlçe Belediyesine gönderilmekte ve bedeli ilçe Belediyesinin vergi gelirleri payından kesilmektedir. Örneklerde olduğu gibi Sincan Belediyesinin sorumluluk alanında olmayan yerlerin aydınlatma aboneliğinin bulunması itiraz konusudur. Ayrıca, 4000685175 tesisat nolu Plevne Mahallesi ile 4011271683 tesisat numaralı Mustafa Kemal Mahallesinin 26.08.2023 tarihli genel aydınlatma faturalarında gündüz tüketiminin, puant dönem tüketiminden fazla olduğu görülmüş olup, bu durumun bir arızdan kaynaklandığı ve fatura tutarını arttırdığı değerlendirilmiştir. Bakım ve onarımı İdarenin sorumluluğunda olmayan, genel aydınlatma kapsamında aydınlatma tesislerinin bakım onarımı dağıtım şirketine ait olduğundan aydınlatma tesisinin arıza sebebiyle gündüz tüketiminin çok olması da bir itiraz konusudur.

Kamu İdaresi cevabında, abone bazında faturaların bilgi talebi ve sorgulaması yapıldığı, gerekli incelemelerin gerçekleştirildiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak İdarece, kendisine gönderilen faturalardaki tüketim miktarlarının, gelen faturaların kendi sorumluluğundaki yerlere ait olup olmadığının ve hesaplanan fatura bedellerinin doğruluğunun kontrol edilmesi, idarenin itiraz konusu olabilecek hususlara itiraz etme hakkının kullanılması gerekmektedir.

BULGU 10: İmar Programlarının Hazırlanmaması

Belediyenin imar planlarına uygun olarak imar programının hazırlanmadığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "*İmar Programları, Kamulaştırma ve Kısıtlılık Hali*" başlıklı 10' uncu maddesine istinaden belediyeler; imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlamalıdır. Bu program içinde bulunan kamu kuruluşlarına tahsis edilen alanlar, ilgili kamu kuruluşlarına bildirilmelidir. Beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş olan yerlerin bu program süresi içinde ilgili kamu kuruluşlarınca kamulaştırılması için gerekli ödenek, kamu kuruluşlarının yıllık bütçelerine konulmalıdır.

Tasarrufu Kısıtlanan Bina, Arsa ve Arazi Hakkında Yönetmelik'te imar programından ve tasarrufu kısıtlanan taşınmazlardan, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 30'uncu maddesinde tasarrufu kısıtlanan taşınmazların emlak vergisinin ödeme şekillerinden bahsedilmiş olup, imar planına uygun olarak imar programının hazırlanmasının hem kamulaştırma için gerekli ödeneğin ayrılmasında hem de kamulaştırılacak taşınmazın emlak vergisi uygulamasında önemli bir yeri bulunmaktadır.

İmar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren en geç üç ay içinde bu planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarının hazırlanması gerektiğinin Kanun ile kurala bağlandığı bu hükümlerle Kanun koyucunun taşınmaz sahiplerinin haklarının sürüncemede bırakılan imar planlarıyla zarara uğramasının önüne geçmeyi ve özel mülk statüsünden çıkması planlanan ve bu niteliği itibarıyla tasarrufu kısıtlanan taşınmazlar için haksız mali yükümlülüklerle engel olmayı amaçladığı, bu nedenle imar planına alınan yerler için, plan tarihinden itibaren en geç üç ay içinde imar programının hazırlanması gerektiğini öngördüğü anlaşılmaktadır.

Belediyenin mücavir alanının değişik kısımları için 2003 - 2022 yıllarını kapsayan değişik yıllarda Sincan Belediye Meclisinden ve Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinden onay alan hazırlanmış imar planları bulunmaktadır. Fakat bu imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren üç ay içinde planlara uygun olarak imar planlarını uygulamak üzere hazırlanması gereken 5 yıllık imar programlarının hiç birisinin geçmişten bu yana Sincan Belediyesince hazırlanmadığı bu sebeple de emlak vergisinde kısıtlılık uygulamasının yapılamadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, imar programının hazırlanmasını gerektiren mevzuat hükmü belirtilerek, imar planlarının hazırlanmasından ve onaylanmasından bahsedilmiştir.

Ancak, bulguda imar planının yürürlüğe girmesinden itibaren imar programının en geç 3 ay içerisinde hazırlanması gerektiği vurgulanmıştır. Sincan Belediyesi veya Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan ve yürürlüğe giren imar planlarına uygun olarak İdareyi ilgilendiren kısmına yönelik imar programlarının hazırlanması gerektiği vurgulanmıştır.

Sonuç olarak, imar programını yapıp yapmamak konusunda Belediyenin tercihi bulunmamaktadır. Kanun'un açık hükmü gereği onaylanmış ve yürürlüğe girmiş imar planlarına uygun olarak bu programların süresi içerisinde hazırlanması kamu düzeni açısından önem arz etmektedir.

BULGU 11: Basın İlan Kurumundan Yapılan Hizmet Alımlarının 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na Aykırı Olarak Yapılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında yer almamasına rağmen Basın İlan Kurumu'ndan İdarenin kanunen yapılması gereken ilanlarının duyurulması amacıyla hizmet alımı yapıldığı görülmüştür.

Kamu İhale Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alımlarında istisna uygulanacak kuruluşlar belirtilmiş olup, Basın İlan Kurumu anılan madde kapsamında bulunmamaktadır.

Kamu İdaresi cevabında ilgili Kanun gereği ilanların başka bir yerde yayınlanmasının mümkün olmaması ve ilan ücretlerinin de Basın İlan Kurumu tarafından belirlenmesinden dolayı piyasa araştırması yapılacak ve alım dosyası düzenlenecek herhangi bir durum söz konusu olmadığı ve bu nedenle de ekstra iş yükü ve kırtasiye masraflarından kaçınmak için bu ödemelerin 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 3'üncü maddesinin (e) bendince yapıldığı belirtilmekle birlikte anılan Maddede yer alan ve alımlarında Kanun'a tabi olmayan kuruluşlar arasında Basın İlan Kurumu bulunmamaktadır. Kamu İdaresi cevabında yer verilen "*Ekstra iş yükü ve kırtasiye masraflarından kaçınmak için bu ödemeler 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 3'üncü maddesinin (e) bendince yapılmaktadır.*" ifadesi açıkça Kanun'a aykırılık teşkil etmektedir.

Bu nedenle, faaliyet ve projelerin duyurulması amacıyla yapılacak hizmet alımlarında Kamu İhale Kanunu'nun istisnalar başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında işlem yapmak yerine, ihtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi veya sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması durumunda kullanılabilecek olan ve Kanun'un 22'nci maddesinde yer verilen doğrudan temin yönteminin kullanılması gerekli görülmektedir.

BULGU 12: Hukuki Danışmanlık Hususunda Avukatlık Hizmet Alımı Yapılması ve Bu Durumun Bir İstihdam Şekline Dönüştürülmesi

Hukuki danışmanlık hususunda avukatlık hizmeti alımının herhangi özel kabiliyet gerektiren bir iş için olmadığı, Belediye lehine veya aleyhine açılan genel davalara ilişkin hizmet alındığı, bu şekliyle hukuki danışmanlık işinin bir istihdam şekline dönüştürüldüğü görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 4'üncü maddesinde danışman; *“danışmanlık yapan, bilgi ve deneyimini idarenin yararı için kullanan, danışmanlığını yaptığı işin yüklenicileri ile hiçbir organik bağ içinde bulunmayan, idareden danışmanlık hizmeti karşılığı dışında hiçbir kazanç sağlamayan ve danışmanlık hizmetlerini veren hizmet sunucuları”* olarak tanımlanmıştır.

Kanun'un 48'inci maddesinde; mimarlık ve mühendislik, etüt, harita ve kadastro, her ölçekte imar planı, imar uygulama, ÇED raporu hazırlanması, plân, yazılım geliştirme, tasarım, teknik şartname hazırlanması, denetim gibi teknik, malî, hukuki veya benzeri alanlarda niteliği itibarıyla kapsamlı ve karmaşık olduğu, özel uzmanlık ve deneyim gerektirdiği idarece tespit edilen hizmetlerin danışmanlık hizmet sunucularından alınabileceği düzenlenmiştir.

İdare tarafından hukuki konularda olmak üzere avukatlık hizmet alımı yapıldığı, söz konusu hizmetlerin 4734 sayılı Kanun'un 22'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca doğrudan temin yöntemi ile sağlandığı görülmüştür.

Hukuki danışmanlık hususunda avukatlık hizmet alımı işinin avukat için yıllık bedelinin 2023 yılı için 425.000,00 TL olduğu, avukatla yapılmış olan hukuki danışmanlık hususunda avukatlık hizmet alımı sözleşmesinin Belediye leh ve aleyhine açılmış olan toplam 18 adet adli ve idari dava dosyalarının mahkemeler, icra müdürlükleri ve resmi kurumlar nezdinde takibi ve sonuçlandırılması, gerektiğinde araştırma yaparak hukuki görüş vermesi, idarenin görev alanına giren konularda protokol veya sözleşme hazırlanması ve incelenmesi gibi hususları içerdiği

görülmektedir.

Yapılan incelemede avukatlık hizmeti alınan avukata taksitler halinde düzenli ödemeler yapıldığı görülmüştür. Danışmanlık hizmet alımı yapan Müdürlükten alınan belgelere göre danışmanlık hizmeti alınan avukatın, Belediyenin genel olarak dâhil olduğu kamulaştırma, alacak ve diğer davalar şeklinde adlandırılan dava dosyalarıyla ilgilendiği, genel olarak yargı yerlerinde İdareyi bu konularda temsil ettiği, bu bağlamda hukuki danışmanlık hizmetinin niteliği itibarıyla kapsamlı ve karmaşık olan özel uzmanlık ve deneyim gerektiren bir iş için alınmadığı görülmektedir.

Hukuki danışmanlık hizmetini veren Avukat tarafından İdareye verilmiş özel uzmanlık ve deneyim gerektiren, niteliği itibarıyla kapsamlı ve karmaşık olan bir görüşe rastlanılmamış, İdare tarafından da bu yönde bir belge sunulmamıştır. Alımı yapılan söz konusu danışmanlık hizmetinin kanunlarca belirlenen istihdam şekillerinin bertaraf edilerek alternatif bir istihdam şekline dönüştürüldüğü, bu haliyle söz konusu danışmanlık hizmeti alımının 4734 sayılı Kanun'da yazan şartları taşımadığı açıktır.

Bunun yanında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinde, avukatlık hizmet alımının doğrudan temin ile yapılabildiği haller, maddenin ayrı bentlerinde sayılmaktadır. Dolayısıyla doğrudan temin yöntemi ile avukatlık hizmet alımı, Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca değil, ilgisine göre (g) veya (h) bentleri uyarınca yapılmalıdır. 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (g) ve (h) bentlerindeki düzenlemeler şu şekildedir:

“(g) Milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülen uyuşmazlıklarla ilgili davalarda, Kanun kapsamındaki idareleri temsil ve savunmak üzere Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan ya da avukatlık ortaklıklarından yapılacak hizmet alımları.

(h) 8/1/1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanununun 22 ve 36 ncı maddeleri uyarınca Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan hizmet alımları ile fikri ve sınai mülkiyet haklarının ulusal ve uluslararası kuruluşlar nezdinde tescilini sağlamak için gerçekleştirilen hizmet alımları.” hükümleri ile birlikte;

659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin “Yürürlükten kaldırılan ve uygulanmayacak hükümler ile atıflar” başlıklı 18 inci maddesinin 2 nci fıkrasında;

“(2)8/1/1943 tarihli ve 4353 sayılı Maliye Vekâleti Başhukuk Müşavirliğinin ve

Muhakemat Umum Müdürlüğünün Vazifelerine, Devlet Dâvalarının Takibi Usullerine ve Merkez ve Vilâyetler Kadrolarında Bazı Değişiklikler Yapılmasına Dair Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Diğer mevzuatta 4353 sayılı Kanuna yapılan atıflar ilgisine göre bu Kanun Hükmünde Kararnameye yapılmış sayılır.” hükümleri mevcuttur.

Doğrudan temin dosyası üzerinde yapılan incelemede, gerçekleştirilen hizmet alımlarının 4734 sayılı Kanun’un 22’inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtildiği gibi milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülen bir uyuşmazlıkla ilgili olmadığı gibi, mezkûr maddenin (h) bendinde değinilen 4353 sayılı Kanun (yeni haliyle 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin) “*Amaç ve kapsam*” başlıklı 1’inci maddesinde yer alan “*Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin amacı; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri (Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Sayıştay dâhil) ve özel bütçeli idarelerin hukuk hizmetlerinin etkili, verimli ve usul ekonomisine uygun şekilde yerine getirilmesine ve bu hizmetlerin yürütülmesinde uygulama birliğinin sağlanmasına yönelik usul ve esasların belirlenmesidir.*” hükmünden de anlaşılacağı üzere, bu bendin genel veya özel bütçeli idareler arasında sayılmayan belediyeler açısından da uygulanmasının mümkün olmadığı aşikârdır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 38’inci maddesiyle belediyeyi, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etme veya vekil tayin etme görev ve yetkisi belediye başkanına verilmiş olsa da başkan bu yetkisini idarenin kendi avukatlarına devretme yoluyla kullanabilecektir. Özel avukata yargı yerlerinde belediyeyi temsil ettirme yetkisini 5216 sayılı Büyükşehir Beldiyesi Kanunu’nda bulunan hüküm gereği sadece büyükşehir belediye başkanları kullanabilecektir. İlçe belediyesi olan Sincan Belediyesinde belediye başkanının, belediyeyi yargı yerlerinde özel avukata temsil ettrime yetkisin bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Yukarıda yer verilen açıklamalar ve mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, İdare bünyesindeki avukatların dışında bir avukattan bu tip danışmanlık hizmet alımlarında İdare tarafından hangi hususların esas alınarak söz konusu işlerin özel uzmanlık gerektirdiği, niteliği itibariyle karmaşık ve kapsamlı olduğuna karar verildiğinin ortaya konulması veya doğrudan teminle avukatlık hizmet alımı yapılabilmesi için mezkur Kanun’un 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (g) ve (h) bentlerinde belirtilen durumların olması gerektiği

açıktır.

Ayrıca avukatla yapılan sözleşmede belirtilen süre içerisinde karara çıkmış dosyalardan kazanılan vekalet ücretlerinin avukata ait olacağı belirtilmiştir. Hâlbuki 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 82'nci maddesi gereğince vekalet ücretlerinin dağıtımıyla ilgili uyulması gereken 659 sayılı KHK ve bu KHK'ya dayanılarak çıkartılan Vekalet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te vekalet ücretlerinin hukuk biriminde fiilen görev yapan personele ödeneceğine hükmedilmiştir.

İdarece verilen cevapta özetle, belediye aleyhine açılan davaların çoğunluğunu kamulaştırma dosyaları oluşturduğu, acele kamulaştırma ve kamulaştırmatsız el atma nedeniyle tazminat davalarında uzmanlık gerektiren hususlarda hizmet alımı yapılması gerektiği ve devam eden dosyaların da bu amaçla zorunlu olarak takibinin sağlandığı bildirilmiştir.

Ancak, yukarıda da belirtildiği gibi, danışmanlık hizmeti alınan avukatın, Belediyenin genel olarak dâhil olduğu kamulaştırma, alacak ve diğer davalar şeklinde adlandırılan dava dosyalarıyla ilgilendiği, genel olarak yargı yerlerinde İdareyi bu konularda temsil ettiği, bu bağlamda hukuki danışmanlık hizmetinin niteliği itibarıyla kapsamlı ve karmaşık olan özel uzmanlık ve deneyim gerektiren bir iş için alınmadığı görülmekte olup, bu avukat tarafından İdareye verilmiş özel uzmanlık ve deneyim gerektiren, niteliği itibarıyla kapsamlı ve karmaşık olan bir görüşe rastlanılmamış, İdare tarafından da bu yönde bir belge sunulmamıştır.

Sonuç olarak, genel dava ve işlerin öncelikle idarenin kendi avukatı marifetiyle takip edilmesi, idare tarafından hukuki danışmanlık hizmet alımlarının ise; zaruri ihtiyaç doğduğu durumlarda, alınması planlanan danışmanlık hizmetinin niteliği itibarıyla kapsamlı ve karmaşık olduğu, uzmanlık ve deneyim gerektirdiği hususlarının somut bir şekilde ortaya konması, alınacak danışmanlık hizmetinin kapsamının net olarak belirlenmesi, söz konusu işin doğru ve istendiği şekilde yapılıp yapılmadığının kontrol edilmesi ve bu durumun bir istihdam şekline dönüştürülmemesi gerekmektedir.

BULGU 13: Mal Alım İhalelerinde Aşırı Düşük Teklif Sorgulamasının Yapılmaması

Yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük şekilde ihale edilen mal alım ihalelerinde, ihale komisyonu tarafından teklif sahiplerinden aşırı düşük teklife yönelik açıklamaların istenmediği, söz konusu sorgulama yapılmaksızın ihalelerin sonuçlandırıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Aşırı düşük teklifler" başlıklı 38'inci maddesinde, ihale komisyonunun verilen teklifleri değerlendirdikten sonra, diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olanları tespit edeceği; anılan teklifleri reddetmeden önce, belirlediği süre içinde teklif sahiplerinden teklifte önemli olduğunu tespit ettiği bileşenler ile ilgili ayrıntıları yazılı olarak isteyeceği; imalat sürecinin, verilen hizmetin ve yapım yönteminin ekonomik olması, seçilen teknik çözümler ve teklif sahibinin mal ve hizmetlerin temini veya yapım işinin yerine getirilmesinde kullanacağı avantajlı koşullar ve teklif edilen mal, hizmet veya yapım işinin özgünlüğü gibi hususlarda yapılan yazılı açıklamaları dikkate alarak aşırı düşük teklifleri değerlendireceği; değerlendirme sonucunda açıklamaları yeterli görülmeyen veya yazılı açıklamada bulunmayan isteklilerin tekliflerinin reddedileceği hüküm altına alınmıştır.

30.11.2021 tarih ve 31675 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik'in 1'inci maddesi ile de Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin konuya ilişkin "Aşırı düşük teklifler" başlıklı 58'inci maddesinde yukarıda yer verilen Kanun hükmü ile birebir uyumlu değişikliğe gidilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Mal alımı ihalelerinde aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesi" başlıklı 62/A maddesinde, isteklilerin aşırı düşük olarak tespit edilen tekliflerini, bu Tebliğ'in "Hizmet alımı ihalelerinde sınır değer tespiti ve aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesi" başlıklı 79'uncu maddesinde belirtilen yöntemlerle açıklayabilecekleri, ihale komisyonu tarafından yapılan değerlendirmede açıklamaları yeterli görülmeyen veya süresi içerisinde yazılı açıklamada bulunmayan isteklilerin tekliflerinin reddedileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde ise, yaklaşık maliyete göre aşırı düşük nitelikteki teklif fiyatlar ile sözleşmeleri bağitlanan mal alımı ihalelerinde ihale komisyonunca yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca yapılması gereken aşırı düşük teklif sorgulamalarına yönelik açıklamaların teklif sahiplerinden istenilmediği, bu nedenle aşırı düşük tekliflere yönelik sorgulamaların gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, Kamu ihale mevzuatında mal alımları ile ilgili aşırı düşük sınır değer tespitinin ve bununla ilgili açıklamaların değerlendirilmesinin hangi yöntemle yapılacağı ile ilgili herhangi bir sınır değer hesaplama modülü, formül, kriter ve bilgi nin bulunmadığı, dolayısıyla sınır değer tespitini yapmanın mümkün olmadığı ifade edilmiş olup, söz konusu

cevabın hukuken kabulü mümkün değildir. Zira bulgu metninde de belirtildiği üzere Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Mal alımı ihalelerinde aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesi" başlıklı 62/A maddesinde, isteklilerin aşırı düşük olarak tespit edilen tekliflerini, bu Tebliğ'in "Hizmet alımı ihalelerinde sınır değer tespiti ve aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesi" başlıklı 79'uncu maddesinde belirtilen yöntemlerle açıklayabilecekleri, ihale komisyonu tarafından yapılan değerlendirmede açıklamaları yeterli görülmeyen veya süresi içerisinde yazılı açıklamada bulunmayan isteklilerin tekliflerinin reddedileceği hükmüne yer verilmiştir.

Bu itibarla, yukarıda yer verilen 4734 sayılı Kanun ve ikincil mevzuatı hükümleri doğrultusunda mal alımı ihalelerinde görevlendirilmiş ihale komisyonlarınca diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük tekliflere yönelik açıklamaların teklif sahiplerinden istenerek gerekli incelemelerin ve sonuç değerlendirmelerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 14: Belediye Tarafından Amatör Sporculara Yapılan Yardımlar İle İlgili Süreçlerde Eksiklikler Bulunması

Belediye tarafından yapılan nakdi yardımların amatör sporunun kulübü yerine doğrudan sporunun kendisine yapıldığı, yardım tutarı belirlenirken yardımların bir sözleşme kapsamında yapılmadığı, müsabakalara katılımın gerçekleşmemesi durumunda ödemelerin hangi şartlarda geri alınacağı gibi esaslara bağlanmadığı, amatör spor kulübü üyesi sporculara münhasıran yapılacak yardımların yerine ulaşması ile ilgili esasların belirlenmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesi b bendinde "...gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdi yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir." Hükmüne yer verilmektedir.

Belediye Meclis Kararları üzerinde yapılan incelemelerde bazı kararlarda yukarıda anılan Kanun hükmü temel alınarak yardım yapılacak sporcuların müsabakalara katılımı için gerekli olan ayni ve nakdi yardım tutarının belirlenmesi için Belediye Başkanının yetkilendirildiği görülmüştür.

Örneğin; Sincan Belediye Meclisinin 07.03.2023 tarih ve 44 sayılı kararı ile bir sporcuya 23 bin TL, 02.06.2023 tarih ve 119 sayılı kararı ile bir sporcuya 10 bin TL ve 06.09.2023 tarih ve 189 sayılı kararı ile de bir sporcuya 50 bin TL yardım yapılmıştır.

Ancak yukarıda anılan Kanun hükmünde amatör olmak kaydıyla bireysel sporculara spor malzemesi verilebileceği ve ayni ve nakdi yardımların ise spor kulüplerine yapılabileceği belirtilmesine rağmen Belediye tarafından amatör sporculara yapılan nakdi yardımların doğrudan sporcunun kendisine yapıldığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında 5393 Sayılı Belediye Kanununun 14'üncü maddesine istinaden belediye meclisinin almış olduğu kararlar doğrultusunda işlem yapıldığını belirtmekle birlikte, anılan mevzuat hükümlerine aykırı olarak Belediye tarafından sporculara yapılan nakdi yardımların amatör sporcunun kulübü yerine doğrudan sporcunun kendisine yapıldığı görüldüğünden İdare tarafından verilen cevap Bulgudaki tespitleri karşılamamaktadır.

Konu kapsamında yapılan incelemelerde ayrıca,

- Yardım yapılan sporcuların amatör sporcu olduklarına dair tevsik edici bir belge aranmadığı,

-Yardımların bir sözleşme kapsamında yapılmadığı, müsabakalara katılımın gerçekleşmemesi durumunda ödemelerin hangi şartlarda geri alınacağı gibi esaslara bağlanmadığı, amatör spor kulübü üyesi sporculara münhasıran yapılacak yardımların yerine ulaşması ile ilgili esasların belirlenmediği,

görüldüğünden, amatör sporculara ve spor kulüplerine yapılacak yardımlar ile ilgili uygulama esaslarının belirlenmesi ve nakdi yardımların spor kulüpleri üzerinden yapılması gerekmektedir.

BULGU 15: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

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

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği

hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için 220 TL (2023 yılında 1.683 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

Yapılan incelemede Belediyede görev alan kadrolu 32 işçiden 6'sının 200-328 gün arasında, 12 işçinin 100-200 gün arasında, 7'sinin 50-100 ve 5 adedinin 30-50 arasında olduğu

görülmüştür.

Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücretleri ödeneceğinden bu durum idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Yapılan tespitler neticesinde, İdare 18.12.2023 tarih ve E.5308 sayılı iç yazısı ile ilgili tüm birimlerden kadrolu işçilerin yıllık izinlerinin düzenli olarak kullandırılması istenmiş olup, sürecin takibi gerekli görülmektedir.

Kamu İdaresi cevabında Sayıştay raporlarına istinaden kadrolu işçilerin yıllık ücretli izinlerinin biriktirilmeden kullandırılması hususu müdürlüklere resmi yazı ile bildirildiği belirtilmiştir.

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

BULGU 16: Personele Bilet Şeklinde Verilmesi Gereken Ulaşım Desteğinin Nakdi Yardıma Dönüştürülmesi

Belediye personeline mesaiye geliş ve gidişlerde kullanılmak üzere 120 tam bilet verilerek yapılması gereken ulaşım desteğinin aynı şekilde verilmeyerek, karşılığı bedelin nakden ödendiği görülmüştür.

25.08.2021 tarih ve 31579 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin "Yerel Yönetim Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" başlıklı Dördüncü Bölümünün "Toplu taşıma kartı" başlıklı 11'inci maddesinde büyükşehir kapsamına giren illerdeki belediyelerde veya büyükşehir belediyelerine bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda çalışmakta olan kamu görevlilerine toplu taşıma araçlarından yararlanacak şekilde mesaiye geliş ve gidişlerinden kullanılmak üzere toplu taşıma kartı verilebileceği ifade edilmiştir.

657 sayılı Kanun'un "Mali Hükümler" başlıklı V. Kısımının "Kapsam" başlıklı 146'ncı maddesinin 2'nci fıkrasında, memurlara, kanun, tüzük ve yönetmeliklerin ve amirlerin tayin ettiği görevler karşılığında bu Kanunla sağlanan haklar dışında ücret ödenemeyeceği ve hiçbir yarar sağlanamayacağı hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden açıkça görüleceği üzere, personel mevzuatında personele nakdi ulaşım yardımı adı altında sosyal yardım öngörülmemiş, personelin işe geliş ve gidişlerinde Kuruma ait araçlarla veya hizmet alımı yoluyla servis kiralaması yerine Toplu Sözleşme ile toplu taşıma kartı verilmesi, bu suretle toplu taşıma araçlarından hizmet alınması hakkı tanınmıştır.

Nitekim 11.11.2009 tarih ve 0714 no.lu Sincan Belediye Encümeni Kararı ile de, 5747 sayılı Kanun gereğince tüzel kişiliği kaldırılarak, mahalleleri veya mahalle kısımları ile birlikte Belediyeye katılan Yenikent ve Temelli Belediyeleri ile birlikte İlçe nüfusu 434.064 olduğundan, personelin ikamet güzergahlarının ise Çankaya, Yenimahalle, Keçiören, Etimesgut, Yenikent ve Temelli'yi içerecek şekilde çok yönlü olması sebebiyle, Belediyede görev yapan memur personelin mesaiye gidiş gelişlerini kolaylaştırmak ve ayrıca Belediyenin iş ve işlemlerini yürütmek üzere çeşitli kurum ve kuruluşlara iş takibi, tebligat dağıtımı ve sair işler nedeniyle 5-6 ulaşım aracı değiştirmek durumunda kalınması nedeniyle 657 sayılı Kanun'a tabi olarak görev yapmakta olan memur personele 01.01.2010 tarihinden geçerli olmak üzere 120 tam bilet karşılığı EGO manyetik kartı verilmesine karar verilmiştir.

Yapılan incelemelerde, 2023 yılında söz konusu ulaşım desteğinin aynı şekilde yapılmadığı, aylık 120 tam bilete tekabül eden tutarın memurlara nakden ödendiği, yapılan ödemelerden ise gelir ve damga vergilerinin kesildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, söz konusu desteğin yukarıda bahsi geçen 11.11.2009 tarihli Belediye Encümen Kararı doğrultusunda yapıldığı ifade edilmiş olmakla birlikte, söz konusu Karar'ın yine yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmesi nedeniyle mevzuatın doğru uygulanmasına yönelik düzeltilmiş Karar'ın ivedilikle alınması gerekliliği açıktır.

Bu itibarla, memurlara mesaiye gidiş ve gelişlerinin düzenli olması için yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda ödenmesine cevaz verilen ulaşım desteğinin toplu taşıma kartı verilerek gerçekleştirilmesi hukuki bir zorunluluktur.

BULGU 17: Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Beyannamelerinin Kontrolüne Yönelik İşlemlerin Yapılmaması

Vergi sorumlusu niteliğinde olan elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluşlarca tahsil edilerek Belediyeye ödenen aylık Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Beyannamelerinin doğruluğu ve tamlığına yönelik kontrollerin yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çeşitli Vergiler" başlıklı Beşinci Bölümünde yer alan ve anılan Kanun'un 34 ila 39'uncu maddelerinde düzenlenen elektrik ve havagazı tüketim vergisinin konusu, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik tüketimi olup, mükellefi elektrik ve havagazını tüketenler; verginin tahsilinden ilgili belediyeye yatırılmasından sorumlu olanlar 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunu'na göre elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluşlardır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun;

"Belediyenin gelirleri" başlıklı 59'uncu maddesinin birinci fıkrasında kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları gelirler arasında sayılmış,

"Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak görevi belediyeye verilmiştir.

2464 sayılı Kanun'un "Vergi Usul Kanununun uygulanması" başlıklı 102'nci maddesinde ise 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda (VUK) belirtilen vergi inceleme yetkisi hariç olmak üzere belediye Gelir Şube Müdürü, Gelir Şube Müdürü olmayan yerlerde Belediye Hesap İşleri Müdürü, Hesap İşleri Müdürü olmayan yerlerde Muhasebecinin, Vergi Dairesi Müdürü sıfat ve yetkisini haiz olduğu; VUK'da mahallin en büyük malmemuruna verilmiş görev ve yetkilerin, Belediye Gelirleri Kanunu uygulaması yönünden Belediye Başkanı tarafından kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Bilindiği üzere, mükelleflerin ve sorumluların beyanlarının doğruluğunun kontrol edilmesine yönelik müesseseler VUK'un 127 ila 152'nci maddeleri arasında düzenlenmiştir. Yoklama, vergi incelemesi, arama ve bilgi toplama şeklinde ifade edilen söz konusu dört müessese, gerek beyan edilenin doğruluğu ve tamlığını gerekse vergiyi doğuran olayın gerçekleştiği andan beyannamenin verildiği tarihe kadar geçen süreçteki tüm işlem ve mükellefiyetlerin yerine getirilmesini sağlayarak tespit etmek amacıyla. Vergi denetimine yönelik mekanizmalar anılan VUK hükümlerinden görüleceği üzere vergi incelemesinden ibaret değildir.

Yapılan incelemede, Belediye sınırları içerisinde 4628 sayılı Kanun kapsamında faaliyette bulunan elektrik tedarik şirketlerinin, Belediyeye Elektrik Tüketim Vergisi beyanında buldukları, bu şekilde tahsil edilen Elektrik Tüketim Vergisi tutarının beyan esası

kapsamında Belediyeye yatırıldığı, ancak Belediye tarafından söz konusu beyanların doğruluğuna ve tamlığına yönelik olarak vergi incelemesi hariç olmak üzere herhangi bir tespit çalışması yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, enerji firmalarınca gönderilen beyannameler dikkate alınarak işlem yapıldığı, söz konusu beyannamelerde detaylı bilginin mevcut olmadığı, ilgili verilerin enerji şirketlerinden talep edilmesine rağmen konu hakkında şirketlerce geri bildirimde bulunulmadığı ifade edilmiştir.

EPDK Tarifeler Dairesi Başkanlığınca konu hakkında görüş talep eden Belediyelere gönderilen cevabi yazılarda, Kurum'a Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin tahsilinde sorunlar yaşandığı, bu nedenle hem belediyelerin gelir kaybına uğradığı hem de tedarikçiler arasında haksız rekabet olduğu yönünde başvuruların geldiği, konu hakkında dağıtım şirketlerinin belediyeler ile işbirliği yaparak gerekli bilgi paylaşımında bulunmasının önerildiği, anılan verginin EPDK'nin düzenleme alanı dışında kalan bir husus olması hasebiyle konu hakkında gerekli değerlendirmelerin ve takibin yapılabilmesi için İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne bilgi verildiği, ayrıca ilgili şebeke işletmecilerine Kurumca yazılan resmi yazı ile özetle; yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda vergi sorumlusu tedarikçilerce verilen beyannamelerin gerçeği yansıtmadığını tespit edilebilmesi ve kontrolünün sağlanabilmesi amacıyla tedarikçi ile ilgili şebeke işletmecisi arasında sistem kullanım anlaşmasına esas alınan aylık tüketimler bazında ilgili belediye sınırları ve mücavir alanları içerisinde bulunan tüketicilere ilişkin gerçekleşen tüketim miktarlarının ve bu tüketicilere elektrik enerjisi sağlayan tedarikçi bilgilerinin paylaşılmasına yönelik ilgili belediyelerle işbirliği içinde bulunulması hususunda gereğinin bildirildiği yönünde konu açıklığa kavuşturulmaktadır.

Bu itibarla, elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluşlarca Belediyeye ödenen Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin doğru ve tam olarak tahakkuk ve tahsiline yönelik tüm veri toplama araçlarının kullanılması önem arz etmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<https://www.sayistay.gov.tr>

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

| Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu | | | |
|---|-------------------|---------------------------------------|---|
| Bulgu Adı | Yıl/Yıllar | İdare Tarafından Yapılan İşlem | Açıklama |
| İhale Usulleri ile Temin Edilmesi Gereken İhtiyaçların Doğrudan Temin Yöntemiyle Satın Alınması | 2022 | Kısmen Yerine Getirildi | Söz konusu bulgu kapsamında Kamu İhale Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı madde hükmüne aykırı uygulamalarla ilgili tespitler ayrıca bulgu konusu yapılmıştır. Raporun Diğer Bulgular Bölümünde "Basın İlan Kurumundan Yapılan Hizmet Alımlarının 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na Aykırı Olarak Yapılması" başlığı ile 11 numaralı bulgu olarak yer verilmiştir. |
| İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması | 2022 | Yerine Getirilmedi | Konu kapsamındaki tespitler devam etmekte olup, Raporun Diğer Bulgular Bölümünde "İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | | Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması" başlığı ile 15 numaralı bulgu olarak yer almaktadır. |
|--|--|--|--|