



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BİTLİS TATVAN BELEDİYESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



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.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	63

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	2
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: 2022 Yılı Borçlanma Limiti Hesabı Tablosu.....	18
Tablo 9: Doğrudan Teminle Satın Alınan Aynı Nitelikteki Mal ve Hizmetler.....	29
Tablo 10: Gelir Kalemlerinin Tahakkuk/Tahsilat oranları.....	43

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
BEM-BİR-SEN	Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası
EKAP	Elektronik Kamu Alım Platformu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
Ltd.Şti.	Limitet Şirket
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TL	Türk Lirası
VEPAŞ	Vangölü Elektrik Perakende Satış Anonim Şirketi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Arsa Satışlarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi
2. Belediyeye Tahsis Edilen Taşınmazların Tahsis İşlemlerine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması
3. Taşınmazlara İlişkin Kayıtların Mevzuata Uygun Tutulmaması

B. Diğer Bulgular

1. Borç Stokunun Borçlanma Sınırının Üzerinde Olması
2. Serbest Tüketici Durumundaki Belediyenin Elektrik Enerjisi Alımları İçin İhale Yapmaması
3. Belediyenin Tasarrufunda Bulunmayan Taşınmazların Üzerindeki Ticari Ünitelerin Mevzuata Aykırı Bir Şekilde Kiralanması
4. İhale Usulü ile Yapılan Taşınmaz Satışları Sonrasında Sözleşme Yapılmaması
5. Belirli Süreyi İhtiva Eden Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme Yapılmaması
6. Belediye Şirketinden Yapılan Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Sözleşme Yapılmaması
7. Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarının Kanunda Öngörülen % 10'luk Sınırı Aşması ve Kamu İhale Kurumunun Uygun Görüşünün Alınmaması
8. Doğrudan Teminle Yapılan Alımların Elektronik Kamu Alımları Platformunda Kayıt Altına Alınmaması
9. İhtiyaçların, Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Parçalara Bölünerek Doğrudan Teminle Karşılanması
10. Vergi ve Sosyal Güvenlik Prim Borçlarında Ödeme Önceliğine Riayet Edilmemesi
11. Temel İhale Usulleri İle Yapılması Gereken İşlerin Pazarlık Usulü İle Yapılması
12. Atık Su Arıtma Tesisleri İçin Elektrik Enerjisine İlişkin Teşvikten Yararlanılmaması
13. Atık Su Bedellerinden Katma Değer Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

14. Minibüs Hatları İşletme Hakkının Süresiz veya Süre Belirtilmeksizin Kiralanması
15. Minibüs Hatlarının Bakanlık Kararı Olmadan 49 Yıllığına İhale Edilmesi
16. Hafriyat Toprağı ile İnşaat ve Yıkıntı Atıkları ile İlgili Ücretin Belirlenmemesi Nedeniyle Kurumun Gelir Kaybına Uğraması
17. Su Tesisleri ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Paylarının Tahakkuk ve Tahsilatlarının Yapılmaması
18. Tahakkuk Eden Vergi Gelirlerinin ve Encümen Cezalarının Tahsil Oranlarının Düşük Olması
19. Tadilat Ruhsatlarının Emlak Vergisi Tahakkuku Yapan Birime Bildirilmemesi Nedeniyle Belediyenin Gelir Kaybına Uğraması
20. Telekomünikasyon Altyapı Geçiş Ücretinin Alınmaması
21. Asansör Muayene Kuruluşu Tarafından Tahsil Edilen Periyodik Kontrol Ücreti Üzerinden Alınması Gereken İdare Payı İçin Belediye Meclisince Karar Alınmaması Ve İdare Payının Takip Edilmemesi
22. Gecekondu Fon Hesabındaki Tutarların Amacı Dışında Kullanılması
23. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması Katkı Paylarının Yasal Süresi İçerisinde İlgili İdareye Gönderilmemesi
24. Muhasebe Kayıtlarının Sıralı Olmaması, Sonradan Değiştirilebilmesi ve Düzeltme İşlemlerinde Muhasebe Yetkilisinin İmzasının Bulunmaması
25. Bütçe Emanetlerinin Muhasebe Kayıtlarına Alınma Sırasına Göre Ödenmemesi
26. Dolu Kadroya Vekâleten Atama Yapılması ve Vekilin Harcama Yetkisini Kullanması
27. Belediye Şirketi Kadrosunda Bulunan İşçilerin Zabıta ve İtfaiye Personeli Olarak Görevlendirilmesi
28. İşçilerden Kesilen Sendika Aidatlarının Süresinde İlgili Sendikaya Ödenmemesi
29. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

30. Sosyal Denge Sözleşmesine Sosyal Denge Tazminatı Aidatı Kesintisine İlişkin Hükümler Konulması

31. Su Sayaçlarının Yasal Süresinde Muayenelerinin Yapılmaması ve Sayaçların Okunmaması Nedeniyle Kayıp Kaçak Miktarının Önemli Seviyede Gerçekleşmesi

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.

Tatvan Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 26 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.

Tatvan Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı birim belirlenmemiştir. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 3 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 1 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 18 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

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	237	105
Sözleşmeli Personel	-	19
Kadrolu İşçi	118	56
Geçici İşçi	-	-
Toplam	355	180
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	165

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 2 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

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

Tatvan Belediyesinin 2022 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	-	28.425.000,00	13.000.000,00	5.067.068,87 5.057.409,35	41.434.659,52	39.830.385,35	1.604.274,17	-
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	-	4.606.000,00	-	1.870.648,00 0,00	6.476.648,00	6.330.505,84	146.142,16	-
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	-	55.196.000,00	5.500.000,00	69.058.518,63 10.395.792,33	119.358.726,30	116.853.205,32	2.505.520,98	-
04	Faiz Giderleri	-	9.182.000,00	15.000.000,00	8.905.258,88 12.085.373,58	21.001.885,30	21.001.885,30	-	-
05	Cari Transferler	-	4.161.000,00	-	6.455.165,10 1.165.236,46	9.450.928,64	9.360.212,04	90.716,60	-
06	Sermaye Giderleri	37.000.000,00	56.930.000,00	208.000.000,00	43.464.564,18 84.137.363,45	261.257.200,73	211.009.033,64	248.167,09	50.000.000,00
07	Sermaye Transferleri	-	500.000,00	-	188.677,69 0,00	688.677,69	688.677,69	-	-
08	Borç Verme	-	-	-	0,00 0,00	-	-	-	-
09	Yedek Ödenek	-	11.000.000,00	15.000.000,00	0,00 22.168.726,18	3.831.273,82	-	3.831.273,82	-
Toplam		37.000.000,00	170.000.000,00	256.500.000,00	135.009.901,35 135.009.901,35	463.500.000,00	405.073.905,18	8.426.094,82	50.000.000,00

Tatvan Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 170.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 37.000.000,00 TL ve yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2022 yılı

ödenek toplamı 463.500.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 405.073.905,18 TL bütçe gideri yapılmış, 8.426.094,82 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 50.000.000,00 TL ödenek ise 2023 yılına devretmiştir.

Tatvan Belediyesinin 2022 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 170.000.00,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 140.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 30.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Ek Bütçe (TL)	Toplam Gelir Bütçesi (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	6.510.000,00	-	6.510.000,00	10.947.281,19	75.788,35	10.871.492,84	166,99
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	15.150.000,00	82.000.000,00	97.150.000,00	13.409.074,32	635,96	13.408.438,36	13,80
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	10.450.000,00	70.000.000,00	80.450.000,00	127.381.453,66	-	127.381.453,66	158,34
05- Diğer Gelirler	82.090.000,00	104.500.000,00	186.590.000,00	181.885.937,57	224.253,37	181.661.684,20	97,36
06- Sermaye Gelirleri	25.800.000,00	-	25.800.000,00	5.333.600,00	-	5.333.600,00	20,67
08- Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-	-	-
09- Red ve İadeler	-	-	-	-	-	-	-
Toplam	140.000.000,00	256.500.000,00	396.500.000,00	338.957.346,74	300.677,68	338.656.669,06	85,41

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri %85,41 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%166,99) ve alınan bağış ve yardımlar (%158,34) beklenenin üstünde, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%13,80) ile sermaye gelirleri ise (%20,67) beklenenin çok altında gerçekleşmiştir. Diğer gelirler ise (%97,36) beklenene oldukça yakın bir gerçekleşme göstermiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin beklenenin oldukça altında kalmasının temel nedeninin su satışları ile taşınmaz kira gelirlerinde gerçekleşen tahsilatların beklenenin oldukça altında kalması olduğu, sermaye gelirlerinde ise beklenenin oldukça altında kalınmasının yıl içerisinde arsa satışı ile elde edilmesi öngörülen gelirin arsa satışlarının bir kısmının gerçekleşmemesi sonucunda elde edilememesinden kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	41.425.000,00	39.830.385,35	96,15
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.606.000,00	6.330.505,84	137,44
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	60.696.000,00	116.853.205,32	192,52
04- Faiz Gideri	24.182.000,00	21.001.885,30	86,85
05- Cari Transferler	4.161.000,00	9.360.212,04	224,95
06- Sermaye Giderleri	264.930.000,00	211.009.033,64	79,65
07- Sermaye Transferleri	500.000,00	688.677,69	137,74
08- Borç Verme	-	-	-
09- Yedek Ödenekler	26.000.000,00	-	-
Toplam	426.500.000,00	405.073.905,18	94,98

Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri %94,98 seviyesinde gerçekleşmiştir. Cari transferler giderlerinde bütçede öngörülen tutar beklenenin %124,95 , mal ve hizmet alımları giderlerinde ise %92,52 oranında aşımıştır. Personel harcamalarına ilişkin giderler (%96,15), faiz giderleri (%86,85) ile sermaye giderleri (%79,65) beklenenin altında gerçekleşirken, SGK primi giderleri (%137,44) ile sermaye transferleri (%137,74) ile beklenin üstünde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2021 yılının 2020 yılına, 2022 yılının 2021 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	7.053.693,04	9.028.380,30	10.947.281,19	28,00	21,25
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.407.274,92	10.513.041,26	13.409.074,32	25,05	27,55
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	5.327.402,45	9.866.155,15	127.381.453,66	85,20	1.191,10
Diğer Gelirler	66.472.107,11	92.072.665,81	181.885.937,57	38,51	97,55
Sermaye Gelirleri	5.136.650,00	4.928.500,00	5.333.600,00	(-) 4,05	8,22
Toplam	92.397.127,52	126.408.742,52	338.957.346,74	36,81	168,14

Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	223.846,75	581.187,45	300.677,68	159,64	(-)48,26
Net Toplam	92.173.280,77	125.827.555,07	338.656.669,06	36,51	169,14

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 212.829.113,99 TL'lik (%169,14) artış göstermiştir. Bu çerçevede; tüm gelir kalemlerinde artış görülmesine karşın, alınan bağış ve yardımlarda 117.515.298,51 TL (%1.191,50) ile diğer gelirlerde 89.813.271,76 TL (%97,55) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde ana belirleyici olmuştur. Söz konusu artışın büyük oranda ilçede yapılmakta olan spor tesisleri için merkezi idareden alınan destekler ve merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların beklenenden fazla gerçekleşmesinden kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	22.281.510,25	26.238.042,76	39.830.385,35	17,76	51,80
SGK Devlet Prim Giderleri	3.480.937,37	4.153.929,62	6.330.505,84	19,33	52,40
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	48.544.049,66	62.832.817,58	116.853.205,32	29,43	85,97
Faiz Giderleri	10.499.398,88	15.188.322,27	21.001.885,30	44,66	38,28
Cari Transferler	3.441.440,87	2.324.213,80	9.360.212,04	(-)32,46	302,73
Sermaye Giderleri	50.183.685,80	49.056.482,71	211.009.033,64	(-) 2,25	330,13
Sermaye Transferleri	280.000,00	0,00	688.677,69	(-) 100,00	688.677,69
Toplam	138.711.022,83	159.793.808,74	405.073.905,18	15,20	153,50

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 245.280.096,44 TL (%153,50) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında gider kalemlerinin bir bütün olarak artmış olduğu görülmektedir. Ancak bütçe giderlerindeki artışın temel olarak, mal ve hizmet giderlerinin 54.020.387,74 TL (%85,97), sermaye giderlerinin 161.952.550,93 TL (%330,13) artmasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Mal ve hizmet giderlerindeki artışın nedeninin temel olarak maliyet kalemlerinde yaşanan fiyat artışlarından kaynaklandığı, sermaye giderlerindeki artışın ise yapılmakta olan altyapı ve spor tesisleri için üstlenilen müteahhitlik harcamlarından kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 244.926.377,45 TL, Faaliyet Geliri 340.143.496,36 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 95.217.118,91 TL olarak gerçekleşmiştir.

Tatvan Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Tatvan Belediyesi Personel AŞ	50.000,00	50.000,00	100
2	Nemrut Jeopark Ltd.Şti.	1.000.000,00	200.000,00	20

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği çerçevesinde yapılan inceleme sonucunda aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde tanımlandığı üzere mali kontrol, kamu kaynaklarının belirlenmiş amaçlar doğrultusunda, ilgili mevzuatla belirlenen kurallara uygun, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için oluşturulan kontrol sistemi ile kurumsal yapı, yöntem ve süreçleri ifade etmektedir.

Mali kontrolün bir parçası olan iç kontrol sisteminin ne olduğu, amacı, yapısı ve işleyişi 5018 sayılı Kanun'un beşinci kısmında, 55 ile 67'inci maddeler arasında belirlenmiştir. Buna göre, kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemlerinin yapısını aşağıda belirten unsurlar oluşturmaktadır:

- Harcama birimleri
- Muhasebe ve malî hizmetler
- Ön malî kontrol
- İç denetim

Temel unsurları bu olan iç kontrolün işleyişi ile ilgili ayrıntılı hükümler, İç Kontrol ve

Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan rehberlerle belirlenmiştir.

2022 yılı denetimi kapsamında, mezkur mevzuat çerçevesinde, Kurum iç kontrol sistemi, iç kontrol bileşenleri bazında aşağıdaki şekilde değerlendirilmektedir.

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisindeki görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenmemiştir.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları mevcut olmaması nedeniyle yeterli değildir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiştir.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmamış ancak içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı hazırlanmamış olup yayımlanmamıştır. İdare hiçbir iç kontrol riski belirlememiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

İdare yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeyine indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir.

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

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, bu anlamda hazırlanan bir prosedür ve iç denetim birimi bulunmaması nedeniyle değerlendirilmemektedir.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

İç denetim birimi bulunmadığından iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması da mevcut değildir.

Yapılan tüm açıklamalar doğrultusunda; İç kontrol sistemi yapılandırma çalışmaları halen büyük oranda tamamlanmamış olup İdarede etkin bir iç kontrol sisteminin mevcut olmadığı sonucuna varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bitlis Tatvan Belediyesinin 2022 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: Arsa Satışlarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdare tarafından yıl içerisinde satışı yapılarak üçüncü kişilere devri gerçekleştirilen arsaların hatalı olarak muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 250 Arazi ve Arsalar Hesabının işleyişinin ele alındığı 189'uncu maddesinde:

“b) Alacak

1) Satılan arsa ve arazilerin, bir taraftan kayıtlı değeri bu hesaba, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu fark 600-Gelirler Hesabına alacak, satış bedeli 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumsuz fark 630-Giderler Hesabına borç; diğer taraftan satış bedeli 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir.

...” hükmü yer almaktadır.

Zikredilen hüküm uyarınca, satışı yapılan taşınmazların mukayyet değerleri üzerinden kayıtlardan çıkarılması, kayıtlı bedeli ile satış bedeli arasındaki olumlu farkın 600 Gelirler Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir. Satış bedelleri ise 100 Kasa veya 102 Banka Hesabına ya da ilgili diğer hesaplara alınacaktır.

Ancak, İdarenin 2022 yılı taşınmaz satış işlemlerinin ve muhasebe kayıtlarının incelenmesi sonucunda, kurumun muhasebe sisteminde kayıtlı değer toplamı 124.329,15 TL olan 15 adet arsanın 2022 yılında peşin olarak 4.769.000,00 TL'ye satıldığı görülmüştür. Taşınmazların satış tutarları ile kayıtlı değerleri mukayese edilip aradaki olumlu farkın 600 Gelirler Hesabına kaydedilmesi gerekirken satış tutarları kadar 250 Arazi ve Arsalar Hesabından çıkış yapıldığı ve karşılığında da 102 Bankalar ya da 100 Kasa Hesabının çalıştırıldığı tespit edilmiştir. Hatalı kayıt nedeniyle İdare mali tablolarında 250 Arazi ve Arsalar Hesabı ile 600 Gelirler Hesabı 4.644.670,85 TL eksik görünmektedir.

Sonuç olarak, taşınmaz satış işlemlerinde duran varlık hesaplarından çıkış kayıtlarının mukayyet değer üzerinden yapılması ve aradaki olumlu farkın 600 Gelirler Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Belediyeye Tahsis Edilen Taşınmazların Tahsis İşlemlerine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Belediye tarafından diğer kamu idareleri mülkiyetinde bulunan ve tahsisli olarak kullanılan taşınmazların muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunda "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinde;

Tahsis edilen taşınmazlardan, Hazineye ait olanların milli emlak birimlerinde, diğer kamu idarelerine ait olanların ise yetkili birimlerce muhasebe birimlerine bildirilerek gerekli kayıtların yapılacağı; kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazların, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenlerin ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği; taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtlarının kapatılacağı ifade edilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 252-Binalar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 193'üncü maddesine göre; tahsise konu edilen binalar tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500-Net Değer Hesabına alacak kaydedilecektir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı da 500-Net Değer Hesabına borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilecektir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereği İdareye tahsisi yapılan taşınmazların muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden 252-Binalar Hesabına borç ve 500-Net Değer Hesabına alacak, ayrılmış amortisman tutarının 500- Net Değer Hesabına borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Aynı Yönetmelik'te, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı ile 251-Yeraltı ve Yer Üstü Düzenleri Hesabı için de benzer düzenlemeler bulunmaktadır.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde, Belediye tarafından tahsisli kullanılan 24 adet taşınmazın olduğu, ancak bunlara ait muhasebe kayıtlarının bulunmadığı tespit edilmiştir. Kayıt işlemlerinin yapılmaması, İdarenin tahsisli olarak kullandığı taşınmazların mali tablolarında yer almamasına neden olmaktadır.

Sonuç olarak, tahsisli olarak kullanılan taşınmazların Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planına uygun olarak muhasebe kayıtlarının yapılması ve İdarenin mali tablolarında gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Taşınmazlara İlişkin Kayıtların Mevzuata Uygun Tutulmaması

Belediyenin taşınmaz varlıklarına ilişkin kayıtların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak yapılmadığı görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 44, 45, 47 ve 60’ıncı maddelerinde düzenlenmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığınca; 5018 sayılı Kanun’un 44, 45 ve 60’ıncı maddelerine dayanılarak Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmalllerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in 1’inci maddesinde, Yönetmelik’in amacının; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu belirtilmiş ve Yönetmelik’in diğer maddelerinde kamu idarelerinin tasarrufunda bulunan taşınmazların kaydına ve buna ilişkin cetvellerin tutulmasına ilişkin usul ve esaslar ile bu işlerle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir.

Yönetmelik’in “Kayıt ve Kontrol İşlemleri” başlıklı 5’inci maddesine göre:

Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri; kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması olup kayıtların belgeye dayanması esastır. “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacaktır.

Taşınmazların rayiç değeri; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanlar ise bu idarelerce tespit edilecek ve taşınmazların kayıtlara alınan değeri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre

güncellenecektir.

Ayrıca, Yönetmelik'in 7'nci maddesine göre; kamu idaresi taşınmazlarının envanterinin yapılarak, Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu, Orta Malları Formu ve Genel Hizmet Alanları Formunun düzenlenmesi gerekmektedir. Diğer yandan, Yönetmelik hükümlerine göre; kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar, taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilecektir. Mali hizmetler birimince de bu formlar konsolide edilerek Yönetmelik ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulacaktır.

Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesine göre:

Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacak olup kamu idareleri taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapacaklardır. Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanacaktır.

Diğer yandan, aynı Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesinde de, tüm bu taşınmaz kayıt işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Mevzuat hükmü uyarınca Kurum taşınmazlarının envanterinin çıkarılması, tapu kayıtlarıyla Kurum envanterinin uyumlu hale getirilmesi, cins tashihlerinin yapılması, taşınmazlara ilişkin değerlendirme işlemleri ile muhasebe kayıtlarına gerçeğe uygun olarak yansıtılması işlemlerinin 31.12.2017 tarihinde tamamlanması gerekmektedir.

İdarenin taşınmazlarına ilişkin olarak yapılan incelemede, tapuya kayıtlı taşınmazların envantere alınma, değerlendirme çalışmalarının yapılması ve cins tashihlerinin yapılmasına ilişkin işlemlerin tamamlanmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca taşınmaz icmal cetvellerinin hazırlanmasına esas olan Yönetmelik ekinde belirtilen formların da gerçeği yansıtmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, taşınmaz varlıklarının yönetimine ilişkin olarak Yönetmelik'te belirtilen

envanter işlemlerinin gerçekleştirilmesi, tapu kayıtlarıyla idare kayıtlarının uyumunun sağlanması ve cins tashihi işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Borç Stokunun Borçlanma Sınırının Üzerinde Olması

İdarenin 2022 yılı borç stok tutarının borçlanma limitinin üzerinde olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesinde;

"d) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

e) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile yapabilir.

...

Yukarıda belirtilen usûl ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, filleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır." hükümleri yer almaktadır.

Mezkur mevzuat hükmü uyarınca belediyelerin borçlanma limiti en son kesinleşmiş bütçe gelirinin yeniden değerlendirme oranıyla arttırılan tutarıdır.

Ancak Belediyenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda, borç stokunun yasal limitin 124.075.058,74 TL üzerinde olduğu tespit edilmiştir. İdarenin borç stok sınırının hesabı

aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 8: 2022 Yılı Borçlanma Limiti Hesabı Tablosu

Yeniden Değerleme Oranı	En Son Kesinleşmiş Bütçe Geliri Tutarı	Yeniden Değerleme Oranı ile Hesaplanan Tutar	Mevcut Borç Stoku*	Borçlanma Limit Aşımı
%36,20	125.827.555,07	171.377.130,00	295.452.188,74	124.075.058,74
*Mevcut borç stokunun hesaplanmasında; 320-Bütçe Emanetleri Hesabındaki 61.755.402,10 TL, 368-Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabındaki 38.088.495,37 TL, 400-Banka Kredileri Hesabındaki 195.591.015,09 TL ve 438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabındaki 17.276,18 TL esas alınmıştır.				

Ayrıca konu ile ilgili olarak 21.02.2005 tarihli ve B050MAH0740001/45201 sayılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün belediyelere ilişkin(Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü) borçlanma sınırının hesabında; “*Borçlanma talebinde bulunan belediyeler toplam borç stoklarını hesaplamak veya tespit etmek amacıyla; Hazine Müsteşarlığı, Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, ilgili Sosyal Sigortalar Kurumu İl müdürlüğü, İller Bankası Genel Müdürlüğü, ilgili vergi dairesi müdürlüğü ve ilgili TEDAŞ biriminden alacakları yapılandırılmış, kesinleşmiş veya diğer şekilde borç durumuna ilişkin belgelere göre gerekli hesaplamayı yaparak borçlanma talep dosyasına ekleyeceklerdir. Bu belgelere ilave olarak, belediyenin piyasaya ve personeline borcunun olup olmadığı, varsa borç miktarı belediye başkanı tarafından imzalanmak suretiyle ayrıca borçlanma talep dosyasına eklenecektir.*” hususlarını tespit etmiştir.

5393 sayılı Kanun’un borçlanmayı düzenleyen 68’inci maddesi ve mezkûr Genelge hükümleri uyarınca, belediyelerin mali, faaliyet ve piyasa borçları ile kurum ve kişilere olan tüm yükümlülüklerinin tamamı borç tanımı içerisinde değerlendirilmiştir.

Sonuç olarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 68’nci maddesi uyarınca, borçlanmalarda yasal limitin aşılmaması ve borçlanma için belirlenen usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan İdare yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümlerinin uygulanacağı göz önünde bulundurularak ilave borçlanma işlemi yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 2: Serbest Tüketici Durumundaki Belediyenin Elektrik Enerjisi Alımları İçin İhale Yapmaması

Serbest tüketici durumunda olan Belediyenin elektrik enerjisi ihtiyacını elektrik dağıtım

şirketinden ihale yapmaksızın karşıladığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesi uyarınca, Kanun’a tabi idarelerin mal veya hizmet alımları ile yapım işleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülmektedir.

Aynı Kanun’un “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“Bu Kanunun uygulanmasında, Mal: Satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri ile taşınır ve taşınmaz mal ve hakları, ifade eder.” hükmü yer almaktadır.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun “Tanımlar ve kısaltmalar” başlıklı 3’üncü maddesinde;

“Serbest tüketici: Kurul tarafından belirlenen elektrik enerjisi miktarından daha fazla tüketimi bulunduğu veya iletim sistemine doğrudan bağlı olduğu veya organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini haiz olduğu için tedarikçisini seçme hakkına sahip gerçek veya tüzel kişiyi ifade eder.” şeklinde tanımlamıştır.

Diğer yandan, Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği’nin “Tanımlar ve kısaltmalar” başlıklı 4’üncü maddesinde; serbest tüketicinin, Kurul tarafından belirlenen elektrik enerjisi miktarından daha fazla tüketimde bulunması veya iletim sistemine doğrudan bağlı olması veya organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini haiz olduğu için tedarikçisini seçme hakkına sahip gerçek veya tüzel kişiyi ifade edeceği; “Serbest Tüketici Kapsamı ve elektrik tedariki” başlıklı 6’ncı maddenin (1) numaralı fıkrasının (c) bendinde; bir önceki takvim yılında serbest tüketici limitini aşan miktarda elektrik tüketilen kullanım yerinin kullanım hakkına sahip ya da kullanım hakkını edinen tüketicilerin serbest tüketici kabul edileceği; “İkili anlaşma kapsamında yer alan tüketicilerin hak ve yükümlülükleri” başlıklı 39’uncu maddesinin (1) numaralı fıkrasında; serbest tüketicilerin, tüketim miktarı serbest tüketici limitini geçen her bir ölçüm noktası için ayrı bir tedarikçi ile ikili anlaşma yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un “Enerji piyasası düzenleme kurulu ve kurul başkanlığı” başlıklı 5’inci maddesinin altıncı fıkrasının (b) bendine göre; her yılın Ocak ayının sonuna kadar serbest tüketici tanımına ilişkin limitlerdeki indirimleri belirlemek ve yeni limitleri yayımlamak Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun görevleri arasındadır. Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu Kararı (EPDK) ile 2022 yılı için yıllık serbest tüketici tüketim limiti, 1.100 kWh ve üzeri olarak

belirlenmiştir. Bu rakam her yıl başında EPDK tarafından yeniden değerlendirilmekte ve uygun görüldüğü ölçüde düşürülmektedir.

Diğer yandan, 17.06.2011 tarihli ve 2011/DK.D-105 sayılı Kamu İhale Kurulu Düzenleyici Kararı'nda, serbest tüketici olan idarelerin elektrik ihtiyaçlarını 4734 sayılı Kanun çerçevesinde mal alımı ihalesi olarak temin etmeleri gerektiği; Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün 13.10.2011 tarihli ve 9 no.lu Elektronik Haberleşme Hizmeti, Elektrik ve Doğalgaz Alımı Genelgesi'nde de, 4734 sayılı Kanun kapsamında bulunan idarelerce, serbest tüketici olmaları halinde elektrik ihtiyaçlarının ihale yolu ile temin edilmesinin esas olduğu; ancak, piyasada rekabet koşullarının oluşmaması veya 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde yer alan limitlerin aşılması halinde söz konusu ihtiyaçların doğrudan temin yoluyla karşılanabileceği ifade edilmiştir.

Dolayısıyla, Elektrik alımlarında belirli bir limitin üzerinde tüketim gerçekleştiğinde serbest tüketici olma ve tedarikçisini seçme hakkı bulunmaktadır.

Ancak, İdarenin elektrik ödemelerinin incelenmesi sonucunda, 2022 yılında EPDK tarafından serbest tüketici sayılmak için belirlenen 1.100 kWh'lık limitin çok üzerinde elektrik sarfiyatı olmasına karşın 4734 sayılı Kanun'da belirlenen ihale usullerinden biri ile alım yapılmak yerine bölgede görevli tedarikçiden (VEPAŞ) doğrudan alım yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; ilçede elektrik ihtiyacını sağlayan tek bir firmanın bulunduğu ve bu nedenle ihaleye çıkılamadığı ifade edilmiştir. Ancak, bahsedilen firma elektrik dağıtımı için bölgede görevlendirilmiş tedarikçi olup bölgede elektrik tedarik hizmeti sunabilecek tek firma değildir. Zira, ülkemizde TEDAŞ ile aralarında kurulan hukuki ilişki çerçevesinde belirli bölgelerde elektrik dağıtımında görevli tedarikçiler olmakla birlikte EPDK'dan lisans alarak ülke genelinde ilgili görevli tedarikçiler dışında elektrik ihtiyacını karşılayabilecek yüzlerce firma bulunmaktadır. Dolayısıyla, yapılacak ihalede ilgili görevli tedarikçi dışında EPDK lisansı bulunan birçok firma katılım sağlayabilecektir.

Sonuç olarak, Belediyenin elektrik enerjisi ihtiyacının ihale yoluyla karşılanması gerektiği, piyasada rekabet koşullarının oluşmaması veya yıllık tüketim miktarının yukarıda belirtilen limitleri aşmaması halinde ise doğrudan temin usulünün kullanılabileceği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Belediyenin Tasarrufunda Bulunmayan Taşınmazların Üzerindeki Ticari Ünitelerin Mevzuata Aykırı Bir Şekilde Kiralanması

İdarenin mülkiyetinde olmayan ve tasarruf yetkisinin bulunmadığı taşınmaz üzerindeki 10 adet ticari ünitelerin mevzuata aykırı bir şekilde ihale yoluyla kiralandığı tespit edilmiştir.

Tatvan Belediye Meclisinin 03.01.2018 tarih ve 5 sayılı Meclis Kararı, Sahil Yolu 2. Etap ve 3. Etap sınırları içerisindeki 12 adet ticari ünitelerin kiraya verilmesine ilişkindir. Belediye Meclisi tarafından ticari ünitelerin 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinin (e) bendi uyarınca 10 yıllığına kiraya verilmesi kararlaştırılmıştır.

Kiraya verilen ünitelerin üzerinde bulunduğu taşınmazların mülkiyeti Hazineye ait olup 26.08.2016 tarihinde Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından *“İl Afet Acil Durum Müdürlüğünün uygun görüşünün alınması, ticari amaçla kullanılmaması, üçüncü kişilere ticari ya da gayri ticari amaçla kullandırılmaması/devredilmemesi, tahsisli idarenin ilgili mevzuatları ile belirlenen ve alınması zorunlu olan gelirler dışında her ne ad altında olursa olsun herhangi bir ücret alınmayarak kamunun bedelsiz olarak faydalanmasına açık tutulması, tahsisli idare tarafından tahsis amacına uygun kullanım nedeniyle ticari amaca yönelik ünitelerin söz konusu ve zorunlu olması durumunda ise Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğin 67, 70, 73/A maddelerine göre işlem yapılması kaydıyla park ve yeşil alan yapılmak üzere Tatvan Belediye Başkanlığına 2(iki) yıl süreli ön tahsisi uygun görülmüştür.”* şartları ile İdareye ön tahsis yapılmıştır.

19.06.2007 tarih ve 26557 sayılı Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in 67'nci maddesi taşınmazların ihale usulü ile kiraya verilmesine ilişkindir. Mezkur Yönetmelik'in “Tahsisli ve kiralanmış yerlerdeki işlemler” başlıklı 70'inci maddesinde;

“(1) Tahsisli taşınmazlar ile kamu hizmeti görülmek üzere genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince kiralanmış olan taşınmazların ticari amaçla kullanılması mümkün olan yerler, tasarruf eden kuruluş amirinin görüşü alınmak suretiyle, ilde (Değişik ibare:RG5/10/2022-31974) il müdürünün, ilçede kaymakamın onayı ile İdarece kiraya verilebilir.” hükmü ile,

“Alt kiracılık” başlıklı 73/A maddesinde;

“(1) Hazine taşınmazları, talepleri halinde kamu idarelerine, kanunla kendilerine

verilen yetki ve görevleri yerine getirmek amacıyla; cari yıl kira bedeline ilave olarak kamu idaresi ile üçüncü kişi arasında düzenlenen kira sözleşmesinden elde edilen gelirin, cari yıl kira bedelinden fazla olan kısmının yüzde yirmi beşinin Hazineye ayrıca ödenmesi kaydıyla alt kiracılık hakkı da tanınmak suretiyle kiralama yapılabilir.” hükmü yer almaktadır.

10.10.2006 tarih ve 26315 sayı ile Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik’ in “Ön ve kesin tahsis ile süresi” başlıklı 6’ncı maddesinde ise;

“(1) Kamu idareleri, üzerinde tesis yapılması plânlanan ve tahsis talebinde bulunan taşınmazları, talepte bulunan kamu idarelerine, tahsis amacına yönelik olarak yatırım projesinin hazırlanması, yatırım programına alınması ve tesis/ bina inşaatına başlanması amacıyla iki yıla kadar ön tahsis yapabilirler. Adına ön tahsis yapılan kamu idaresi tarafından, ön tahsis süresi içerisinde bu iş/işlemlerin yapılması ve buna ilişkin belgeler ile mahallinde düzenlenen tespit tutanağının gönderilerek talepte bulunulması halinde ön tahsis, hizmetin devamı süresince olmak üzere kesin tahsise dönüştürülür. Ancak, tahsise konu taşınmazın aynen kullanılmak üzere tahsisi durumunda ön tahsis işlemi yapılmaksızın doğrudan kesin tahsis işlemi yapılabilir.

(2) Birinci fıkrada yer alan koşulların yerine getirilerek kesin tahsis talebinde bulunulmaması, süresiz tahsis edilen taşınmazın iki yıl süre ile tahsis amacına uygun olarak kullanılmaması veya tahsis amacı dışında kullanılması halinde, tahsis işlemi herhangi bir yazışmaya gerek kalmaksızın kendiliğinden kalkmış sayılır.” hükmü yer almaktadır.

Kiralama işlerine ait dosyaların incelenmesi sonucunda, kiralamaların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 37’nci maddesine istinaden kapalı teklif usulü ile 2018 yılında 10 yıl süre ile yapıldığı ve kira bitim sürelerinin 2028 yılının muhtelif aylarına isabet ettiği tespit edilmiştir.

Ayrıca 10 adet ünitenin bazılarının 2018 yılından sonra kullanıcıları tarafından idare onayı ile başkalarına devredildiği ve 2022 yılında toplam yıllık kira gelirlerinin 153.493 TL olduğu görülmüştür.

Yukarıdaki meri mevzuat birlikte değerlendirildiğinde, taşınmaz ve üzerindeki ticari ünitelerin ön tahsislerinin 26.08.2016 tarihinde yapıldığı ve ön tahsis süre bitiminin 26.08.2018 olduğu açıktır. Ancak Belediye Meclisi kesin tahsis yapılmaksızın 03.01.2018 tarihli ve 5 sayılı Kararı ile üniteleri 10 yıllığına kiraya verilmesi kararı almıştır. Kesin tahsis işlemi

yapılmadığından Belediyeye tahsis süresi esas olarak daha belirli değildir, tasarruf yetkisinin sınırı tespit edilmeden Meclisin bu yönde karar almasında mevzuata uyarlılık bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Yine Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik’ in “Ön ve kesin tahsis ile süresi” başlıklı 6’ncı maddesinden açıkça anlaşıldığı üzere kesin tahsis talebinde bulunulmaması herhangi bir yazışma veya işleme gerek kalmaksızın tahsis işleminin sona ermesine neden olmaktadır. Yani hali hazırda Belediye tarafından kiraya verilmiş üniteler üzerinde zaten İdarenin tasarruf yetkisi bulunmamaktadır.

Ayrıca kiracılık ilişkisinin, ihaleyi alan kiracıları tarafından üçüncü kişilere devri, Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik’ in “Tahsisli ve kiralanmış yerlerdeki işlemler” başlıklı 70’inci maddesi gereği tahsisi veren idare amirinin görüşü ve Tatvan İlçe Kaymakamı onayına tabidir.

Bu itibarla, söz konusu 10 adet ticari ünite üzerindeki tahsisin kesin tahsis talebinde bulunulmaması nedeniyle kendiliğinden kalktığı, İdarenin bunlar üzerinde tasarruf yetkisinin bulunmadığı, elde edilen kira gelirinin bir kısmının Hazineye alt kiracılık bedeli olarak ödenmesi gerekebileceği hususları göz önünde bulundurularak İdare tarafından konu ile ilgili olarak hukuki süreçlerin başlatılması aksi takdirde Belediyenin cezai müeyyidelere maruz kalabileceği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: İhale Usulü ile Yapılan Taşınmaz Satışları Sonrasında Sözleşme Yapılmaması

İdare tarafından yapılan taşınmaz satışları ile ilgili olarak, satış bedelinin ihale şartnamesinde 30 ya da 60 gün içerisinde ödenmesi öngörülmesine karşın sözleşme imzalanmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “İhale komisyonları” başlıklı 13’üncü maddesinde, belediyelere ait ihalelerin belediye encümenince Kanun hükümlerine göre yürütüleceği, “İhale kararlarının onayı veya iptal edilmesi” başlıklı 31’inci maddesinde, ihale komisyonları tarafından alınan ihale kararlarının, ita amirlerince karar tarihinden itibaren en geç 15 işgünü içinde onaylanacağı veya iptal edileceği, “Kesinleşen ihale kararlarının bildirilmesi” başlıklı 32’nci maddesinde, ita amirince onaylanan ihale kararlarının, onaylandığı günden itibaren en geç 5 işgünü içinde, üzerine ihale yapılabilecek veya vekiline, imzası alınmak suretiyle bildirileceği veya iadeli taahhütlü mektupla tebligat adresine postalanacağı, “İhalenin

sözleşmeye bağlanması” başlıklı 53’üncü maddesinde, bütün ihalelerin bir sözleşmeye bağlanacağı ve ita amiri tarafından imzalanacağı, “Sözleşme yapılmasında müteahhit veya müşterinin görev ve sorumluluğu” başlıklı 57’nci maddesinde, üzerine ihale kalan kişinin onaylanan ihale kararının kendisine bildirilmesini izleyen günden itibaren 15 gün içinde geçici teminatı kesin teminata çevirerek noterlikçe tescil edilmiş sözleşmeyi idareye vermek zorunda olduğu, “Sözleşme yapılması ve kesin teminat alınması zorunlu olmayan haller” başlıklı 61’inci maddesinde, 57’nci maddede yazılı süre içinde taahhüdün şartname hükümlerine göre yerine getirilmesi ve bunun idarece uygun bulunması halinde, sözleşme yapılması ve kesin teminat alınmasının zorunlu olmadığı belirtilmiştir. Dolayısıyla, taşınmaz satışlarında ihale kararının ihale üzerine kalana tebliğinden itibaren 15 gün içerisinde ödeme yapılması durumunda sözleşme yapılması zorunlu değildir. Bunun dışındaki tüm taşınmaz satış ihalelerinde ise yüklenici ile idare arasında sözleşme yapılması gerekmektedir.

Ancak, İdarenin 2022 yılı taşınmaz satış işlemlerinin incelenmesi sonucunda, yıl içerisinde muhtelif tarihlerde yapılan toplam 20 adet taşınmaz satışı olduğu görülmüştür. Satış işlemlerinin tamamının, ihalenin üzerinde kalan kişiye tebliğinden itibaren 15 gün içerisinde gerçekleştirilmediği ve ayrıca sözleşme yapılmadığı tespit edilmiştir. İhale şartnamelerinin incelenmesi sonucunda şartnamelerde ödeme sürelerinin 30 ve 60 gün olarak öngörüldüğü görülmüştür. Dolayısıyla tüm satış işlemleri ile ilgili olarak sözleşme yapılması yasal zorunluluktur.

Sonuç olarak, ihale kararının, ihale üzerinde kalan istekliye tebliğinden itibaren 15 gün içerisinde bedelin tahsil edilmeyeceği taşınmaz satış ihalelerinde sözleşme yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Belirli Süreyi İhtiva Eden Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme Yapılmaması

Belediyenin yapmış olduğu bazı doğrudan temin alımlarının belli bir süreyi içermesine rağmen alımlara ilişkin olarak sözleşme yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği’nin “Doğrudan temine ilişkin açıklamalar” başlıklı 22.1.1.3’üncü maddesinde, *“Bu madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunlu olup bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılması idarelerin takdirindedir. Buna karşılık, 22 nci maddenin (c) bendi kapsamında yapılan alımlarda ise madde metninde*

belirtildiği üzere sözleşme yapılması zorunludur.” düzenlemesi yer almaktadır.

Mezkur mevzuat uyarınca, doğrudan temin yöntemi ile yapılan alımlarda sözleşme düzenlenmesi idarenin takdirinde olan ve zorunluluk arz etmeyen bir husus olup gerçekleşmesi belli bir süreyi gerektiren alımlarda ise sözleşme düzenlenmesi zorunluluktur.

Yapılan incelemede, Belediyenin gerçekleştirdiği bazı doğrudan temin alımlarının belli bir süreyi ihtiva ettiği ancak bu alımlar için herhangi bir sözleşme imzalanmadığı tespit edilmiştir. Örneğin; Bitlis İli Tatvan İlçesi Rahva Bölgesi Yaklaşık 1000 Hektar Alanda 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı Düzeltmeleri İş, Dikey Yollara Orta Refüj Yapım İş, Harcama Pusulası Hizmet Alımı İş ile Kamyon ve İş makinası Kiralama Hizmet Alımı İşlerinde sözleşme yapılmamıştır.

Sonuç olarak, Kamu İhale Genel Tebliği hükümleri gereğince belli bir süre ihtiva eden mal, hizmet ve yapım işlerinde sözleşme yapılması gerekmektedir.

BULGU 6: Belediye Şirketinden Yapılan Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Sözleşme Yapılmaması

Belediyenin personel şirketinden yapılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında sözleşme imzalanmadığı tespit edilmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Geçici 24'üncü maddesinde, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında çalıştırılanların belediye şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmesi ile ilgili hükümler düzenlenmiştir.

375 sayılı KHK'nın Ek 20'nci maddesine göre; il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilmektedir.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine ilişkin Usul ve Esaslar'ın “Hizmetlerin gördürülmesi” başlıklı 6'ncı maddesinin dördüncü fıkrasında, bu kapsamdaki hizmet alımlarında taraflar arasında sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu

belirtilmiştir. Yine mezkur maddenin üçüncü fıkrasında da, Usul ve Esaslarda düzenlenmeyen hususlarda Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, Belediyenin personel şirketinden personel çalıştırılmasına dayanan hizmet alımını 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlama ile 22'nci maddesindeki limit ve şartlara bağlı olmaksızın yapacağı açıktır. Ayrıca Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin yaklaşık maliyetin tespitine ilişkin hükümleri dikkate alınarak yaklaşık maliyet belirlenmeli ve Belediye Şirketi ile birim fiyat teklif cetveli üzerinden işçilik kalemlerine ilişkin teklif edilen fiyat ile miktarların çarpımı neticesinde oluşacak sözleşme bedeli tutarını içerecek şekilde sözleşme yapılmalıdır.

Personel çalıştırılmasına yönelik alımların incelenmesi sonucunda, taraflar arasında herhangi bir sözleşme imzalanmadığı, yapılan ödemelerin brüt asgari ücret üzerinden hesaplandığı görülmüştür.

Ancak, söz konusu hizmet alımlarında; yapılacak sözleşme ile birim fiyat teklif cetvelinde yer alan fiyatlara istinaden ödeme yapılması ve işçilik fiyatları üzerinden oluşacak artışlarda da fiyat farkı hesaplaması yapılarak Şirkete ödemenin yapılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, İdare tarafından Belediye Şirketinden yapılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında taraflar arasında hizmet alım sözleşmesinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarının Kanunda Öngörülen % 10'luk Sınırı Aşması ve Kamu İhale Kurumunun Uygun Görüşünün Alınmaması

Belediyenin harcama belgeleri üzerinde yapılan incelemede doğrudan temin ya da pazarlık usulüyle yapılan mal alımlarında, hizmet alımlarında ve yapım işi alımlarında mevzuatta öngörülen %10'luk sınırın aşılmasına rağmen, aşan kısım için Kamu İhale Kurumu'ndan uygun görüş alınmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesi idarelerin ihtiyaçlarını öncelikle açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulüyle karşılamasına, diğer usullere ise ancak kanunda gösterilen özel hallerde başvurulması gerektiğine işaret etmektedir. Madde metninde bahsedilen özel haller Kanunun 21 ve 22'inci maddelerinde sayılmış olup bu şartların

ortaya çıkması durumunda dahi idareye takdir yetkisi tanınmakta, açık ihale veya belli istekliler arasında ihale yapılmasının önünde bir engel bulunmamaktadır. Kanun koyucu, bu takdir yetkisine meblağ yönünden sınırlama getirmiş olup, Kanun'un 62'nci maddesinin üçüncü fıkrasının (1) bendi uyarınca, 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yapılacak harcamaların yıllık toplamının Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unun aşılması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62'nci Maddesinin (I) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ 01.01.2021 tarihi itibarı ile yürürlüğe girmiş olup Tebliğ'in "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında %10 oranı hesaplanırken kamu kurum ve kuruluşlarının yıllık bütçelerinde belirlenen toplam ödenek miktarı dikkate alınacağı, mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı hesaplanacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca mezkur Tebliğ'in "Başvuru işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinin dördüncü fıkrasında mahalli idareler için başvuruya yetkili merciin ilgili idarenin üst yöneticisi olduğu hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemelerde, 21.12.2022 tarihi itibarı ile Belediyenin mal alımlarında yasal limitinin 6.310.890,68 TL olduğu ancak giderin 55.219.735,41 TL olduğu yani harcama oranının %874,99 seviyesinde gerçekleştiği, hizmet alımlarında limitinin 3.908.003,41 TL olduğu ancak giderin 15.666.126 TL olduğu yani harcama oranının %400,87 seviyesinde gerçekleştiği ve yapım alımlarında limitinin 1.705.864,94 TL olduğu ancak giderin 5.028.092,29 TL olduğu yani harcama oranının %294,75 olduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, mal ve hizmet ile yapım işleri alımları için öngörülen üst sınırı aşılmasına rağmen uygun görüş alınmamasının mevzuata aykırı olduğu düşünülmektedir. Kanun'da ve Tebliğ'deki düzenlemelere riayet edilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Doğrudan Teminle Yapılan Alımların Elektronik Kamu Alımları Platformunda Kayıt Altına Alınmaması

Doğrudan teminle yapılan alımların EKAP üzerinden kayıt altına alınmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Elektronik kamu alımları platformu" başlıklı Ek 1'inci maddesinde; bu platformun kurulması ve işletilmesi ile ihale sürecinde elektronik araçların kullanımına ilişkin esas ve usullerin Kamu İhale Kurumu tarafından belirleneceğine

hükmedilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin “Doğrudan temin kayıt formu” başlıklı 30'uncu maddesinin dokuzuncu fıkrasının ikinci bendi gereğince doğrudan teminle yapılan alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar “Doğrudan temin kayıt formu” doldurularak EKAP üzerinde kayıt altına alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin doğrudan teminle muhtelif tarihlerde birçok alım yaptığı ancak bu alımlar için doğrudan temin kayıt formu doldurmadığı ve alımları EKAP üzerinde kayıt altına almadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu formun doldurulmaması, 4734 sayılı Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamalar için aynı Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendi gereği Kamu İhale Kurulundan alınması gereken uygun görüşün alınamamasına sebebiyet verebilecektir.

Sonuç olarak, mezkur mevzuat hükümleri gereği, doğrudan teminle yapılan alımlar için “Doğrudan temin kayıt formu” doldurularak EKAP üzerinden kayıt altına alınması gerekmektedir.

BULGU 9: İhtiyaçların, Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Parçalara Bölünerek Doğrudan Teminle Karşılanması

İhale usulleri ile yapılması gereken bazı alımların, parasal limitlerin altında kalacak şekilde kısımlara bölünerek doğrudan teminle yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Temel ilkeler” başlıklı 5'inci maddesinde idarelerin, Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanmasını sağlamakla sorumlu olduğu, Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğunu düzenlenmiştir.

Ayrıca bütün ihale uygulama yönetmeliklerinin (Mal, hizmet ve yapım ihalelerinin) “Temel ilkeler” başlıklı maddeleri ile benzer hükümler içeren düzenlemelerinde; eşik değerlerin veya parasal limitlerin altında kalmak amacıyla alımların kısımlara bölünemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda zikredilen mevzuat hükümlerinden, idarelerin salt parasal limitin altında kalmak ve ihale yoluyla karşılanması gereken bir ihtiyacı doğrudan teminle karşılamak amacıyla mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini kısımlara bölemeyecekleri anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, idarenin aynı nitelikteki, aynı tarihli ve aynı birimin ihtiyacı olan alımlarını parasal limitin altında kalmak amacıyla kısımlara bölerek 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendine göre doğrudan temin yoluyla gerçekleştirdiği tespit edilmiştir. Aşağıdaki tabloda, İdarenin 2022 yılında bu kapsamda doğrudan temin ile yapmış olduğu bazı alımlara ilişkin örneklerle yer verilmiştir. (2022 yılında büyükşehir belediyesi dahilinde bulunmayan idareler için doğrudan temin limiti 72.752,00 TL'dir.)

Tablo 9: Doğrudan Teminle Satın Alınan Aynı Nitelikteki Mal ve Hizmetler

Yevmiye Numarası	Yevmiye Tarihi	İşin Adı	KDV'siz Tutar
2606	18.03.2022	Mıcır Alımı	37.240,00
2607	18.03.2022	Mıcır Alımı	37.240,00
2608	18.03.2022	Mıcır Alımı	37.240,00
2609	18.03.2022	Mıcır Alımı	36.000,00
2610	18.03.2022	Mıcır Alımı	36.000,00
2611	18.03.2022	Mıcır Alımı	36.000,00
2612	18.03.2022	Mıcır Alımı	36.000,00
2613	18.03.2022	Mıcır Alımı	36.000,00
2614	18.03.2022	Mıcır Alımı	36.000,00
4128	10.05.2022	Araç Lastiği Alımı	71.000,00
4132	10.05.2022	Araç Lastiği Alımı	69.260,00
10274	14.11.2022	Fidan Alımı	72.000,00
10275	14.11.2022	Fidan Alımı	72.000,00
11134	09.12.2022	Beton Alımı	72.450,00
11135	09.12.2022	Beton Alımı	72.450,00

Sonuç olarak, İdarenin benzer nitelikteki alımlarını kısımlara bölerek doğrudan teminle karşılaması nedeniyle temel ihale usullerinin uygulanmaması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 10: Vergi ve Sosyal Güvenlik Prim Borçlarında Ödeme Önceliğine Riayet Edilmemesi

Belediyenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda, ödeme önceliği bulunan kamu alacaklarından vergi borcu ve sosyal güvenlik prim borçlarının ödenmesinde mevzuata riayet edilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenmeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinde;

“Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeyle bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir.”

hükmü yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükmüne göre, kamu idarelerinin nakit durumunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde ödemelerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmesi; hem vergi, resim harç, prim, vb. olması, hem de gecikme cezası veya faiz gibi zamanla artış gösteren fer'i borçları içermesi nedeniyle kamu idarelerine olan kamu idarelerine olan vergi, resim, harç ve prim borçlarının ödenmesine öncelik verilmesi gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemeler sonucunda, Gelir İdaresi Başkanlığı'nın 21.12.2022 tarihli kayıtlarına göre Belediyenin hali hazırda yapılandırılmış 10.975.207,87 TL vergi borcu olduğu ve cari yılda 13.132.854,07 TL tahakkuk eden ancak vadesinde ödenmeyen borcunun bulunduğu, toplam borç bakiyesinin 24.108.061,94 TL olduğu görülmüştür. Ayrıca, Sosyal Güvenlik Kurumunun 19.12.2022 tarihli kayıtlarına göre İdare borcunun anapara toplamının 78.342.246,04 TL, gecikme zammı toplam tutarının 8.665.191,79 TL ve borç bakiyesinin 87.007.437,83 TL'dir. Buna karşın dönem içerisinde diğer muhtelif borçların ödendiği tespit edilmiştir. (Akaryakıt, muhtelif yapım işleri ödemeleri, vb.) Vergi ve sosyal güvenlik prim borçlarından cari yılda tahakkuk eden meblağların ödenmediği ve artan borç stokuna dönüştüğü bu nedenle İdarenin gittikçe artan gecikme zammı yüküne maruz kaldığı anlaşılmıştır.

Bu itibarla, İdarenin önceliği bulunan kamu alacaklarını yasal sürelerinde ödemesinde ve kamu borçlarının zamanında ödenmemesinin genel uygulama haline getirilmemesinde mevzuata uyarlılık olduğu düşünülmektedir. Belediyenin finansal durumu göz önünde bulundurulduğunda borçların zamanlı ödenmesi halinde önemli tutarda gecikme zammı giderine katlanmak zorunda olunmayacağından önerimiz doğrultusunda işlem yapılmasında İdarenin menfaati olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Temel İhale Usulleri İle Yapılması Gereken İşlerin Pazarlık Usulü İle Yapılması

Belediyenin mal alımları ve yapım işi alımlarına ait ihalelerin incelenmesi sonucunda

temel ihale usulleri ile yapılması gereken işlerden bazılarının, gerekli şartların oluşmamasına rağmen pazarlık usulü ile gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde;

"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri birarada ihale edilemez.

Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.

Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir." hükmü yer almaktadır.

Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin b fıkrasında hangi durumlarda bu kapsamda alım yapılabileceği tahdidi olarak sayılmıştır. Mezkur madde uyarınca; *"Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması"* gerekmektedir.

Bu itibarla, idareler ihtiyaçlarını öncelikli olarak temel ihale usulleri olan açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulleri ile karşılamalı, Kanun'un 21'nci maddesinin b fıkrasında sayılı olan durumlardaki hallerde mezkur madde kapsamında pazarlık usulü ile alım yapılmalıdır.

Belediyenin 2022 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda; 2022/1164465, 2022/1096583, 2022/1067599, 2022/1066116, 2022/975404, 2022/647617, 2022/453591, 2022/444153, 2022/446639, 2022/433170 ve 2022/1330735 ihale kayıt numaralı alımlarının pazarlık usulü ile gerçekleştirildiği görülmüştür. Ancak söz konusu alımlara ait gerekçe raporlarının incelenmesi sonucunda Kanun'un 21'inci maddesinin b fıkrasındaki şartlarının gerçekleşmediği görülmüştür.

İhalelerde şeffaflık ve rekabet gibi temel ihale ilkelerinin uygulanabilmesini teminen mevzuatta belirtilen ihale usullerinin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 12: Atık Su Arıtma Tesisleri İçin Elektrik Enerjisine İlişkin Teşvikten Yararlanılmaması

Belediyenin atık su arıtma tesisindeki elektrik kullanımları için elektrik enerji teşvikinden yararlanılamadığı görülmüştür.

Arıtma tesislerinin arttırılması ve arıtma işleminin teşviki amacıyla değişik tarihlerde çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 5491 sayılı Kanun'la değişik "Teşvik" başlıklı 29'uncu maddesinin üç ve dördüncü fıkralarında;

"Arıtma tesisi kuran, işleten ve yönetmeliklerde belirtilen yükümlülükleri yerine getiren kuruluşların arıtma tesislerinde kullandıkları elektrik enerjisi tarifesinin, sanayi tesislerinde kullanılan enerji tarifesinin yüzde ellisine kadar indirim uygulamaya ve ileri arıtma teknikleri ile arıtılmış atık suyu yeniden kullanan kuruluşlara, yeniden kullanım oranına göre bu oranı yüzde yüze kadar arttırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir.

Teşvik tedbirleri ile ilgili esaslar yönetmelikle belirlenir. Bu Kanunda belirlenen cezalara neden olan fiilleri işleyen gerçek ve tüzelkişiler, verilen süre içinde söz konusu yükümlülüklerini yerine getirmedikleri takdirde bu maddede yazılı teşvik tedbirlerinden yararlanamazlar ve daha önce kendileri ile ilgili olarak uygulanmakta olan teşvik tedbirleri durdurulur." hükümleri yer almaktadır.

Mezkur maddeye istinaden çıkarılan, Atık su Arıtma Tesislerinin Teşvik Tedbirlerinden Faydalanmasında Uyulacak Usul Ve Esaslara Dair Yönetmelik 01.10.2010 tarih ve 27716 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde atık suların arıtılması amacıyla atık su arıtma tesislerinde kullanılan ve ödemesi yapılan bir önceki yıla ait elektrik enerjisi gideri, Çevre Kanununun 29'uncu maddesi uyarınca Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranda, Bakanlık bütçesine bu amaç için ayrıca konulacak ödenekten ilgili atık su altyapı tesisi yönetimlerine geri ödenir hükmü yer almaktadır.

23.10.2011 tarih ve 28093 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2011/2245 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda da, atık su arıtma tesislerinde kullanılan ve ödemesi yapılan bir önceki yıla ait elektrik enerjisi giderinin %50 oranında geri ödeneceği

belirtilmiştir.

Atık su tesisi ile ilgili gerekli başvurunun cari yılda, önceki dönem başvuru sonucunun gereğinin yerine getirilmemesi nedeniyle yapılmamasından dolayı Kanun'da öngörülen teşvikten yararlanılamamaktadır. Gerekli işlemlerin başlatılmasında ve yasal zorunlulukların yerine getirilmesinde İdare menfaati olduğu değerlendirilmektedir.

Açıklanan nedenle, atık su arıtma tesisi ile ilgili hususların tamamlanarak mevzuatta öngörülen şartları sağlar hale getirilmesi ve bu suretle enerji geri ödeme teşvikinden yararlanılmaya başlanması İdare kaynaklarında artışa sebep olacağından, konunun ivedilikle sonuçlandırılmasının önem arz ettiği değerlendirilmektedir.

BULGU 13: Atık Su Bedellerinden Katma Değer Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

Su abonelerine atık su bedeli ile birlikte tahakkuk ettilmesi gereken %8 oranında Katma Değer Vergisinin tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

30.12.2007 tarih ve 2007/13033 sayılı “Mal Ve Hizmetlere Uygulanacak Katma Değer Vergisi Oranlarının Tespitine İlişkin Karar’ın” “Mal ve hizmetlere uygulanacak katma değer vergisi oranları” başlıklı 1’inci maddesinde;

“Mal teslimleri ile hizmet ifalarına uygulanacak katma değer vergisi oranları;

a) Ekli listelerde yer alanlar hariç olmak üzere, vergiye tabi işlemler için, %18

b) Ekli (I) sayılı listede yer alan teslim ve hizmetler için, % 1

c) Ekli (II) sayılı listede yer alan teslim ve hizmetler için, % 8

olarak tespit edilmiştir.” hükmü yer almaktadır.

Mezkur Karar’ın ekli (II) sayılı cetvelinin “B) Diğer mal ve hizmetler” kısmında ise sayılanlar arasında belediyeler veya bunların iktisadi işletmeleri tarafından verilen atık su hizmetleri sayılmıştır.

Yapılan incelemede, su abonelerine düzenlenen faturalarda yer alan atık su bedeli için %8 oranında Katma Değer Vergisi hesaplanmadığı görülmüştür.

Belediye tarafından sağlanan atık su hizmetine ilişkin alınan bedelle birlikte %8

oranında Katma Değer Vergisinin tahsil edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 14: Minibüs Hatları İşletme Hakkının Süresiz veya Süre Belirtilmeksizin Kiralanması

İdare tarafından eski Belediye Kanunu'na istinaden süre belirtilmeksizin ihale yoluyla minibüs hattı kiralandığı ayrıca ruhsatlara istinaden işletme hakkı devredilen minibüs hatlarının kira sürelerinin dolmalarına rağmen ihale edilmeden kiracılık ilişkisinin devam ettirildiği tespit edilmiştir.

1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında; *“Belediye sınırı dâhilindeki deniz, göl ve nehirlerde belde sınırı dahiline münhasır olmak üzere, seyrüsefer eden istimbot, motörbot ve her nevi kayık, mavuna ve salapurya gibi denizdeki ufak nakliye vasıtalarıyla hususi sandal ve kayıklar ve karada belediye sınırı dahilinde umuma mahsus mahallerde seyrüsefer eden yük ve binek araba ve hayvanları ve otobüs, otomobil ve emsali (şimendiferlerden maada) nakliye vasıtalarının sağlamlığına, temizliğine dikkat ederek bunların azami haddi istiabisini ve tahammül derecelerini ve sınıflarını ve numaralarını tayin ve işletenlerin ehliyet ve sıhhatlerini murakabe ve ücret tarifelerine riayetlerini temin edecek tedbirler ittihaz etmek ve icabında bunları bizzat temin ve idare eylemek ve mevzu kanunlar mucibince salahiyettar dairelerden verilen vesikalara müsteniden işlemlerini ruhsata bağlamak. (Deniz vasıtalarının haddi istiabisini ve sağlamlığını tayinde mahalli liman dairesiyle ticaret müdürlüklerinin mütalaası alınır); Beldeler veya beldelerle köyler arasında seyrüsefer eden yük ve binek araba ve hayvanları ile otomobil, otobüs ve kamyonların sağlamlığına, temizliğine dikkat ederek bunların azami haddi istiabisi ve tahammül derecelerini tesbit ve sınıflarını, numaralarını tayin ve işletenlerin ehliyet ve sıhhatlerini murakebe etmek bu vesait sahiplerinin daimi ikametgahlarının mensup olduğu kaza belediye idaresine aittir.”*denilmiş olup aynı Kanun'un 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasında ise:

“(Değişik: 5/7/1939-3666/1 md.) Belediye hudutları dâhilinde muayyen mintakalar arasında yolcu nakil vasıtası olarak otobüs, omnibüs, otokar, tünel trolley, füniküler işletmek ve mezbahalardakesilen etleri Belediye Meclisince tayin ve Dahiliye Vekaletince tasdik edilecek ücret mukabilinde satış yerlerine nakletmek münhasıran Belediyelerin hakkıdır.

(Ek - 6) (Değişik : 4/7/1988 - KHK -336/1 md.; Aynen kabul :7/2/1990 - 3612/11 md.) Bunların, belediyelerin de iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla yapılması ve işletilmesi veya icara verilmesi veyahut imtiyazın devri İçişleri Bakanlığının kararına bağlıdır. Belediyeler

dilerse inhisarı tazammun etmemek şartıyla bunların işletilmesine ruhsat dahi verebilir.

Hususi mahiyette elektrik tesisatı gibi işlerin yapılmasına ve umuma ait suların ihtiyaçtan fazlasının hususi istihsalatta kullanılmasına ve beldenin muayyen mevkileri arasında yük başına ücret alan nakil vasıtalarının işletilmesine, inhisarı tazammun etmemek üzere, ruhsat vermek de belediyelere aittir...” hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin vazifeleri” başlıklı 15’inci maddesinin dokuzuncu fıkrasındaki ve “Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları” başlıklı 19’uncu maddesinin beşinci fıkrasındaki yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendindeki, “Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.” hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyenin görev ve yetkisinde olduğu açıktır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Uygulanmayacak hükümler” başlıklı 84’üncü maddesinde, Kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nda 5393 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda 5393 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Mezkûr mevzuat hükümlerinden anlaşılabileceği üzere, ilçe sınırları içerisindeki toplu taşımaya ilişkin haklar belediyelere aittir. Hak belediyeler tarafından bizzat kullanılabileceği gibi üçüncü kişilere gördürülebilir. Ancak hakkın devri yine yasal düzenlemelere uygun olarak ihale yöntemiyle kiralanma usulü ile yapılmalıdır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesinde;

“Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz.” hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla Belediyenin yapacağı kiralama işlerinde kira süresi azami 10 yıldır.

Danıştay 13’üncü Dairesinin muhtelif tarihlerde vermiş olduğu, sırasıyla; 2015/3164,

2014/1950, 2012/2226, 2014/2859 No'lu Kararlarında:

-Toplu taşıma vasıtalarının işletilmesi ve işlettirilmesinin kamu hizmeti olarak münhasıran belediyelerin imtiyazında olduğu,

-Belediye tarafından toplu taşıma vasıtalarını işlettirilmesinin; imtiyaz sözleşmesi, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma suretiyle gördürebileceği,

- Söz konusu toplu taşıma hakkının kiralama veya ruhsat vermek suretiyle devredilmesinin süreleri, yıllık artış oranları gibi hususları içerecek şekilde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale yapılarak mümkün olduğu ve ruhsat verme yönteminde süresiz bir şekilde taşıma imtiyazının verilemeyeceğine hükmetmiştir.

Dolayısıyla, Danıştayın Kararlarından açıkça anlaşıldığı üzere, toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesi süre belirtilmesi ve ihale edilmesi şartına bağlıdır.

Belediye toplu ulaşım hizmetlerini Danıştayın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının (2018 öncesi İçişleri Bakanlığı) kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilecektir.

Ancak, İdarenin ilçe sınırlarında üçüncü kişilere toplu taşıma hakkına ilişkin vermiş olduğu hatların incelenmesi sonucunda, sonuncusu 2003 yılında olmak üzere muhtelif tarihlerde ihale komisyonu kararıyla kiralanmış olan toplam 48 adet minibüs hattının, bazılarının süre belirtilmeksizin ruhsat verilerek bazılarının ise süresiz olarak çalışma izni adı altında üçüncü kişilere kiralandığı tespit edilmiştir.

Ayrıca, mevzuata aykırı olarak süre belirtilmeksizin ya da süresiz olacak şekilde verilen minibüs hat sahiplerinin kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasında da bulunulamaz. Çünkü, Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Belediyenin görev alanına giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün değildir. Mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir.

Üçüncü kişiler yönünden Anayasa Mahkemesinin 04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı

Resmi Gazete’de yayımlanan 2018/20720 sayılı Bireysel Başvuru Kararında da belirtildiği üzere, kamu görevlilerinin “İyi yönetim ilkesi ”ne aykırı hareket etmesinin kişilerde uygulamanın hukuka uygun olduğu izleniminin oluşmasına neden olduğu, Kanuna aykırı olarak 49 yıllığına verilmiş olsa da mülk oluşturan bir durumun bulunduğu, iyi yönetim ilkesi gereğince Belediyenin kendi kusurundan kaynaklanan bir durumda kişilere yüklenen külfeti hafifletecek çareler bulunması gerekeceği, bunun için ihale ile verilmede uygun geçiş dönemi öngörülmesi seçeneğinin kullanılabileceği, bu bağlamda hatların ihale ile verileceği yönünde ilgililere tebligat yapılarak bu bildirimle istinaden ihalenin de makul süre sonunda sonra yapılacağı bildirilerek kişilerin durumlarını ayarlamaları uygun bir çözüm yolu olduğu göz önüne alınmalıdır.

Sonuç olarak, mevzuat açısından en fazla 10 yıl süre ile işletme hakkı devredilebilecek minibüs hatlarının süre ve şartların açıkça belirtilerek ihale edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 15: Minibüs Hatlarının Bakanlık Kararı Olmadan 49 Yıllığına İhale Edilmesi

Belediyenin 2010-2012 yılları arasında 49 yıllığına ihale etmiş olduğu minibüs hatlarıyla ilgili olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca alınması gereken İçişleri Bakanlığı kararının alınmadığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde; toplu taşıma yapmak, her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek belediyelerin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır. Anılan maddenin beşinci fıkrasında ise, (f) bendinde belirtilen hizmetlerin Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı aşmamak üzere imtiyaz yoluyla devredilebileceği, toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67’nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebileceği ifade edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde ise, belediyelerin satım, kira, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlemlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği, “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesinde, kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin, on yıldan çok olamayacağı

belirtilmiştir.

Mezkur mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, ilçe sınırları içerisindeki toplu taşımaya ilişkin haklar belediyelere aittir. Söz konusu hak, belediyeler tarafından bizzat kullanılabileceği gibi üçüncü kişilere devredilmesi de yasal olarak mümkündür. Ancak devir işleminin meri mevzuat gereğince ihale ile yapılması gerekmektedir.

Danıştay 13'üncü Dairesinin muhtelif tarihlerde vermiş olduğu, sırasıyla; 2015/3164, 2014/1950, 2012/2226, 2014/2859 No'lu olan kararlarında:

-Toplu taşıma vasıtalarının işletilmesi ve işlettirilmesinin kamu hizmeti olarak münhasıran belediyelerin imtiyazında olduğu,

-Belediye tarafından toplu taşıma vasıtalarını işlettirilmesinin; imtiyaz sözleşmesi, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma suretiyle gördürebileceği,

-Söz konusu toplu taşıma hakkının kiralama veya ruhsat vermek suretiyle devredilmesinin süreleri, yıllık artış oranları gibi hususları içerecek şekilde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale yapılarak mümkün olduğu ve ruhsat verme yönteminde süresiz bir şekilde taşıma imtiyazının verilemeyeceğine hükmetmiştir.

Dolayısıyla, Danıştayın Kararlarından açıkça anlaşıldığı üzere, toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesi süre belirtilmesi ve ihale edilmesi şartına bağlıdır.

Belediye toplu ulaşım hizmetlerini Danıştayın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının (2018 öncesi İçişleri Bakanlığı) kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilecektir.

Ancak, İdarenin ilçe sınırları içerisinde üçüncü kişilere toplu taşıma hakkına ilişkin olarak vermiş olduğu hatların incelenmesi sonucunda, Belediyenin 10 adet minibüs hattını İçişleri Bakanlığı Kararı alınmadan, Encümen Kararıyla 49 yıllığına ihale ettiği tespit edilmiştir. Yukarıda zikredilen mevzuat hükümleri gereğince İdarenin yapacağı kiralama işlerinde azami süre 10 yıl olabileceğinden 10-49 yıl arasında toplu ulaşım hakkının gördürülmesi imtiyaz devri niteliğinde olup, bu durumda ihale tarihi itibarıyla İçişleri Bakanlığının Kararının olması gerekmektedir. İçişleri Bakanlığı Kararı alınmadan 49 yıllığına ihale edilmesi mevzuata aykırılık oluşturmaktadır.

Ayrıca, hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturmaları mümkün değildir. İlgililerin hiçbir hilesi ya da idareyi yanıltan bir davranışı olmaksızın idarece tesis edilen mevzuata aykırı işlemlerin düzeltilmesi zorunlu olmakla birlikte, söz konusu hukuka aykırı işlemlerin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar bu işlemlerin ilgililere sağlamış olduğu haklar ilgililer yönünden kazanılmış hak oluşturur. Bir başka deyişle, kazanılmış haktan bahsedilebilmesi ancak mevzuata aykırı işlemin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar gerçekleşmiş olan haklar, yani geçmişe yönelik haklar yönünden mümkün olabilir.

Üçüncü kişiler yönünden Anayasa Mahkemesinin 04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2018/20720 sayılı Bireysel Başvuru Kararında da belirtildiği üzere, kamu görevlilerinin “İyi yönetim ilkesi”ne aykırı hareket etmesinin kişilerde uygulamanın hukuka uygun olduğu izleniminin oluşmasına neden olduğu, Kanuna aykırı olarak 49 yıllığına verilmiş olsa da mülk oluşturan bir durumun bulunduğu, iyi yönetim ilkesi gereğince Belediyenin kendi kusurundan kaynaklanan bir durumda kişilere yüklenen külfeti hafifletecek çareler bulunması gerekeceği, bunun için ihale ile verilmede uygun geçiş dönemi öngörülmesi seçeneğinin kullanılabileceği, bu bağlamda hatların ihale ile verileceği yönünde ilgililere tebligat yapılarak bu bildirim istinaden ihalenin de makul süre sonunda sonra yapılacağı bildirilerek kişilerin durumlarını ayarlamaları uygun bir çözüm yolu olduğu göz önüne alınmalıdır.

Sonuç olarak, İçişleri Bakanlığı Kararı alınmadan Encümen Kararı ile 49 yıllığına imtiyaz yoluyla ihale edilen minibüs hatlarına ilişkin hakkın makul süre tanınarak iptal edilmesi ve ihale edilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Hafriyat Toprağı ile İnşaat ve Yıkıntı Atıkları ile İlgili Ücretin Belirlenmemesi Nedeniyle Kurumun Gelir Kaybına Uğraması

Belediye tarafından hafriyat toprağı ile inşaat ve yıkıntı atık ücretlerinin belirlenmemesi nedeniyle gelir kaybına neden olduğu görülmüştür.

18.03.2004 tarih ve 25406 sayılı ile Resmi Gazete’de yayımlanan Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği’nin “Genel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinin (d) fıkrasında, hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarının karıştırılmamasının esas olduğu, “Belediyelerin görev ve yetkileri” başlıklı 8’inci maddesinin (b) fıkrasında, hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları geri kazanım tesisleri sahaları ile depolama sahalarını

belirleme, kurmak/kurdurtmak ve işletmek/işlettirmekle, (d) fıkrasında, hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, taşınması ve bertaraf bedelini belirlemekle, (e) fıkrasında, hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları için toplama, taşıma hizmeti verecek firmaların adresleri ve telefon numaraları ile nakliye bedellerini halkın bilgileneceğı şekilde ilan etmekle yükümlü olduğı, “Küçük çaplı inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması ve taşınması” başlıklı 15’inci maddenin ikinci fıkrasında, oluşan atıkların toplanması, taşınması ve bertarafı ile ilgili harcamaların, 17’nci maddede belirtilen esaslar doğrultusunda atık üreticileri tarafından karşılanacağı, “Büyük çaplı inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması ve taşınması” başlıklı 16’ncı maddesinin üçüncü fıkrasında, oluşan atıkların toplanması, taşınması ve bertarafı ile ilgili harcamaların, 17’nci maddede belirtilen esaslar doğrultusunda atık üreticileri tarafından karşılanacağı, “Atık bertarafında mali yükümlülük” başlıklı 17’nci maddesinde, hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıkları üreticilerinin oluşan atıkların toplanması, taşınması ve bertarafı ile ilgili harcamaları karşılamakla yükümlü olduğı, bu amaçla uygulanacak bedelin, geri kazanım/depolama sahasının uzaklığı ve oluşan atık miktarı esas alınarak ilgili belediye tarafından tespit ve ilan edileceğı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, mezkur Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıkları üreticilerinin oluşan atıkların toplanması, taşınması ve bertarafı ile ilgili harcamaları karşılamakla yükümlü olmalarına rağmen herhangi bir ücret belirlenmediğinden gelir elde edilmediğı dolayısıyla Belediyenin gelir kaybına uğradığı görülmüştür.

Sonuç olarak, İdarenin gelir kaybının önlenmesini teminen gelir ve ücret tarifesine uygun olarak hafriyat toprağı ile inşaat ve yıkıntı atıkları ile ilgili olarak ücret belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Su Tesisleri ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Paylarının Tahakkuk ve Tahsilatlarının Yapılmaması

İdare tarafından gerçekleştirilen içme suyu şebekesi ve atık su kanal şebekesi yapım, yenileme ve tevzii işleri için yapılan harcamalara karşılık olarak su tesisleri ve kanalizasyon harcamalarına katılma paylarının tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Kanalizasyon harcamalarına katılma payı" başlıklı 87'nci maddesinde yeni kanalizasyon tesisi yapılması ve mevcut tesislerin ıslahı için yapılan giderler ile "Su tesis harcamalarına katılma payı" başlıklı 88'inci maddesinde yeni içme suyu şebekesi yapılması ve mevcut tesislerin tevzii ve ıslahı için yapılan giderlerin bunlardan

faydalananlardan katılma payı olarak tahsil edileceği belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 89'uncu maddesinde ise katılma paylarının nasıl hesaplanacağına ilişkin hükümlere yer verilmiş ve 94'üncü maddesinde de katılma paylarının uygulanmasına ilişkin usul ve esasların yönetmelikle belirleneceği ifade edilmiştir. Mezkûr Maddeye istinaden 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları İle İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik 21.08.1981 tarih ve 17435 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmelik'in "Uygulama esasları" başlıklı 2'nci bölümünde yer alan 8, 9 ve 10'uncu maddelerinde Kanalizasyon harcamalarına katılma payının tahakkuk ve tahsil hükümleri yer almaktadır. 8'inci maddeye göre yeni kanalizasyonların yapılması ve mevcut olanların ıslah edilmesi halinde katılma payı alınacağı, 9'uncu ve 10'uncu maddelerinde ise kanalizasyon harcamalarına katılma paylarının hesaplanması ile tahsiline ilişkin hükümler yer almış, 11'inci maddesinde de bu payın ne zaman tahakkuk ettirileceği belirlenmiştir. Yönetmelik'in 12, 13, 14 ve 15'inci maddelerinde su tesisleri harcamalarına katılma paylarının tahakkuk ve tahsil usulleri belirlenmiştir. 12'nci maddesinde yeni içme suyu şebekesi yapılması ve mevcut olanların ıslah edilmesi için yapılan harcamalardan katılma payı alınacağı, 13'üncü ve 14'üncü maddelerinde su tesisleri harcamalarına katılma paylarının hesaplanması ile tahakkuna ilişkin hükümler yer almakta ve 15'inci maddesinde de bu payın ne zaman tahakkuk ettirileceğine ilişkin düzenleme yer almıştır. Dolayısıyla belediyelerin bütçe imkânlarıyla, kanalizasyon ve su tesisleri ile ilgili yapmış oldukları giderlere ait katılma payları mezkûr Yönetmelik'te belirtildiği şekilde hesaplanmalı ve yararlanıcılarından tahsili edilmelidir.

Ancak İdarenin harcamalara katılma paylarına ilişkin olarak yapılan iş ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda, 2012 yılından 2022 yılına kadar su tesisleri için 116.134.903,14 TL, kanalizasyon işleri için 83.273.002,99 TL olmak üzere toplamda 199.407.906,13 TL tutarında gider yapıldığı ancak herhangi bir bedel tahakkuk/tahsil edilmediği görülmüştür.

Sonuç olarak, su ve kanalizasyon harcamalarına ait giderler karşılığı olan katılma paylarının tahakkuk ve tahsil ettirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 18: Tahakkuk Eden Vergi Gelirlerinin ve Encümen Cezalarının Tahsil Oranlarının Düşük Olması

Tahakkuk eden İdare gelirlerinden bazılarının tahsilinin düşük seviyede gerçekleştiği görülmüştür.

03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinde;

"Belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

a) Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.

...

f) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.

..."

hükmü yer almaktadır.

10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde "Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkilive görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanındave eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur." denilmektedir.

Aynı Kanunun "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde ise muhasebe yetkilisine gelirlerin ve alacakların tahsili göreviverilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, "Ödeme zamanı ve önce ödeme" başlıklı 37'nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilenzamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Maliye Vekaletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ayiçinde ödeneceği ifade edilmiştir.

Kanunun "Ödeme emri" başlıklı 55'inci maddesinde;

"Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir ödeme emri ile tebliğ olunur.

Ödeme emrinde borcun asıl ve ferilerinin mahiyet ve miktarları, nereye ödeneceği, müddetinde ödemediği veya mal bildiriminde bulunmadığı takdirde borcun cebren tahsil ve borçlunun mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile tazyik olunacağı, gerçeğe aykırı bildirimde bulunduğu takdirde hapis ile cezalandırılacağı kayıtlı

bulunur. Ayrıca, borçlunun 114 üncü maddedeki vazifeleri ve bu vazifeleri yerine getirmediği takdirde hakkında tatbik edilecek olan ceza bu ödeme emrinde kendisine bildirilir...”denilmektedir.

Aynı Kanunun “Cebren tahsil ve şekilleri” başlıklı 54’ncü maddesinde, ödeme müddeti içinde ödenmeyen alacağın, amme borçlusundan borcuna yetecek miktardaki malı haczedilerek tahsil edileceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, tahakkuk etmiş amme alacaklarının vadesinde ödenmemesi durumunda 15 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir. Düzenlenen ödeme emrinde kişiye, borcunu zamanında ödemez veya mal bildiriminde bulunmazsa borcunun cebren tahsil edileceği ve mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile cezalandırılacağı bildirilmelidir.

09.06.1932 tarih ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu’na göre ise; Belediyelerin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 97’inci maddesine göre tahsil edilen ücret gelirleri, kira gelirleri ile sözleşme, haksız fiil ve haksız iktisaptan kaynaklanan alacakları için genel esaslara göre işlem yapılır. Bunlar hakkında 6098 sayılı Borçlar Kanunu ile 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümleri geçerlidir. Bu durumda belediyelerin 6183 sayılı Kanun kapsamına girmeyen alacakları için hukuk birimleri aracılığıyla icra dairelerine başvurusu gerekmektedir.

Ancak Tatvan Belediyesinin hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterilen gelir kalemlerine ilişkin olarak tahakkuk kayıtları yapıldıktan sonra takibat kontrollerinin yapılmasında etkin olunmadığı dolayısı ile tahsilat oranlarının düşük düzeyde kaldığı görülmüştür. Ayrıca tahakkuk eden gelirlerin takibatlarının tam anlamıyla yapılmaması gelirlerin zaman aşımına uğraması riskini doğurmaktadır.

Tablo 10: Gelir Kalemlerinin Tahakkuk/Tahsilat oranları

AÇIKLAMA	Tahakkuk Tutarı	Tahsilat Tutarı	Tahsilat Oranı
Diğer İdari Para Cezaları	2.461.254,74	88.830,83	3,60
Konutlara Ait Çevre Temizlik Vergisi	1.528.013,59	237.748,97	15,55
Mülkiyet Üzerinden Alınan Diğer Vergiler(Emlak Vergileri)	5.626.691,17	1.705.255,44	30,30
Su Hizmetlerine İlişkin Gelirler	18.024.600,97	6.662.492,70	36,96
İşyeri Ve Diğer Şekillerde Kullanılan Binalara Ait Çevre	322.213,76	145.768,46	45,23
Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri	10.016.567,84	6.428.328,10	64,17

Tahsilat oranlarının düşük düzeyde bulunması idarenin tahsilat mekanizmasının etkin

işlemediğini göstermektedir. İdarenin finansal durumu göz önünde bulundurulduğunda öz gelirlerinin ana kalemleri olan ve yukarıdaki tabloda ayrıntılı bir biçimde gösterilen gelirleri için daha etkin bir takip ve tahsil mekanizmasının oluşturulması gelirleri olumlu yönde etkileyeceği gibi mevzuata uygunluğu da sağlayacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 19: Tadilat Ruhsatlarının Emlak Vergisi Tahakkuku Yapan Birime Bildirilmemesi Nedeniyle Belediyenin Gelir Kaybına Uğraması

Belediye sınırları içerisinde bulunan yapılardan, yapı tadilat ruhsatı alanların İmar Müdürlüğü tarafından takip edilmediği dolayısıyla İdarenin emlak vergisi alacaklarında gelir kaybına uğradığı düşünülmektedir.

3194 sayılı İmarKanunu'nun 5'inci maddesinde; *‘‘yapı; karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yer altı ve yer üstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içinealan sabit ve müteharrik tesislerdir.’’*denilmektedir.

Aynı Kanun'un *‘‘Yapı ruhsatiyesi’’* başlıklı 21'inci maddesinde;

‘‘Bu Kanunun kapsamına giren bütün yapılar için 26'ncı maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden yapı ruhsatiyesi alınması mecburidir. Ruhsat alınmış yapılarda herhangi bir değişiklik yapılması da yeniden ruhsat alınmasına bağlıdır.’’ denilerek İmar Kanunu'nun 26'ncı maddesinde belirtilen istisna dışında 5'inci maddedeki yapı tanımına giren her tesis için yapı ruhsatı alınması gerektiği hükme bağlanmıştır.

Yine İmar Kanunu'nun 32'nci maddesine göre ruhsatsız veya ruhsatına aykırı yapıların masrafları yapı sahibine ait olmak üzere belediyece yıktırılması ve belediye tarafından sorumlular hakkında İmar Kanunu'nun 42'nci maddesinde belirlenen idari para cezalarının ve diğer idari müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun *‘‘Bina tabiri’’* başlıklı 2'nci maddesinde;

‘‘Bu kanundaki bina tabiri, yapıldığı madde ne olursa olsun, gerek karada gerek su üzerindeki sabit inşaatın hepsini kapsar.

Bu kanunun uygulanmasında Vergi Usul Kanunu'nda yazılı bina mütemmimleri de bina ile birlikte nazara alınır.

Yüzer havuzlar, sair yüzer yapılar, çadırlar ve nakil vasıtalarına takılıp çekilebilen seyyar evler ve benzerleri bina sayılmaz.’’ denilmektedir.

Aynı Kanun'un "Mükellef" başlıklı 3'üncü maddesi ise; "*Bina Vergisini, binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenler öder.*"

Bir bina paylı mülkiyet halinde malik olanlar, hisseleri oranında mükellefler. Elbirliği mülkiyette malikler vergiden müteselsilen sorumlu olurlar." şeklinde hükme bağlanmıştır.

Emlak vergisinin, binalarda tadil ruhsatı alınan ve yeni haliyle emlak vergisi tutarını değiştiren fiili durum üzerinden hesaplanması gerekmektedir.

Belediyenin tadilat ruhsatları İmar Müdürlüğü tarafından verilmektedir. Tahakkukların fiili durum üzerinden yapılmasını ve Belediye gelirlerinin olumsuz etkilenmemesini teminen, tadilat ruhsatlarına uygun tahakkuk işlemi yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 20: Telekomünikasyon Altyapı Geçiş Ücretinin Alınmaması

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinde; "Geçiş hakkı", "Geçiş hakkı sağlayıcısı" ve "İşletmeci" tanımlamaları yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 22'inci maddesinin birinci fıkrasında "Geçiş hakkının kapsamı" belirlenmiş, 25'inci maddesinde de işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının anlaşma serbestisi çerçevesinde geçiş hakkına ilişkin anlaşmalar yapabileceği düzenlenmiştir.

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

Yönetmelik'te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, anlaşma yapmaya ve geçiş hakkına ait ücretlerin tahsiline ise geçiş hakkına konu olan taşınmazın sahibi veya taşınmaz üzerinde hak sahibi olanların yetkili olduğu ifade edilmiştir. 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak

üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik’e eklenmiş olup geçiş hakkı ücretinin Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi’nde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve bu fiyatların her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Buna göre belediyeler tarafından tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi ve bu ücretlerin geçiş hakkını kullanan işletmecilerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

Belediyenin mali kayıtları üzerinden yapılan incelemede, konuyla ilgili olarak gelir kalemine ilişkin herhangi bir tahakkuk ve tahsilat kaydına rastlanılmamıştır.

Mezkur mevzuat gereği Belediyesi Meclisi tarafından belirlenmesi gereken tarifeye uygun olarak geçiş ücreti tahakkuk ve tahsilinin sağlanması gerekmektedir. Belediye alacaklarının takip ve tahsilinin gerçekleştirilmemesi ve zamanaşımına uğramaları halinde mali sorumluluk doğabilecektir.

Kamu idaresi tarafından geçiş ücretlerine ilişkin tarife belirlenerek gelir kalemine ilişkin tahakkuk ve tahsilatların takibinin yapılmasında Kurumun menfaati olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 21: Asansör Muayene Kuruluşu Tarafından Tahsil Edilen Periyodik Kontrol Ücreti Üzerinden Alınması Gereken İdare Payı İçin Belediye Meclisince Karar Alınmaması Ve İdare Payının Takip Edilmemesi

A tipi muayene kuruluşu tarafından Belediyeye aktarılabacak olan periyodik kontrol ücreti oranının Belediye Meclisi tarafından belirlenmediği ve doğrudan Belediye Başkanı ile yetkili asansör kuruluşu arasında protokol yapıldığı görülmüştür. Ayrıca mezkur protokolün 9’uncu maddesi gereğince altışar aylık periyotlarla aktarılması gereken İdare payının yatırılmadığı tespit edilmiştir.

İlçe sınırları içerisindeki hizmete sunulan asansörlerin tescil ve periyodik kontrolleri, 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyelerin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin (s) bendinde yer alan, “*Belediye sınırları içerisinde, yapı ruhsatı veya yapı kullanma izni hangi idare tarafından verilmiş olursa olsun, hizmete sunulacak olan asansörlerin tescilini yapmak, ilgili teknik mevzuat çerçevesinde yıllık periyodik kontrollerini*

yapmak ya da yetkilendirilmiş muayene kuruluşları aracılığıyla yaptırmak, gerekli hâllerde asansörleri hizmet dışı bırakmak.” hükmü gereğince, belediyelerin sorumluluğundadır.

Asansör Periyodik Kontrol Yönetmeliği’nin “Periyodik kontrol ücretinin belirlenmesi” başlıklı 10’ uncu maddesinde;

“ (1) Periyodik kontrol ücretinin hesaplanmasında esas alınacak olan fiyat, Komisyon kararı doğrultusunda EK-1’de belirtilen taban ve tavan fiyat aralığına göre ilgili idarenin karar organı tarafından belirlenir.

(2) Bir sonraki yıl için geçerli sayılacak olan taban ve tavan fiyatları, 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca o yıl tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranı kadar takip eden yılın Ocak ayı itibarıyla arttırılır ve Bakanlık tarafından ilan edilir.

(3) Periyodik kontrol ücreti, ilgili idare karar organı tarafından belirlenen fiyatın ilgili idare payı ile birlikte KDV hariç toplamına eşittir.” hükmü yer almaktadır.

Bilindiği üzere, belediyelerde karar organı belediye meclisleridir. Bu sebeple yetkilendirilecek muayene kuruluşu ile Tatvan Belediye Meclisi arasında protokol imzalanması ve İdare payına ilişkin oranın tespit edilmesi gerekmektedir. Ancak Belediye ile firma arasında yapılan protokol incelendiğinde, Belediye Meclisi tarafından bu hususta karar alınmadığı ve doğrudan Belediye Başkanı ile protokol yapıldığı anlaşılmaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, asansör muayene kuruluşu tarafından Belediyeye aktarılabacak olan periyodik kontrol ücretinin oranına ilişkin Belediye Meclisi tarafından karar alınması ve bu orana imzalanan protokolde yer verilmesi gerekmektedir. Ayrıca süresinde tahsil edilmeyen İdare payına isabet eden meblağ için gerekli hukuki süreçlerin başlatılması gerekmektedir.

BULGU 22: Gecekondu Fon Hesabındaki Tutarların Amacı Dışında Kullanılması

Gecekondu fon hesabının 775 sayılı Gecekondu Kanunu’na aykırı olarak amacı dışında kullanıldığı görülmüştür.

775 sayılı Gecekondu Kanunu’nun “Fonların teşkili ve kullanılması” başlıklı 12’nci maddesinde; belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin, Türkiye Emlak Kredi Bankasında, ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanacağı, 13’üncü maddesinde ise bu fonlarda toplanan paraların nerelerde kullanılması gerektiği açıklanmıştır. Aynı Kanun’un

13'üncü maddesinde; 12'nci madde gereğince fonda toplanan paraların, belediyelerce Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartıyla; bu Kanun'daki amaçlarda kullanılmak üzere arsa sağlanmasında, Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan plan ve projelere göre halk konutu, nüve konut veya geçici misafir konutu yapılmasında, ıslah olunacak gecekondü bölgeleri ile yeniden tesis edilecek önleme bölgelerinin yol, meydan, kanalizasyon, su, elektrik ve benzerleri gibi kamu hizmet ve tesislerinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan projelerine göre yapılmasında veya onarılmasında, kendi bütçe imkânlarıyla karşılanamayan ve fakat bu Kanun gereğince yapılması gereken tespit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılacağı ifade edilmiştir.

Mezkur mevzuat uyarınca, ilgili fonda izlenen tutarlar sadece 775 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde açıklanan alanlarda kullanılabilecek, bunun dışındaki amaçlarla kullanılamayacaktır.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un "Taksitle ödeme, satış bedelinden pay verilmesi, belediyelere devir" başlıklı 5'inci maddesinde; belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla %10'u, ilgili belediyelerin 20.07.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılacağı, kalan kısmından ise ilgili belediyeye %30, varsa büyükşehir belediyesine %10 oranında pay verileceği, bu payların tahsilini takip eden ayın yirmisine kadar ilgili idarelerin hesaplarına aktarılacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 4706 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi kapsamında gecekondü fon hesabına yatırılan tutarların Belediye tarafından cari harcamaların yapıldığı banka hesabına aktarıldığı ve ilgili fonda biriken tutarların 775 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde açıklanan amaçlarla kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, fon hesabında bulunan tutarların Kanun'da belirtilen yer ve hizmetler için kullanılması gerekmektedir.

BULGU 23: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması Katkı Paylarının Yasal Süresi İçerisinde İlgili İdareye Gönderilmemesi

İdare tarafından emlak vergisi mükelleflerinden emlak vergisinin %10'u nispetinde ek tahakkuk yapılarak tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ilişkin katkı payının,

mevzuatında hüküm altına alınan sürelerde ilgili idareye ödenmediği tespit edilmiştir.

2863 sayılı Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı" başlıklı 12'nci maddesinin altıncı fıkrasında;

"Belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 8 inci ve 18 inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirilir ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edilir." hükmü yer almaktadır.

Mezkur Madde'nin 9'uncu ve 10'uncu fıkralarında ise *"Yukarıdaki hükümlere göre, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan miktarlar tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödenir. Tahsil ettikleri katkı payını yukarıda belirtilen süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı payları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir.*

Belediye başkanları, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlamakla yükümlüdür. Ödenmeyen paylar, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine ilgili belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderilir." hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde Belediye tarafından tahakkuk ettirilen emlak vergisinin %10'u nispetindeki katkı payının, tahsili aşamasında ilgili hesaba kaydedilerek takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar ilgili idareye beyan edilmesi ve aynı süre içinde ödenmesi gerekmektedir. Zamanında ve tam olarak ilgili idareye ödenmesinden Belediye Başkanının sorumlu olduğu katkı payı, 2863 sayılı Kanunda hükmedilen sürelerde ödenmemesi halinde 6183 sayılı Kanuna göre tahsil edilebilmektedir.

İdarenin yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine riayet etmemesi nedeniyle kültür varlıkları katkı payı olarak 841.535,50 TL tutarında borcunun oluştuğu tespit edilmiştir.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle gecikme cezasına maruz kalınmaması için söz konusu meblağ ödemesinin yasal sürelerde yapılması gerekmektedir.

BULGU 24: Muhasebe Kayıtlarının Sıralı Olmaması, Sonradan Değiştirilebilmesi ve Düzeltme İşlemlerinde Muhasebe Yetkilisinin İmzasının Bulunmaması

Belediyenin muhasebe sistemine ilişkin yapılan incelemede, yevmiye kayıtlarının birbirini takip edecek şekilde kaydedilmediği, atlanan yevmiye numaralarının mevcut olduğu ve bazı yevmiye kayıtlarının sonradan değiştirildiği görülmüştür.

27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları” başlıklı 43’üncü maddesinin birinci fıkrasında, işlemlerin yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği, dördüncü fıkrasında, muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında 1’den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği, “Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni” başlıklı 44’üncü maddesinde, Yönetmelik’in uygulanmasında yevmiye defterinin kullanılacağı, “Kayıt yanlışlıklarının düzeltilmesi” başlıklı 503’üncü maddesinde, kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi sınıflandırma kodlarında yapılan kayıt hatalarının düzeltilmesi durumu hariç olmak üzere, yevmiye kayıtlarında meydana gelebilecek her türlü yanlışlığın ancak muhasebe kaydıyla düzeltileceği belirtilmiştir.

Yönetmelik’te belirtildiği üzere işlemler yevmiye tarih ve numara sırasına göre yevmiye defterine günlük olarak kaydedilmeli, sıra numarası 1’den başlayıp hesap dönemi sonuna kadar sırasıyla devam eden yevmiye numaraları verilmeli, düzeltilmesi gereken bir hata var ise de, Yönetmelik’te belirtilen sınıflandırma kodlarında yapılan kayıt hataları hariç olmak üzere, eski kaydı silmeden yeni bir kayıt işlemiyle düzeltmenin yapılması gerekmektedir. Alındı, çek ve benzeri belgelerin iptali durumunda ise iptal edilen belgelerin arkasına iptal gerekçesi yazılarak muhasebe yetkilisi ve belgeyi düzenleyen tarafından imzalanmalıdır.

Belediyenin muhasebe kayıtları üzerinden 31.12.2022 tarihi itibarıyla yapılan incelemede, 55 adet atlanan yevmiye numarası olduğu ve 2 adet yevmiyenin sonradan silindiği için boş kaldığı (5651-6839 sayılı yevmiyeler) görülmüştür. Bazı yevmiye kayıtlarında da geriye dönük olarak yeni bir muhasebe kaydı açmaksızın sonradan değişiklikler yapıldığı, yapılan düzeltme kayıtlarında muhasebe yetkilisinin imzasının ise aranmadığı görülmüştür.

Yönetmelik’te belirtilen düzenlemeler çerçevesinde yevmiye numaraları birbirini takip edecek şekilde kaydedilmeli, düzeltme işlemleri gerekiyorsa eski muhasebe kaydı silinmeden yeni bir kayıt işlemiyle yapılmalı ve yapılan düzeltmeler iç kontrol gerekleri de gözetilerek muhasebe yetkilisinin bilgisi ve imzası dahilinde yapılmalıdır.

BULGU 25: Bütçe Emanetlerinin Muhasebe Kayıtlarına Alınma Sırasına Göre Ödenmemesi

Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerde, muhasebe kayıtlarına alınma sırasının gözetilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun “Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34’üncü maddesi uyarınca; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeyle bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerekmektedir.

Mezkûr Kanun’un “Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları” başlıklı 61’inci maddesinin altıncı fıkrasında da; Muhasebe yetkililerinin, 34’üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumlu olduğu hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 248 ve 249’uncu maddelerinde, 320-Bütçe Emanetleri Hesabının niteliği ve hesaba ilişkin işlemler düzenlenmiştir. Yönetmelik’te Hesabın, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı; yapılacak ödemelerde söz konusu tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasının gözetileceği belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, İdarenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle emanet hesaplarına alınan tutarların mevzuatında belirtilen ödemelere öncelik vermek şartıyla muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte emanet hesaplarda izlenen söz konusu tutarların kayda alınma

sırasına göre ödenmesinden muhasebe yetkilisinin sorumlu olacağı açıktır.

Bu itibarla, 320-Bütçe Emanetleri Hesabının ayrıntısının incelenmesi sonucunda örnek olarak seçilen, tahakkuk ve ödemelere ilişkin 5703-5749, 10216-11376 ve 5938-6419 No'lu yevmiyelerde erken ödeme yapıldığı, 1-767, 2332-5218, 1-3459 ve 1-2527 No'lu yevmiyelerde geç ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

320-Bütçe Emanetleri Hesabındaki meblağın, İdare aleyhine bir durumun oluşmaması için mevzuatında belirtilen esas ve usullerde ödenmesinde mevzuata uyarlılık olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 26: Dolu Kadroya Vekâleten Atama Yapılması ve Vekilin Harcama Yetkisini Kullanması

İdarenin dolu olan müdür kadrolarına mevzuata aykırı bir şekilde başka müdür ve memurların vekâlet ettirildiği ve vekillerin harcama yetkilisi olarak işlem yaptıkları görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 86'ncı maddesine uyarınca, memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabileceği, ayrıca boş kadrolara ait görevlerinde vekâleten gördürülebileceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 63'üncü maddesinde; *"Belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir."* denilerek harcama yetkilisinin tanımı yapılmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Harcama yetkisi ve yetkilisi" başlıklı 31'inci maddesinde ise; *"Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir."* hükmü yer almaktadır. 5018 sayılı Kanun'a istinaden çıkarılmış olan 1 Seri Numaralı Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ'de harcama yetkililerinin belirlenmesi konusunda, *"5018 sayılı Kanunun 5436 sayılı Kanunla değişik 31 inci maddesinin birinci fıkrasında bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak belirlenmiştir. Bu hüküm uyarınca bütçe sınıflandırması harcama yetkilisini belirleyen temel unsur olmaktadır."* denilerek harcama yetkilisinin kim tarafından kullanılacağı açıkça belirtilmiştir.

Mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde, dolu kadroya şartları oluşmadan

vekâleten görevlendirme yapılamayacağından bahisle harcama yetkililiğinin de vekil personel tarafından kullanılamayacağı değerlendirilmektedir. Dolu olan kadrolarda yetkinin vekâleten görevlendirilen kişilerce kullanılması mevzuata aykırıdır. 657 sayılı Kanun memuriyette kadroyu esas almıştır.

Yapılan incelemede, Belediyenin 10 adet dolu müdür kadrosuna diğer müdür ve memurların vekâleten görevlendirildiği ve harcama yetkisinin de vekiller tarafından kullanıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, dolu olan kadrolara vekâleten görevlendirme yapılmaması ve harcama yetkililiğinin de vekil personel tarafından kullanılmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 27: Belediye Şirketi Kadrosunda Bulunan İşçilerin Zabıta ve İtfaiye Personeli Olarak Görevlendirilmesi

İdarenin Personel Şirketinde istihdam edilen bazı çalışanların Zabıta Müdürlüğünde zabıta personeli olarak, bazılarının ise İtfaiye Müdürlüğünde itfaiye personeli olarak görevlendirildiği anlaşılmıştır.

Anayasa'nın 128'nci maddesinde; genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerden asli ve sürekli nitelik taşıyanların, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gördürüleceği belirtilmiş olup belediyelerin sunmuş olduğu zabıta hizmetleri ile itfaiye hizmetlerinin de bu nitelikte olduğu ortadadır.

Zabıta teşkilatının amacı ve mevzuatta belirtilen görevleri dikkate alındığında, kamu güvenliğine katkı sağlamak gibi bir vazifesinin de bulunduğu, bu nedenle idari kolluk görev ve yetkisi olduğu da görülmektedir. Bundan dolayı, zabıta teşkilatında görev yapanların mesleğe kabulü, atamaları, görevde yükselmeleri gibi hususlar 11.04.2007 tarihli ve 26490 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir. Aynı şekilde, İtfaiye teşkilatında görev yapanların mesleğe kabulü, atamaları gibi hususlar da 21.10.2006 tarih ve 26326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Belediye İtfaiye Yönetmeliği'nde düzenlenmiş olup, Belediye Şirketinde İstihdam edilen işçilerin fiilen zabıta ve itfaiye personeli olarak görev yapmalarının mevzuata aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

11.09.2019 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 2019/27 Esas, 2019/56 Karar Sayılı ve 26/06/2019 tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı;

“... genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir görev niteliği

taşıyan itfaiye hizmetinin Anayasa'nın 128. Maddesi uyarınca kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunlu olup devletin söz konusu görevi ifa ederken anılan kamu hizmetini kamu görevlisi olmayan kişilere gördürmesine yol açacak düzenleme yapılabilmesi mümkün değildir.” şeklindedir.

Zabıta teşkilatında olduğu gibi atama, mesleğe kabul, görevde yükselme gibi hususların ayrıca Yönetmelik ile düzenlendiği itfaiye hizmetlerinde de hizmet alımı suretiyle alım yapılamayacağı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, asli ve sürekli nitelikteki zabıta ve itfaiye hizmetleri memurlar veya kamu görevlileri marifetiyle yürütülmelidir.

BULGU 28: İşçilerden Kesilen Sendika Aidatlarının Süresinde İlgili Sendikaya Ödenmemesi

İdare tarafından işçi ücretlerinden kesilen ve emanet hesabında izlenen sendika aidatlarının süresinde sendikaya ödenmediği görülmüştür.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun “Üyelik aidatı” başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasında, üyelik aidatı miktarının kuruluşların tüzüklerinde belirtilen usul ve esaslara göre genel kurul tarafından belirleneceği, ikinci fıkrasında aidatların işçi sendikasının işverene yazılı başvurusu üzerine işçinin ücretinden kesilmek suretiyle ilgili sendikaya ödeneceği, üçüncü fıkrasında ise ödenmesi gereken aidatı kesmeyen veya kesmesine rağmen bir ay içinde ilgili işçi sendikasına ödemeyen işverenin bildirim şartı aranmaksızın aidat miktarını bankalarca işletme kredilerine uygulanan en yüksek faiziyle birlikte ödemekle yükümlü olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla işçinin ücretinden kesilen aidatın bir ay içinde ilgili sendikasına ödenmesi yasal bir zorunluluktur.

Belediyenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda, işçi ücretlerinden kesilen ve emanet hesabına alınan aidatların süresinde ilgili sendikaya aktarılmadığı görülmüş olup bu durum, işçilerin ücretlerinden kesilerek ilgili sendikaya gönderilmesi gereken ancak halen gönderilmeyen ve emanetler hesabında izlenen toplam 434.214,00 TL'lik sendika aidat tutarının oluşmasına neden olmuştur. Meri mevzuat gereğince işçi aidatlarının süresinde ve tamamının sendikaya gönderilmemesi nedeniyle İdare faiz müeyyidesine maruz kalabilecektir.

Sonuç olarak, İdarenin işçi ücretlerinden kesilen sendika aidatlarını yasal süresi içerisinde aktarması gerekmektedir.

BULGU 29: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

İdare ile Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası (BEM-BİR-SEN) arasında akdedilen ve 01.01.2022 tarihinden itibaren geçerli olan sosyal denge tazminatı sözleşmesinde, mevzuatında yer almayan ve sözleşmenin konusu olmayan belediyenin çeşitli imkanlarından yararlanma, sendikanın idarenin araç ve gereçlerinden ücretsiz yararlandırılması vb. gibi konularda düzenlemeler yapılmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'nın Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında, Toplu Sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilecektir.

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

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında ise;

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

süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir.” denilmektedir.

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

Ancak, İdare ile yetkili sendika Bem-Bir-Sen arasında akdedilen ve yürürlük tarihi 01.01.2022-31.12.2023 olan sosyal denge sözleşmesinin incelenmesi neticesinde; belediyenin çeşitli imkanlarından yararlanma, sendikaya idarenin araç ve gereçlerinden ücretsiz faydalandırılması vb. konularda mevzuatına aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki ilgili sözleşmenin “Sosyal haklar ve eğitim” başlıklı 10’uncu maddesinde;

-İdarenin kuruluş ve tesisleri ile düzenlediği sürekli/süreksiz etkinliklerden (spor salonu, eğitim kursları, sinema, tiyatro, düğün/nikah salonu vb.) çalışanların kendileri ile bakmakla yükümlü oldukları eş ve çocuklarının ücretsiz veya indirimli yararlandırılması için görüşme yapılarak çözüme ulaşılabacağı,

-İdarenin, sendikanın düzenleyeceği toplantı, seminer, gezi gibi faaliyetlerin, çalışma düzenini aksatmayacak şekilde olmak üzere mesai saatlerinde izin vereceği,

-Sendikanın iş veriminin yükseltilmesi amacıyla düzenleyeceği eğitim, kurs, seminer veya konferans gibi faaliyetler salon, ekip, araç ve gereçleri ücretsiz tahsis edeceği hüküm altına alınmıştır.

Sosyal denge sözleşmeleri, kendiliğinden çok çeşitli sosyal ve mali hakları düzenleyen ya da düzenlemesi gereken bir metin değildir. İşçi dışındaki çalışanların sosyal ve mali haklarının iç mevzuatımıza uygun olarak düzenlendiği metin, 4688 sayılı Kanun’un 28 ve 29’uncu maddelerine göre dönemler itibarıyla akdedilen Toplu Sözleşmelerdir.

2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan Toplu Sözleşme incelendiğinde, işçi dışındaki kamu görevlileri için farklı konuları içeren çok sayıda ödeme kaleminin düzenlendiği ve bu kalemlerden birinin de “sosyal denge tazminatı” olduğu görülmektedir. İlgili bütün mevzuata göre; ilave olarak yapılan söz konusu ödeme, herhangi bir tereddüte mahal vermeyecek şekilde

bir tazminat olup ödeme unsuru olarak tek kaleminden oluşmaktadır. Bu bağlamda, ilgili mevzuatına göre; idarelerin mali durumu, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre bu tazminat farklı oranlarda belirlenebilecektir. Bu durumda, söz konusu tazminatın taraflarca karara bağlandığı metin “sosyal denge sözleşmesi” dir.

Sosyal denge sözleşmesi yeni bir sendikal hakkın kullanımını içermediği ve hukuk sistemimizde toplu iş sözleşmesi ya da toplu sözleşme statüsünde olmadığı için, dönemler itibariyle akdedilen Toplu Sözleşmeler ile çizilen sınırın dışında bir düzenlemenin sözleşmede yer alması hukuki açıdan mümkün değildir. Bu nedenle, sadece sosyal denge tazminatının düzenlenme metni olması gereken sosyal denge sözleşmesinde, sosyal yardımların veya faaliyetlerin de düzenlenmesi; ister mali yükümlülük içersin isterse de içermesin Anayasa, personel kanunları ve sendikal hak olarak dönemler itibariyle akdedilen Toplu Sözleşmelere aykırıdır.

Sonuç olarak, sosyal denge sözleşmelerinde mevzuatında yer almayan hususların düzenlenmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 30: Sosyal Denge Sözleşmesine Sosyal Denge Tazminatı Aidatı Kesintisine İlişkin Hükümler Konulması

Belediye ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde sendika aidatına ek olarak mevzuata aykırı bir şekilde tüm personelden toplu sözleşme aidatı adı altında kesinti yapılacağına dair düzenleme yapıldığı tespit edilmiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nda 04.04.2012 tarihli ve 6289 sayılı Kanun’la değişiklikler yapılmış ve bu değişikliklerle kamu görevlileri sendikalarına toplu sözleşme hakkı tanınmış, yerel yönetim hizmetleri kolunda da ayrıca sosyal denge tazminatının belirlenmesine yönelik sözleşme yapılabileceği ifade edilmiştir. Bu bağlamda 4688 sayılı Kanun’un 32’nci maddesinde sosyal denge sözleşmesinin yapılma usulü ve şekli belirlenmiş, bu maddede toplu sözleşme aidatına ilişkin bir düzenlemeye ise yer verilmemiştir.

Aynı Kanun’un 28’inci maddesinin ikinci fıkrasında da, toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağı öngörülmüştür. Yine Kanun’un "Gelirler" başlıklı 24’üncü maddesinde sendika gelirleri arasında üyelerin ödeyecekleri üyelik

ödentileri sayılmış, 25'inci maddesinin üçüncü fıkrasında ise sendika tüzüğüne üyelik ödentisi dışında her ne ad altında olursa olsun üyelerden başka bir kesinti yapılmasını öngören hükümler konulamayacağı hükmüne yer verilmiştir.

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi sonucunda, sendika aidatı dışında, tüm personelden toplu sözleşme aidatı adı altında kesinti yapıldığı ve bu kesintinin uygulanmasında kamu görevlileri arasında sendikalı olmalarına göre ayrıma gidildiği görülmüştür. Şöyle ki, Belediye ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen Toplu Sözleşme(Sosyal Denge Sözleşmesi)'nin 5'inci maddesinde;

“a) Bu sözleşme, yer olarak, işverene bağlı tüm işyerleri ile bu işyerlerinin bağlantı ve eklerini; kişi olarak, işyerlerinde çalışan ve sözleşme süresince işe alınan kamu görevlilerini kapsar.

b) Bu sosyal denge tazminatı sözleşmesinden tüm kamu görevlileri sözleşme aidatı ödemek kaydıyla faydalanır. Sözleşme aidatı oranı, Bem-Bir-Sen üyesi kamu görevlileri için taban aylığının % 1 (Yüzde Bir)'i kadardır.

*Sosyal denge sözleşmesinin taraf sendikası, üyesi olmayan kamu görevlilerinden, aynı unvanlı üyesinden aldığı aidatın iki katı oranında sosyal denge sözleşmesi aidatı alır. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri, söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanır...”*denilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere, 4688 sayılı Kanun'un 28'inci maddesinde sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Yine Kanun'un 25'inci maddesinde sendika tüzüğüne, üyelik ödentisi dışında her ne ad altında olursa olsun, üyelerden başka bir kesinti yapılmasını öngören hükümlerin konulamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022-2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme başlıklı dördüncü bölümünün 1'inci maddesinin (2) numaralı fıkrasında *“Sosyal denge sözleşmesi imzalayan sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinden aynı unvanlı personelden alınacak aidatın iki katına kadar taraf sendika sosyal denge sözleşmesi aidatı alabilir. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanır.”* denilse de, yine Danıştay 12'nci Dairesinin 02.03.2022 tarihli ve 2021/6335 esas No'lu Kararında sosyal denge sözleşmesi aidatı düzenlemesine ilişkin yürütmeyi durdurma kararı verilmiştir. Dolayısıyla, 6.Dönem Toplu sözleşmesinde sosyal denge sözleşmesi aidatı kesintisi yapılacağına dair maddenin de Danıştay

Kararı sonrasında uygulanma imkânı kalmamıştır.

Sonuç olarak, yasal düzenlemelere aykırı olacak şekilde sosyal denge sözleşmelerinde dayanışma aidatı veya toplu sözleşme aidatı alınmasına yönelik hükümler yer almaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 31: Su Sayaçlarının Yasal Süresinde Muayenelerinin Yapılmaması ve Sayaçların Okunmaması Nedeniyle Kayıp Kaçak Miktarının Önemli Seviyede Gerçekleşmesi

Belediyenin önemli maliyet ve aynı zamanda gelir kaynaklarından olan su satışlarında, yasal zorunlulukların takip edilmemesinden ve hatların yenilenmemesinden dolayı kayıp kaçakların meydana geldiği ve İdare gelirlerinin olumsuz etkilendiği görülmüştür.

11.01.1989 tarih ve 3516 sayılı Ölçüler ve Ayar Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde;

“Uzunluk, alan, hacim, ağırlık ölçüleri, areometreler, hububat muayene aletleri, elektrik, su, havagazı, doğalgaz, akaryakıt sayaçları, taksimetreler, naklimetreler, akım ve gerilimölçü transformatörleri ile demiryolu yük ve sarnıçlı vagonlarının muayenesi, ayarlanması ve damgalanması bu Kanun hükümlerine göre yapılır.”,

“Muayeneler” başlıklı 9’uncu maddesinin b fıkrasında;

“Periyodik muayene: Belli sürelerde olmak üzere, bu Kanun kapsamına giren ölçü ve ölçü aletleri için yapılan genel muayenedir.”,

“Yasaklar” başlıklı 14’üncü maddesinin d fıkrasında;

“Damgası kopmuş, bozulmuş, periyodik muayene zamanında müracaat edilmemiş veya damga süresi geçirilmiş veya damgaları iptal edilmiş ölçü ve ölçü aletlerinin kullanılması, satışa arzı veya satılması, alım satım yerlerinde bulundurulması, damgaları iptal edilmiş ölçü ve ölçü aletlerinin, tamirlerinden sonra tekrar muayene ve damga yaptırılmadan sahiplerine teslimi,

...

Yasaktır.”,

Çeşitli hükümler başlıklı beşinci bölümünün “Belediye ölçüler ve ayar memurluğu”

başlıklı 21’nci maddesinde;

“Her belediye özellikle muayene ve damgalama işlerinde çalıştırılmak üzere, iş hacmine göre asgari bir ölçüler ve ayar memuru görevlendirmek mecburiyetindedir.”,

hükümleri yer almaktadır.

Mezkur Kanun’ a dayanılarak 24.07.1994 tarih ve 22000 sayı ile Resmi Gazete’ de yayımlanan Ölçü ve Ölçü Aletleri Muayene Yönetmeliği’nin “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde;

“Bu yönetmeliğin amacı, 3516 Sayılı "Ölçüler ve Ayar Kanunu"nun 9 uncu maddesinde gösterilen ilk, periyodik ve ani muayenelerle şikayet ve stok muayenelerinin usul ve esaslarının tespiti ve bunların kimler tarafından, ne şekilde ve ne suretle yapılacaklarını ve muayeneye tabi ölçü ve ölçü aletleri sahiplerinin veya bunları kullananların görev ve sorumlulukları ile tabi olacakları yükümlülükleri belirlemektir.”,

“Periyodik muayene” başlıklı 9’uncu maddesinde;

“Nakl metre ve hububat muayene aletlerinin periyodik muayenelerinin iki yılda bir, elektrik, su ve gaz sayaçlarının periyodik muayenelerinin ise on yılda bir yaptırılması zorunludur.”,

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi sonucunda, su sayaçlarının periyodik bakımlarının kullanıcıları tarafından azami 10 yıllık sürede yaptırılması ve gerekli kontroller üzerine kullanıma devam etmeleri gerektiği anlaşılmaktadır. Yasal düzenlemelerin amacının, gerektiği gibi çalışmayan, kullanım ömrünü tamamlamış veya teknolojik olarak kullanımı uygun olmayan sayaçların tespit edilmesi ve işlevsel hale getirilmesi olduğu ortadadır. Gereği gibi çalışmayan veya kayıp ve kaçığa sebep olabilecek sayaçların kullanımdan kaldırılmaları tüketimde adaleti sağlamakla birlikte ücret mukabili görülen hizmetin devamlılığı için elzemdir.

Belediyenin sunduğu hizmetin maliyetlerini arttıran diğer faktör ise su hatlarının yenilenmemesi dolayısıyla meydana gelen arıza ve patlamalardır. Konu ile ilgili olarak 08.05.2014 tarih ve 28994 sayı ile Resmi Gazete’ de yayımlanan İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği’nin “Su kayıplarının azaltılması”

başlıklı 9'uncu maddesinde;

“İdareler su kayıp oranlarını, bu Yönetmeliğin yürürlük tarihinden itibaren, büyükşehir ve il belediyelerinde 5 yıl içerisinde en fazla %30, takip eden 4 yıl içerisinde ise en fazla %25 düzeyine; diğer belediyelerde 9 yıl içerisinde en fazla %30, takip eden 5 yıl içerisinde ise en fazla %25 düzeyine indirmekle yükümlüdürler. Bu kapsamda, bu Yönetmelik uyarınca çıkarılacak Teknik Usuller Tebliğinde verilen yöntemler çerçevesinde gerekli faaliyetler yürütülür.” hükmü yer almaktadır.

20.12.2022 tarihi itibarı ile Belediyenin su hizmeti sunumu için m3 bazında maliyeti İdare tarafından tespit edilmiş olup kayıp ve kaçak dahil maliyetin 11.89 TL olduğu, toplam hizmet maliyetinin ise 36.608.730,00 TL olduğu görülmüştür. Satılan suyun fiyatı ise meskenler için 2,83 TL diğer kullanıcılar için 4,02 TL'dir. Aynı tarihte yapılan tespitlerde hizmet karşılığı tahakkuk ettirilen meblağ 10.192.959,00 TL olup kayıp ve kaçak tutarı 26.415.771,00 TL'dir. Kayıp ve kaçak tutarının hizmet maliyetine oranının %72,16 olduğu, tahakkuk edilen meblağdan tahsilat tutarının 4.981.851,00 TL olduğu ve tahakkuk/tahsilat oranının %48,87 seviyesinde gerçekleştiği görülmüştür. Yapılan incelemelerde kullanım ömrünü tamamlamış sayaç sayısı tespit edilememiş olup İdare tarafından gerekli tespit işlemlerinin yapılması, satış bedeli ile maliyet bedeli karşılaştırıldığında m3 birim fiyatının Meclis Kararı ile artırılması, kayıp kaçak oranının azaltılması ve halihazırdaki eskimiş su taşıma sistemlerinde meydana gelen arızalardan kaynaklanan firelerin düşürülmesi suretiyle hizmetin Belediyeye maliyeti önemli ölçüde azalacaktır.

Bu itibarla, kayıp, kaçak ile eski hat kullanımından dolayı maliyetlerin yüksek oluşu nedeniyle gerekli kontrol ve yenileme işlemlerinin yapılması, Meclis Kararı ile belirlenen satış fiyatının Belediye Meclisi Kararı ile güncellenerek gelir ve gider farkının azaltılması gerektiği değerlendirilmektedir.

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
Bütçe Emanetlerinin Muhasebe Kayıtlarına Alınma Sırasına Göre Ödenmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 25 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Minibüs Hatlarının Bakanlık Kararı Olmadan 49 Yıllığına İhale Edilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 15 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İhtiyaçların, Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Parçalara Bölünerek Doğrudan Teminle Karşılanması	2021	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 9 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Belirli Süreyi İhtiva Eden Doğrudan Temin	2021	Yerine	Söz konusu

Alımlarında Sözleşme Yapılmaması		Getirilmedi	husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 5 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Dolu Kadroya Vekâleten Atama Yapılması ve Vekilin Harcama Yetkisini Kullanması	2021	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 26 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Hafriyat Toprağı ile İnşaat ve Yıkıntı Atıkları ile İlgili Ücretin Belirlenmemesi Nedeniyle Kurumun Gelir Kaybına Uğraması	2021	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 16 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Minibüs Hatları İşletme Hakkının Süresiz veya Süre Belirtilmeksizin Kiralanması	2021	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 14 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

Belediyeye Tahsis Edilen Taşınmazların Tahsis İşlemlerine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 2 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Su Tesisleri ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Paylarının Tahakkuk ve Tahsilatlarının Yapılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 17 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Belediye Şirketi Kadrosunda Bulunan İşçilerin Zabıta ve İtfaiye Personeli Olarak Görevlendirilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 27 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İhale Usulü ile Yapılan Taşınmaz Satışları Sonrasında Sözleşme Yapılmaması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 4 numaralı bulgu

			olarak düzenlenmiştir.
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması Katkı Paylarının Yasal Süresi İçerisinde İlgili İdareye Gönderilmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 23 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Temel İhale Usulleri İle Yapılması Gereken İşlerin Pazarlık Usulü İle Yapılması	2021	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 11 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Muhasebe Kayıtlarının Sıralı Olmaması, Sonradan Değiştirilebilmesi ve Düzeltme İşlemlerinde Muhasebe Yetkilisinin İmzasının Bulunmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında 24 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Telekomünikasyon Altyapı Geçiş Ücretinin Alınmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular

			kısımında 20 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Taşınmazlara İlişkin Kayıtların Mevzuata Uygun Tutulmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus 2021 yılında da tespit edilmiş olup Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında 3 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.