



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANKARA MAMAK BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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	10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7. DENETİM BULGULARI.....	13
8. EKLER.....	58

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3:2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4:2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8:Çevre Temizlik Vergisi Bina Grup ve Dereceleri	21
Tablo 9:Çevre Temizlik Vergisi Tarifesi	22
Tablo 10:İlan ve Reklam Vergisi Tarifesi.....	26
Tablo 11:Bazı Gelir Kalemlerinin Tahakkuk Tahsilat Oranı.....	34
Tablo 12:Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alım ve Yapım İşlerinde Ödenek Sınırı Aşımı	36

KISALTMALAR

EKAP	Elektronik Kamu Alımları Platformu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MAPEG	Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü
TL	Türk Lirası
TOKİ	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
YAMBİS	Yapı Müteahhitliği Bilgi Sistemi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmaz Değerleme Çalışmalarının Yapılmaması
2. Gelecek Yıllara İlişkin Taahhütlerin Mali Tablolara Yansıtılmaması
3. Belediyenin Taşıtlarına İlişkin Envanter Kayıtları ile Trafik Tescil Kayıtlarının Uyuşmaması

B. Diğer Bulgular

1. Kat Karşılığı İnşaat Yapım İşinde Kat İrtifakının Hatalı Yapılması
2. Yapım Karşılığı Kiralama Süreçlerinde Eksiklikler Bulunması
3. Çevre Temizlik Vergisinin Mevzuata Uygun Biçimde Tarh ve Tahakkuk Ettirilmemesi
4. Çevre Temizlik Vergisi ile İlan ve Reklam Vergisi Takibinin Sağlıklı Bir Şekilde Yapılmaması
5. Emlak Vergisi Tarh ve Tahakkuk İşlemlerinde Bina İnşaat Sınıflarının Sağlıklı Bir Şekilde Belirlenmemesi
6. İlan ve Reklam Vergisi Tarifesinin Hatalı Belirlenmesi
7. Kamu Kurum ve Kuruluşları Tarafından Yaptırılan İnşaatların Yüklenicilerinden Yapı Kullanma İzni Harcı Tahsil Edilmemesi
8. Maden Payına İlişkin Takip ve Tahsil Sürecinin Sağlıklı İşlememesi
9. Belediyenin Tasarrufunda Bulunan Genel Hizmetlere Ayrılmış Alanların Bazılarının İşgalinden Ecrimisil Yerine İşgal Harcı Alınması
10. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Sürdüren İşyerlerinin Bulunması
11. Kiralamalara İlişkin Tahmin Edilen Bedelin Hesaplanmasında Eksiklikler Bulunması
12. Belediyenin Bütçe Gelirlerinde Tahsil Oranının Düşük Olması
13. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

14. Park, Bahçe Bakım ve Onarım İşlerinin Hizmet Sözleşmesi Kapsamında Belediye Şirketine Yaptırılması
15. Birim Fiyatların Tespitinde Ticaret Odasının Onaylanmamış Yerel Rayiçlerin Kullanılması
16. Yapım İşi İhalelerine Katılım ve Yeterlilik Kriterlerinin Eksik Belirlenmesi
17. Garanti Suresi Öngörülen Mal Alımlarında Süre Dolmadan Kesin Teminatın İade Edilmesi
18. Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımlarda Yasaklılık Sorgulaması Yapılmaması ve Alımların EKAP'a Kaydedilmemesi
19. Kompanzasyon Sisteminin Bakım, Onarım ve Arızalarının Zamanında Yapılmaması Nedeniyle Reaktif Enerji Bedeli Ödenmesi
20. Bağış Yoluyla Şirket Devralınması
21. Belediyeye Ait Arazilerin İzinsiz Kullanılması ve Bu Kullanımlardan Ecrimisil Talep Edilmemesi
22. Hacedilemeyen Gelirlerin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi
23. Belediye Meclis Kararı Olmadan Kamu Kurumları ve Derneklerle Protokol Yapılması
24. Kentsel Dönüşüm Projesi Konut Sözleşmesinde Öngörülmemesine Rağmen Kira Yardımı Ödenmesi ve Kira Yardım Süresinin Aşılması
25. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
26. Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosunun Memuriyete Sınavsız Giriş Yöntemi Olarak Kullanılması
27. Vadesi Geçmiş Borç Durumunu Gösterir Belgenin Tahakkuk Aşamasında Aranmasına Rağmen Ödeme Aşamasında Aranmaması
28. Kalkınma Ajansı Payının Eksik Hesaplanması ve Hesaplanan Tutarın Aktarılmaması
29. Sözleşme Tasarılarının Ön Mali Kontrole Tabi Tutulmaması

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.

Mamak Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde genel yönetim kapsamında yer almakta olup, faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanunlarda kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları diğer ilgili kanun ve yönetmeliklerde de düzenlenmiştir.

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

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracağı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm

ihtiyaçlarını karşılayabileceği, 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, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

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

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

Mamak Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı üç birim

belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, İç Denetim Birimi Başkanlığı'dır. Başkana bağlı memurlar arasından atanan dört, meclis üyeleri arasından görevlendirilen iki olmak üzere altı başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin on dokuz 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	979	504
Sözleşmeli Personel	-	45
Kadrolu İşçi	298	121
Geçici İşçi	-	-
Toplam	1277	670
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1.897

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam üç 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 Mamak Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Mamak Belediyesinin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yııldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene/Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	76.195.721,00	0,00	2.404.900,00	78.600.621,00	78.580.850,16	19.770,84	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	12.692.328,00	0,00	459.100,00	13.151.428,00	13.133.735,77	17.692,23	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	241.678.446,00	10.000.000,00	9.955.000,00	261.633.446,00	259.553.728,12	2.079.717,88	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	14.817.000,00	0,00	5.764.500,00	20.581.500,00	20.484.575,08	96.924,92	0,00
05	Cari Transferler	179.069,75	25.851.505,00	0,00	-2.153.500,00	23.877.074,75	22.463.986,77	574.251,84	838.836,14
06	Sermaye Giderleri	8.700.000,00	112.765.000,00	62.654.511,14	8.221.000,00	192.340.511,14	154.502.724,91	1.109.689,64	36.728.096,59
07	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	5.000,00	5.000,00	660,00	4.340,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	26.000.000,00	0,00	-24.656.000,00	1.344.000,00	0,00	1.344.000,00	0,00
Toplam		8.879.069,75	510.000.000,00	72.654.511,14	0,00	591.533.580,89	548.720.260,81	5.246.387,35	37.566.932,73

Mamak Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 510.000.000 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 8.879.069,75 TL, yıl içinde ek bütçe ile eklene 72.654.511,14 TL ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 591.533.580,89 TL olmuştur. Yıl içinde 548.720.260,81 TL bütçe gideri yapılmış, 5.246.387,35 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 37.566.932,73 TL ödenek ise 2022 yılına devretmiştir.

Tablo 3:2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Net Tahsilatın Bütçesine Oranı (%)
01- Vergi Gelirleri	119.456.000,00	122.066.291,45	3.906.050,02	118.160.241,43	98,92
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	23.910.000,00	48.735.006,36	104.494,06	48.630.512,30	203,39
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	16.000.000,00	9.901.857,62	1.177.497,50	8.724.360,12	54,53
05- Diğer Gelirler	277.813.000,00	323.560.062,22	248.717,52	323.311.344,70	116,38
06- Sermaye Gelirleri	80.821.000,00	21.179.927,23	13.600,00	21.166.327,23	26,19
08-Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-
09- Red ve İadeler	-1.000.000,00	-	-	-	-

Toplam	517.000.000,00	525.443.144,88	5.450.359,10	519.992.785,78	100,58
---------------	-----------------------	-----------------------	---------------------	-----------------------	---------------

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri % 100,58 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%203,39) beklenenin çok üstünde gerçekleşmiştir. Sermaye gelirleri (%26,19) ve alınan bağış ve yardımlar (%54,53) ise beklenenin çok altında gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde meydana gelen artışta Spor Toto Başkanlığından elde edilen 25.503.322,31 TL'lik ilan ve reklam geliri belirleyici olmuştur.

Tablo 4:2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	76.195.721,00	78.580.850,16	103,13
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	12.692.328,00	13.133.735,77	103,48
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	241.678.446,00	259.553.728,12	107,40
04- Faiz Gideri	14.817.000,00	20.484.575,08	138,25
05- Cari Transferler	25.851.505,00	22.463.986,77	86,90
06- Sermaye Giderleri	112.765.000,00	154.502.724,91	137,01
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	660,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	26.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	510.000.000,00	548.720.260,81	107,59

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri % 107,59 seviyesinde gerçekleşmiştir. Başlangıç bütçesine öngörülen tutar personel giderlerinde %3,13, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde %3,48, mal ve hizmet alım giderlerinde %7,4, faiz giderlerinde %38,25, sermaye giderlerinde %37,01 oranında aşılmıştır. Faiz gideri (%138,25) ve sermaye giderleri (%137,01) gider kalemleri beklenenin üstünde gerçekleşirken, cari transferler (%86,90) beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	87.791.004,06	85.490.452,00	118.160.241,43	-2,62	38,21
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	12.657.585,08	40.951.727,87	48.630.512,30	223,54	18,75
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	9.779.080,00	7.691.599,74	8.724.360,12	-21,35	13,43
Diğer Gelirler	227.992.093,94	225.502.116,35	323.311.344,70	-1,09	43,38
Sermaye Gelirleri	13.412.738,73	23.249.060,64	21.166.327,23	73,34	-8,96
Toplam	351.632.501,81	382.884.956,60	519.992.785,78	8,89	35,81
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-	-	-	-	-
Net Toplam	351.632.501,81	382.884.956,60	519.992.785,78	8,89	35,81

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 137.107.829,18 TL'lik (%35,81) artış göstermiştir. Bu çerçevede; sermaye gelirlerinde 2.082.733,41 TL (%8,96) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 32.669.789,43 TL (%38,21), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 7.678.784,43TL (%18,75) ve diğer gelirlerde 97.809.228,35 TL (%43,38) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Vergi gelirlerinde meydana gelen artışta gelir yönetiminde sağlanan başarı ve baz etkisi etkili olurken, diğer gelirlerde meydana gelen artışta merkezi idareden alınan paylarda meydana gelen artış etkili olmuştur.

Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	63.267.733,82	65.668.654,41	78.580.850,16	3,79	19,66
SGK Devlet Prim Giderleri	10.525.865,92	11.485.932,60	13.133.735,77	9,12	14,35
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	161.885.639,93	190.174.018,22	259.553.728,12	17,47	36,48
Faiz Giderleri	18.966.047,73	17.309.907,64	20.484.575,08	-8,73	18,34
Cari Transferler	12.934.502,30	18.936.102,53	22.463.986,77	46,40	18,63

Sermaye Giderleri	73.367.298,85	81.413.460,58	154.502.724,91	10,97	89,78
Sermaye Transferleri	15.000,00	-	-	-100,00	-
Borç Verme	737.500,00	2.212.720,00	660,00	200,03	-99,97
Yedek Ödenekler	-	-	-	-	-
Toplam	341.699.588,55	387.200.795,98	548.720.260,81	13,32	41,71

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 161.519.464,83 TL (%41,71) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında mal ve hizmet alımı giderlerinin 69.379.709,90 TL (%36,48), sermaye giderlerinin 73.089.264,33 (89,78) arttığı görülmektedir. Sermaye giderlerinde meydana gelen artışta yapım işi ihalelerinde meydana gelen artış etkili olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 457.169.936,75 TL, Faaliyet Geliri 528.608.218,21 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 71.438.281,46 TL olarak gerçekleşmiştir.

Mamak Belediyesinin doğrudan 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)	Sermaye Payı (%)
1	Mamak Belediyesi Personel Ltd.Şti.	20.000,00	20.000,00	100%
2	Mabel Mamak Turizm İnşaat Çiçekçilik Sağlık Hiz.San ve Tic A.Ş.	3.000.000,00	3.000.000,00	100%
3	Metropol İmar A.Ş.	20.000.000,00	880,00	0,0022

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Mamak Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel

Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesinde; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini teminen idare tarafından oluşturulan süreçler ile iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmıştır.

Kamu idarelerince iç kontrol sisteminde uygulanacak yöntem ve standartlar, 5018 sayılı Kanun'un anılan maddesinin ikinci fıkrası uyarınca Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenecektir. Bu yetkiye istinaden İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

Mamak Belediyesinin iç kontrol sistemi Tebliğ'de öngörülen; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri açısından değerlendirilmiştir.

İç kontrolün önemli bir bileşeni olan kontrol ortamına ilişkin standartlarda yer alan belirli şartlar tesis edilmiştir. Ancak aşağıda yer verilen hususların da dikkate alınarak eksikliklerin giderilmesi kontrol ortamının standartlara uyumunu artıracaktır.

İç kontrol sisteminin başta üst yönetim olmak üzere tüm personel tarafından daha fazla sahiplenilmesinin ve desteklenmesi gerekmektedir.

Personelin yeterliliği ve performansı bağlı olduğu yöneticisi tarafından en az yılda bir kez değerlendirilmeli ve değerlendirme sonuçları personel ile görüşülmelidir. Personelin eğitim ihtiyacının teminine yönelik eğitim faaliyetleri her yıl planlanarak yürütülmeli ve gerektiğinde güncellenmelidir.

İş akış süreçlerindeki imza ve onay mercilerinin de açık bir şekilde belirlenmesi ve yetki devrinin sınırlarının yazılı olarak çizilmesi gerekmektedir.

İç kontrolün ikinci bileşeni olan risk değerlendirmesi; planlama ve programlama ile risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi olmak üzere iki standardı kapsamaktadır. Belediyece hazırlanan planda amaç, hedef ve faaliyetlerin mevzuatta öngörüldüğü şekilde belirlenmediği ve bunların gerçekleşmesini engelleyebilecek risklerin tespit edilmediği görülmüştür.

Risk değerlendirmesine ilişkin çalışmalar yapılmadığından belirlenen riskleri önlemek üzere öngörülen ve sistemin üçüncü bileşeni olan kontrol faaliyetleri standartlarının da gereği gibi yerine getirilmesine imkân bulunmamaktadır.

Kamu İç Kontrol Rehberi'nde; Kamu yönetiminde yürütülen görevlerden bazılarının, diğer görevlerle kıyaslandığında, gerek doğası gerekse de idarenin itibarı, yolsuzluk riski, gizli bilgilerin açığa çıkarılması ve benzeri yönlerden çok daha büyük önem taşıdığı, bu yüzden kurumda hassas görevlerin belirlenmesi gerektiğinden bahsedilmiştir. Belirlenen kriterlere göre hassas görevler tespit edilmeli, tanımlanan risklerin etkisini azaltmak için özel kontrol mekanizmaları (rotasyon, yedek personel görevlendirme vb.) geliştirilerek risk seviyesinde meydana gelen değişiklikler gözden geçirilmelidir. Ancak yapılan incelemede, bu konuda bütün birimleri kapsayıcı bir çalışma yapılmadığı görülmüştür.

Ön mali kontrol sistemi, gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerle ilişkin malî karar ve işlemlerin, harcama birimleri ve malî hizmetler birimi tarafından idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, ayrıntılı harcama veya finansman programları, merkezi yönetim bütçe kanunu ve diğer malî mevzuat hükümlerine uygunluk yönlerinden kontrol edilmesine, bununla birlikte malî karar ve işlemlerin harcama birimleri tarafından kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması açısından da kontrol edilebilmesine uygun bir şekilde kurularak yapılandırılmış olmalıdır. Ancak yapılan incelemede, ön mali kontrol sisteminin 5018 sayılı Kanun'un öngördüğü biçimde kurulmadığı görülmüştür.

Belediyenin iç kontrol sistemine ilişkin yürüttüğü faaliyetler ve ulaştığı sonuçlar değerlendirildiğinde; iç kontrol sisteminin gelişiminin devamı için yukarıda belirtilen eksikliklerin giderilmesi gereklidir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Mamak Belediyesinin 2021 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: Taşınmaz Değerleme Çalışmalarının Yapılmaması

Kurumun mülkiyetinde bulunan taşınmazların cins tashihi ile değerlendirme çalışmalarının tamamlanmaması nedeniyle mali tablonun söz konusu varlıklara ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 3’üncü maddesinde, kamu kaynağı olarak sayılan taşınmazların, mali saydamlığı ve hesap verilebilirliği sağlayacak şekilde kayıtlara alınması gerekmektedir. Bu itibarla, taşınmazların fiili envanterinin yapılması ve mevzuata uygun olarak belirlenen değerler üzerinden mali tablolara alınması önem arz etmektedir.

Kamu idarelerince yapılacak taşınmaz envanter çalışmaları, 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’te düzenlenen kayıt işlemleri çerçevesinde yürütülmektedir.

Anılan Yönetmelik’in 5’inci maddesinde; taşınmazların idarelerin ilgili birimlerince maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kayıtlara alınması gerektiği belirtilmiştir. Bu şekilde envanteri tamamlanan ve gerçek değeri tespit edilen taşınmazlar, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 188-193’üncü maddeleri arasında yer alan düzenlemeler uyarınca varlığın cinsine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252-Binalar Hesabına kaydedilerek raporlanacaktır.

Diğer yandan Yönetmelik'in 10'uncu maddesine göre, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uyumlu olmaması durumunda, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınması ve bu taşınmazların için cins tashihi işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

Belediye bilançosunun Maddi Duran Varlıklar grubunda yer alan kayıtlar incelendiğinde, taşınmazların cinsine göre 250, 251 ve 252 no.lu hesaplara emlak vergisi değeri ile kayıt edildiği görülmüştür.

Bu itibarla, mali tabloların Kurum'un taşınmazlarına ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmasını teminen emlak birimince değerlendirme çalışmalarının en kısa sürede tamamlanması ve muhasebe kayıtlarının gerçeği yansıtacak şekilde düzeltilmesi gerekmektedir.

Belediyece, taşınmazların cins tashihi ve değerlendirme çalışmaları konusunda ilgili müdürlüklerin koordinasyonu ile düzenlenmeye başlanıldığı bildirilmiştir.

BULGU 2: Gelecek Yıllara İlişkin Taahhütlerin Mali Tablolara Yansıtılmaması

Ertesi yıla ilişkin taahhütler bulunmasına rağmen, 920-Gider Taahhütleri Hesabı ile 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının yılsonunda bakiye vermediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 920-Gider Taahhütleri Hesabına ilişkin 450'nci maddesinde; bu hesabın, yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen ve mevzuatı gereğince bunlara ilave edilen taahhüt tutarlarıyla bunlardan yerine getirilenler ve feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılacağı; "Hesabın işleyişi" başlıklı 451'inci maddesinde ise; girişilen taahhüt tutarları ile bunlara ilave edilen her türlü taahhüt artışının bu hesaba borç, 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği, girişilen taahhüdün yerine getirilmesi nedeniyle sözleşme fiyatları üzerinden hesaplanan hakediş tutarlarının bu hesaba alacak, 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Ancak yapılan incelemede, ertesi mali yıla ilişkin girişilen taahhütler bulunmasına rağmen bilanço dipnotlarında gider taahhütleri hesabının bakiyesinin sıfır olduğu görülmüştür. Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, sözleşmelerine dayanılarak girişilen taahhüt tutarları ile bunlara ilave edilen her türlü taahhüt artışının 920 ve 921 hesaplarına kaydedilmesi, bu taahhütlerden yerine getirilenlerin ise bu hesaplarda kayıtlı tutarlardan düşülmesi

gerekmektedir. Ertesi mali yıla ait taahhütler bulunmasına rağmen 920 ve 921 hesaplarının yılsonunda kapatılması sonucu bilanço dipnotlarında hataya neden olunmuştur.

Muhasebenin bilgi verme ve izleme fonksiyonu uyarınca Belediyenin tüm varlık ve yükümlülüklerinin mali tablolarda yer alması sağlanmalıdır.

Belediyece, gerekli düzeltme işlemlerine başlanıldığı bildirilmiştir.

BULGU 3: Belediyenin Taşıtlarına İlişkin Envanter Kayıtları ile Trafik Tescil Kayıtlarının Uyuşmaması

Belediyenin taşıtlarına ilişkin envanter kayıtları ile Noterler Birliği trafik tescil kayıtlarının karşılaştırılması sonucu, 38 adet taşıtın Belediye adına tescil kaydının bulunmasına karşılık bunların Belediye envanterinde bulunmadığı ve araçların akıbetine ilişkin sağlıklı bilgi sahibi olunmadığı görülmüştür.

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

Yine aynı Kanun'un 48'inci maddesinde, kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemlerinin mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı, bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi ve kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olacağı hüküm altına alınmıştır.

Ancak, Belediyenin taşıt envanteri ile Noterler Birliği kayıtlarında Belediye adına kayıtlı araç listesinin karşılaştırılması sonucu 38 aracın trafik tescil kayıtlarında Belediye adına kayıtlı görünmesine rağmen Belediyenin envanterinde bulunmadığı görülmüştür.

Belediyece konuya ilişkin olarak 38 adet taşıttan 5 adedinin daha önce satışının yapıldığı, 8 adet aracın ise muhtelif tarihlerde hurdaya ayrıldığı ve bunların Noterler Birliği ile yapılan yazışma sonucu hurda tescil işlemlerinin gerçekleştirildiği, geriye kalan 25 araç için ise gerekli çalışmaların yürütüldüğü bildirilmiştir.

Bu itibarla, geriye kalan taşıtlar için gerekli soruşturmaların yapılması, elde edilen bilgilere göre Belediye envanterinde bulunmayan araçların ilgili mevzuatına göre devir ve tescil işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Kat Karşılığı İnşaat Yapım İşinde Kat İrtifakının Hatalı Yapılması

Belediyece yaptırılan kat karşılığı inşaat yapım işinde sözleşmeye aykırı olarak yükleniciye kat irtifakı verildiği görülmüştür.

Belediye tarafından Fahri Korutürk Mahallesi 5267 ada 2 parsel ve 5268 ada 3 parselde bulunan alanda kat karşılığı konut inşaatı yapılması için 2886 sayılı Kanun hükümleri kapsamında ihaleye çıkılmış olup ihaleyi alan istekli ile 08.05.2019 tarihinde sözleşme imzalanmıştır.

Söz konusu sözleşmeye göre bahsi geçen alanlarda yüklenici konut inşa edecek olup yüklenici mimari projesine göre bağımsız bölüm listesinde Belediyeye bırakılmasını teklif ettiği alanları anahtar teslimi olarak bırakması gerekmektedir.

Belediye ile yüklenici arasında imzalanan sözleşmede, işe ilişkin yapı ruhsatı alındıktan sonra sözleşme ekinde bulunan arsa payı cetvelinde belirtilen toplam inşaat alanı üzerinden Mamak Belediyesi üzerine kat irtifakı kurulacağı, yüklenicinin kendine kalan bağımsız bölümleri ancak 5267 ada 2 parselde bulunan inşaatın gerçekleşme durumuna göre belirli oranlar dâhilinde Belediyenin onayı ile kat irtifakı kurabileceği hüküm altına alınmıştır.

Bahsi geçen sözleşmeye göre yüklenicinin hissesine düşen bağımsız bölümlerin, söz konusu parseldeki inşaatın temel hafriyatı alınınca %5'i, inşaat su basman seviyesine gelince %15'i, inşaatın betonarme imalatları tamamlandığında %30'u, duvar imalatları ve çatısı tamamlandığında %15'i, inşaatın tesviye betonları yapıp doğramaların tamamlanarak ince sıvası bitirildiğinde %15'i, işin geçici kabulü yapıldığında %15'i, yapı kullanma izni alındığında ise kalan %5'ini kapsayan kat irtifakının yüklenici adına devri yapılabilecektir.

Sözleşme hükümleri bu şekilde olmakla birlikte, 5267 ada 2 parselde yer alan inşaatın gerçekleşme oranı ve yükleniciye devri yapılan kat irtifakı tapularının incelenmesi neticesinde,

yüklenicinin söz konusu parselde (a), (b) ve (c) olmak üzere üç blok olarak yapılması planlanan konutların (b) bloğun duvar imalatları ve çatısının tamamlandığı ancak (c) bloğun henüz sadece temel hafriyatının alındığı görülmüştür.

İşin başında tamamı Belediye adına yapılan kat irtifakının yükleniciye kısım kısım devrini öngören sözleşme hükmünde, 5267 ada 2 parseldeki inşaatların blok olarak gerçekleşmesi esas alınmamış olup parselde yapılacak inşaatların tamamının gerçekleşme seviyesi ölçüt alınarak devir yapılacağı öngörülmüştür.

Ancak Belediye tarafından (b) ve (c) blokların inşaat gerçekleşme seviyeleri ayrı ayrı ele alınmış, (b) blok olarak tasarlanan konutların inşaat gerçekleşmesinin %65 olduğu, (c) bloğun inşaat gerçekleşme seviyesinin ise %5 olduğu tespit edilerek buna göre kat irtifakı devri yapılmıştır.

Yukarıda da bahsedildiği üzere yüklenici ile Belediye arasında akdedilen sözleşmede 5267 ada 2 parselde yer alan inşaatın tamamının gerçekleşme oranı esas alınarak devir yapılacağı öngörülmüştür. Bu nedenle konut bloklarını ayrı ayrı değerlendirmeye alarak devir yapılması sözleşme hükümlerine aykırıdır. Zira yapılan incelemede (c) blok sadece temel kazısının yapıldığı ele alındığında aslında söz konusu parseldeki inşaatın gerçekleşme oranının %5 olduğu görülmektedir. Dolayısıyla (b) blok olarak tasarlanan konutların gerçekleşme oranının %65 olması sözleşme hükümlerine göre bir anlam ifade etmeyecek ancak (c) bloğun da %65 seviyesine gelmesiyle bu oran üzerinden devir yapılabilecektir.

Belediyece konuya ilişkin olarak, sözleşmede yazdığı şekli ile devir yapılmasının uygun olmadığını, böyle bir durumda yüklenici firma ile belediye arasında uyuşmazlık ortaya çıkacağını belirtmiştir.

Ancak Belediyenin öncelikli yükümlülüğü sözleşmenin hukuka uygun olarak gerçekleşmesini sağlamaktır. Bunun dışında yapılacak yorumlar hukuki bir niteliğe sahip olmayıp subjektif değerlendirmeleri içermektedir. Kaldı ki, inşaatın gerçekleşme oranına göre yükleniciye kat irtifakı yapılmasına ilişkin sözleşme hükmü Belediyenin konutlarının öncelikle bitirilmesini, inşaatın sürüncemede bırakılmamasını teminat altına alan bir hükümdür.

Bu itibarla, yapımı tamamlanan konutların kat irtifakı devirlerinin sözleşmeye uygun olarak ihale konusu parseldeki inşaat alanının tamamının gerçekleşme oranına göre yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Yapım Karşılığı Kiralama Süreçlerinde Eksiklikler Bulunması

Mamak Belediyesince yapım karşılığı kiraya verilen kafe/fırın/restaurant gibi işyerlerinin kira bedelinin tespitinde; yapım işinin tamamlanması ve kontrol sürecinde eksiklikler olduğu görülmüştür.

Yapım karşılığı kiralama yöntemi mevzuatta tanımlanmış bir kiralama yöntemi olmamakla birlikte, kurumların başvurduğu uygulamalarla doğmuş ve yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu kiralama yöntemi hem 2886 Devlet İhale Kanunu'ndan doğan bir kiralama gelirini, hem de 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde yapılması öngörülen bir yapım işine ilişkin kamu giderini ihtiva etmektedir. Dolayısıyla yapım karşılığı kiralama ihalesi, belediyenin kendine ait bir gayrimenkulde kendi mülkiyetinde bir ticari işletme yaptırtması, işletme hakkını belli bir süreliğine yükleniciye devretmesini öngören ve karşılığında kira alınan gelir getirici bir usul olarak değerlendirilmektedir.

Yapım karşılığı kiralama usulünün içeriğinde arsa tahsisi, projeye dayalı yapım işi ve yapılan ticari işletmenin belli bir süre işletme hakkı devri şeklinde üç önemli husus bulunmaktadır. Dolayısıyla ihaleye esas yıllık kira bedeli hesaplanırken bu üç bileşen dikkate alınarak bir hesaplama yapılması doğru bir yaklaşımdır.

Yapı yaklaşık maliyeti hesaplanırken Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca her yıl yayımlanan Mimarlık ve Mühendislik Hizmet Bedellerinin Hesabında Kullanılacak ilgili yıl Yapı Yaklaşık Birim Maliyetleri Hakkındaki Tebliğ'de yer alan m2 birim fiyatları kullanılmaktadır. Yıllık arsa kira bedeli ise Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in 12'nci maddesinin (c) bendine göre arsa rayicinin belli bir oranı dikkate alınarak bulunmaktadır. Aynı Yönetmelik'in 79'uncu maddesinde de kullanma izni verilen Hazine taşınmazı üzerinde yapılacak tesisin bizzat hak lehtarınca işletilmesi hâlinde, bu tesisin işletilmesinden elde edilen toplam yıllık hasılatın yüzde biri oranında hasılat payı alınması öngörülmüştür. Anılan yönetmelik Hazine taşınmazları ve devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri kapsasa da özel düzenleme olmayan durumlarda mahalli idarelerin benzer işlemlerinde emsal olarak alınmaktadır.

Açıklanan nedenlerle ihaleye esas olacak yaklaşık yıllık kira bedeli belirlenirken, yükleniciye gösterilen belediye gayrimenkulünün parsel değeri üzerinden hesaplanan kira bedelinden, imzalanacak olan sözleşme çerçevesinde yapılacak yapım işleri karşılığı taşınmazın yatırımın maliyeti düşülmeli; ticari işletme devir ücreti olarak da yüklenicinin bir

yıl zarfında elde edeceği ticari gelirden makul bir oranın da kira hesaplamasında dikkate alınması gerekmektedir.

Yapım karşılığı kiralama dosyalarında kira takdir komisyonu kararına esas teşkil edecek bir hesap tablosu bulunmadığı için muhammen bedelin tespit edilmiş şekli ve tespit edilen kira tutarın makul olduğunu gösterecek bilgi/belge bulunmamaktadır. 2886 Sayılı Kanun'un 9'uncu maddesine göre işin özelliğine göre gerektiğinde muhammen bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulacağı; tahmin edilen bedelin dayanaklarının da eklendiği bir hesap tutanağında gösterilerek asıl evrak arasında saklanacağı ifade edilmiştir.

İhalelerde ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esas kanuni bir zorunluluktur. Bu nedenle ihale öncesinde yapım işine ait projenin hazırlanması ve yaklaşık maliyet hesabının yapılarak ihale bedelinin tespitinde dikkate alınması haksız rekabetin önlenmesi açısından önemlidir.

Ancak muhtelif kiralama dosyasında yapım işine ilişkin proje ve detaylarının ihale dokümanlarında bulunmadığı ve hesaplamalarda dikkate alınmadığı anlaşılmaktadır. İhaleyi alan yüklenici ihaleyi aldıktan sonra projeyi sunmakta ve idarenin onayını aldıktan sonra yapım işini tek taraflı olarak kendi yürütmektedir.

Belediye menfaatlerinin en iyi şekilde korunabilmesi için taşınmaza ait yapım işinin kontrolü ve takibi belediyenin yetkili birimi olan Fen İşleri Müdürlüğünde olmalıdır. Yapım işinin kesin kabulü ilgili birimce yapılarak kesin kabul tarihi kiralamaya esas tarih olarak alınmalıdır. Ancak mevcut uygulamada ihale sonrası sunulan yapım işi projesinin ilgili birimce değerlendirilmesi sonucunda beş ay gibi ortalama bir yapım süresi verildiği bu süre sonu baz alınarak kira işletilmeye başlandığı görülmektedir. Yapım işine ait kontrol teşkilatı kurulmadığı için yapım işinin projeye uygun olup olmadığının kontrolü ihmal edilmekte ve kesin kabul yapılmamaktadır.

Bu itibarla; yapım karşılığı kiralamalarda kira bedelinin tespitinde yukarıda açıklanan hususlara dikkat edilerek yıllık kira bedelinin tespit edilmesi, kira hesap tutanağı ve dayanaklarını gösterir hesap cetvelinin düzenlenmesi ve kira süresince kiralanan işletmenin kira sözleşmesine uygun olarak faaliyet göstermesini temin edici kontrol/denetim esasları ve aykırı kullanımlarda uygulanacak müeyyideler açık bir şekilde belirlenmelidir.

BULGU 3: Çevre Temizlik Vergisinin Mevzuata Uygun Biçimde Tarh ve Tahakkuk Ettirilmemesi

Çevre temizlik vergisinin hatalı grup ve dereceler üzerinden tahakkuk ettirildiği buna bağlı olarak bazı mükelleflerden fazla bazılarında eksik vergi tahsilatı yapıldığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesi ile ihdas edilen çevre temizlik vergisi, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekilde kullanılan binalardan alınmaktadır. Söz konusu maddeye göre verginin mükellefi söz konusu binaları kullananlar olup mükellefiyet binaların kullanımı ile başlamaktadır.

Yasa koyucu tarafından verginin tahakkuk ve tahsilinde ikili bir ayrıma gidilmiş, su ihtiyacını belediyece tesis edilmiş su şebekesinden karşılayan binalar ile işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar için farklı düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelere göre işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisi söz konusu Kanun maddesinde 7 grup ve 5 dereceden müteşekkil olan tarife üzerinden hesaplanarak alınacaktır. Ancak bu hesaplamanın yapılabilmesi için vergi alınacak bir binanın hangi grup ve derece içerisinde yer aldığı belirlenmesi gerekmektedir. Bu çerçevede aynı Kanun maddesinde, belediye meclislerine buldukları mahallin sosyal ve ekonomik farklılıkları ile büyüklüklerini de dikkate alarak binaların hangi dereceye gireceğini tespit etme yetkisi verilmiş, bina gruplarının belirlenmesi için ise Cumhurbaşkanına (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda 02.07.2018 tarih ve 700 sayılı KHK ile yapılan değişikliğin yürürlük tarihinden önce Bakanlar Kuruluna) yetki verilmiştir.

Bakanlar Kurulu bu yetkiye dayanarak, 2005/9817 sayılı Karar'ı ile işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ilişkin grupları aşağıdaki şekilde belirlemiştir.

Tablo 8:Çevre Temizlik Vergisi Bina Grup ve Dereceleri

BİNA GRUPLARI	1-Öğrenci sayısı: (Okul,yurt,kreş,dershane, kurs,eğitim merkez, anaokulu, yuva vb. eğitim ve öğretim faaliyeti yapılan binalar.)	2- Yatak kapasitesi: (Konaklama tesisleri ile hastahaneler ve diğer yataklı sağlık tesislerine ait binalar.)	3- Kullanım alanı (m ²): a) Her türlü yeme, içme ve eğlence yerleri. b)Daimi surette faaliyet gösteren lunapark, panayır, fuar, stadyum, hipodrum, spor salonu gibi yerler ile eşya depolamaya mahsus olan yerler.	4- Koltuk sayısı: (Sinema, tiyatro, opera, bale vb. biletle girilen koltuklu eğlence yerleri.)	5-Personel sayısı: (1, 2, 3 ve 4 üncü sıradakiler hariç, ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyetler için kullanılan binalar ile bunlar dışında kalan faaliyetlere mahsus binalar.)	
I.GRUP	750'den fazla	500'den fazla	1000'den fazla	5000'den fazla	2000'den fazla	300'den fazla
II.GRUP	750-500	500-300	1000-500	5000-4000	2000-1500	300-200
III.GRUP	499-250	299-150	499-250	3999-3000	1499-1000	199-100
IV.GRUP	249-100	149-50	249-100	2999-2000	999-500	99-50
V.GRUP	99-50	49-20	99-50	1999-1000	499-250	49-10
VI.GRUP	49-20	20'den az	50'den az	999-500	249-100	9-4
VII.GRUP	20'den az	-	-	500'den az	100'den az	3 ve daha az, konutlar

Aynı Karar'da belediye meclislerince, mükellefler dikkate alınmaksızın bina grupları itibarıyla derecelere intibak yapılacağı, yapılan intibak işleminin de mükelleflere ilan edileceği belirtilmiştir. Buna göre belediye meclislerinin yukarıda yer alan tablodaki gruplar için ayrı ayrı bina derecelerini belirleyecektir. Söz konusu tabloya göre örneğin, kurs şeklinde kullanılan bir binada, bu binanın hangi grupta yer aldığı tespitinde öğrenci sayısı belirleyici olurken, bu binanın hangi dereceye dâhil olduğu ise belediye meclis kararına göre belirlenecektir. Aynı şekilde, konaklama tesisi olarak kullanılan bir binanın grubu yatak kapasitesine göre değişirken, bu binanın hangi dereceye dâhil olacağı belediye meclisi kararı ile belli edilecektir.

Vergi alınacak binaların derece ve grupları bu şekilde belirlendikten sonra, 2464 sayılı Kanun'un mükerrer 44'üncü maddesinde oluşturulan ve aşağıya da alınan tarifeye göre vergi hesaplanacaktır. Buna göre örneğin, anılan Bakanlar Kurulu Kararı'na göre 3'üncü grupta olup belediye meclis kararına göre 2'nci derece yer alan bir binanın vergisi 1.750,00 TL olacaktır.

Tablo 9:Çevre Temizlik Vergisi Tarifesi

Bina Grupları	Bina Dereceleri ve Yıllık Vergi Tutarları (TL)				
	1. Derece	2. Derece	3. Derece	4. Derece	5. Derece
1. Grup	5625	4500	3500	3125	2625
2. Grup	3500	2625	2125	1750	1625
3. Grup	2625	1750	1625	1125	875
4. Grup	1125	875	662	562	450
5. Grup	662	562	387	375	312
6. Grup	375	312	200	175	136
7. Grup	136	107	75	62	47

İşyeri ve diğer şekilde kullanılan binalara ilişkin çevre temizlik vergisinin hesaplanmasına ilişkin düzenlemeler yukarıda açıklandığı gibi olmakla beraber, Kurumun söz konusu vergiye ilişkin iş ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, bazı mükelleflere ilişkin tahakkukların hatalı derece ve gruplar üzerinden yapıldığı görülmüştür.

Bu durum, çevre temizlik vergisinin hukuka uygun biçimde tarh ve tahakkuk ettirilmesine engel olduğu gibi, bazı mükelleflerden eksik vergi tahsilatı yapıldığı için gelir kaybına neden olmaktadır.

Bu itibarla, söz konusu vergiye ilişkin iş ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygun yürütülmesini, eksik vergi alınması nedeniyle gelir kaybına uğranılmamasını teminen; mükellef beyanlarının mevzuata ve Belediye Meclisinin almış olduğu karara uygun hale getirilmesi için 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ve diğer ilgili mevzuat kapsamında düzeltici işlemlere başlanması gerekmektedir.

Belediyece, hatalı tahakkukların sistemsel bir sorundan kaynaklandığı, hatanın giderilmesine ilişkin düzeltme çalışmalarına başlanıldığı bildirilmiştir.

BULGU 4: Çevre Temizlik Vergisi ile İlan ve Reklam Vergisi Takibinin Sağlıklı Bir Şekilde Yapılmaması

Belediye sınırları içindeki bazı işyerlerine ilişkin çevre temizlik vergisi ile ilan ve reklam vergisi tahakkukunun yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre Temizlik Vergisi" başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinde; belediye sınırları ve mücavir alanları içinde bulunarak belediyenin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan işyeri, bina ve diğer şekilde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "İlan ve Reklam Vergisi" başlıklı ikinci bölümünde, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan, Kanun'un 14'üncü maddesinde sayılan istisna ve muafiyetler hariç her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olduğu ve ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişilerin, ilan ve reklam vergisi mükellefi olduğu ifade edilmiştir.

Ankara Vergi Dairesi Başkanlığı verilerine göre Mamak ilçe sınırları içinde 16.993 faal işyeri bulunmakta iken Mali Hizmetler Müdürlüğü verilerine göre çevre temizlik vergisi mükellefi sayısı 11.634, ilan ve reklam vergisi mükellefi sayısı ise 3.514'dür. Buradan anlaşılacağı üzere, Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren ve bahsi geçen vergilerin mükellefi olan kişilerin önemli bir kısmı Belediyeye bildirimde bulunmamıştır. Bu durum eksik vergi tahakkuku dolayısıyla Belediyenin gelir kaybına uğramasına yol açmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesinde üst yöneticilerin kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımından sorumlu olduğu ve bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getireceği düzenlenmiş, aynı Kanun'un 60'ıncı maddesinde idare gelirlerinin tahakkuku ile gelir ve alacakların takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

Gelirlerin takibinin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesini teminen; kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi, ilgili birimlerin aralarında ve diğer kamu idareleriyle koordineli çalışmalarının sağlanması ve saha çalışması yapılarak bildirimde bulunmayan mükelleflere ilişkin tahakkuk kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

Belediyece, söz konusu eksikliklerin giderilmesi için gerekli yazışma ve saha çalışmalarının başlatıldığı bildirilmiştir.

BULGU 5: Emlak Vergisi Tarh ve Tahakkuk İşlemlerinde Bina İnşaat Sınıflarının Sağlıklı Bir Şekilde Belirlenmemesi

Belediye sınırları içerisinde emlak vergisine tabi olan binaların inşaat sınıflarının tayininde, aynı bina içerisinde bulunan dairelerin farklı inşaat sınıfları üzerinden vergilendirildiği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 29'uncu maddesinde; binalar için emlak vergi değerinin, Maliye ve Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarınca müştereken tespit ve ilân edilecek

bina metrekare normal inşaat maliyetleri ile arsa veya arsa payı vergi değerinin toplamı olduğu ve bu hususların çıkarılacak bir yönetmelikle hesaplanacağı ifade edilmiştir. 2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nın 59'uncu maddesiyle, bu maddede yer alan "tüzük" ibaresi "yönetmelik" şeklinde değiştirilmiştir.

Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük'ün "Binaların inşaat sınıflarına göre ayrımı" başlıklı 10'uncu maddesinde, binaların yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi, kalitesi ve benzeri hususlar dikkate alınarak binalar, lüks inşaat, birinci sınıf inşaat, ikinci sınıf inşaat, üçüncü sınıf inşaat, basit inşaat olmak üzere beş sınıfa ayrılmıştır.

Bahse konu 10'uncu maddenin son fıkrasındaki hükme istinaden Maliye Bakanlığı tarafından 15.12.1982 tarih ve 17899 sayılı Resmi Gazete'de "Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvel" yayımlanmıştır. Cetvelde; binaların yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi ve kalitesi gibi özelliklere yer verilmiş, binalar Tüzük'e uygun olarak beş sınıfa ayrılmış ve her sınıf için on adet kriter belirlenmiştir.

1319 sayılı Kanun'un 29'uncu maddesine göre binaların vergi değeri bina inşaat maliyet bedeli ile arsa payı değerinden oluşmaktadır. Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük'ün "İnşaat maliyet bedelinin hesaplanması" başlıklı 20'nci maddesine göre; inşaat maliyet bedeli, binanın dıştan dışa yüzölçümü ile metrekare normal inşaat maliyet bedelinin çarpılması suretiyle bulunmaktadır. Metrekare normal inşaat maliyet bedelleri; binaların kullanılış tarzları, inşaat neveleri ve sınıflarına göre Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlıkları tarafından birlikte belirlenmekte ve uygulanacağı bütçe yılından önce ilan olunmaktadır.

Buna göre, bina inşaat sınıflarının doğru tespit edilmesi binaların vergi değerinin tespitinde büyük önem arz etmektedir. Zira bina sınıfının, olması gerekenden daha düşük bir sınıf olarak belirlenmesi; inşaat maliyet bedelinin, dolayısıyla bina vergi değerinin olması gerekenden daha az miktarda hesaplanmasına, kurum tarafından daha az miktarda emlak vergisi tahakkuk ve tahsilatı yapılmasına sebep olacaktır.

Ancak yapılan incelemede, bazı emlak vergisi tahakkuklarında, aynı bina içerisinde bulunan dairelerin farklı inşaat sınıfları üzerinden vergilendirildiği görülmüştür. Örneğin, yukarıda yer verilen tüzüğe göre 2. Sınıf olarak belirlenecek bir binada bazı dairelerin 3. Sınıf bazı daireler ise 2. Sınıf olarak kabul edilmiş ve inşaat maliyeti bu sınıflar üzerinden

hesaplanmıştır. Bu durum, inşaat sınıfının olması gereken düşük belirlendiği durumlarda gelir kaybına neden olabileceği gibi aynı bina içerisinde bulunan ve aynı inşaat sınıfı içerisinde yer alması gereken binaların sahiplerinden farklı tutarlarda vergi alınmasına neden olacaktır.

Bu itibarla, binaların inşaat sınıflarının sağlıklı bir şekilde tespit edilmesini teminen aynı sınıf üzerinden vergilendirilmesi gereken binaların inşaat sınıflarının düzeltilmesine yönelik çalışmaların yapılması gerekmektedir.

BULGU 6: İlan ve Reklam Vergisi Tarifesinin Hatalı Belirlenmesi

İlan ve reklam vergisi tarifesinin mevzuata göre olması gerekenden fazla belirlendiği görülmüştür.

İlan ve reklam vergisi 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12 ilâ 16'ncı maddelerinde düzenlenen ve konusunu belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın oluşturduğu bir vergidir. Söz konusu Kanun'un 13'üncü maddesine göre verginin mükellefi ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran kişiler olmakla birlikte ilan ve reklam işlerinin mutad meslek olarak ifa edilmesi halinde, bu mesleği yürütenler başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumludur.

İlan ve reklam vergisi tarifesi 2011 yılına kadar Kanun'da belirtilen alt ve üst sınırlar içinde olmak şartıyla belediye meclisince belirlenmekteyken, Anayasa Mahkemesi'nin 2011/175 sayılı Kararı ile belediye meclislerinin vergi ve harç belirleme yetkisinin olmadığından bahisle belediye meclislerine vergi tutarını belirleme yetkisi veren 96'ncı madde hükmü iptal edilmiş, bunun üzerine Kanun koyucu tarafından bu yetki Cumhurbaşkanına verilmiştir.

Söz konusu yetkinin verildiği 96'ncı maddede bu verginin tarifesinin 15'inci maddede belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önüne tutularak ilgili belediye meclislerinin önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca tespit edileceği hüküm altına alınmıştır.

Bununla birlikte, bahsi geçen Kanun'un geçici 7'inci maddesinde, bu Kanun'un 15'inci maddesi ile belirlenen maktu vergi ve harç tarifeleri Cumhurbaşkanınca tespit edilinceye kadar 2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan tarifelerin geçerli olacağı hüküm altına alınarak bir geçiş süreci öngörülmüştür.

Buna göre, Cumhurbaşkanınca 2464 sayılı Kanununun 96'ncı maddesi çerçevesinde ilan ve reklam vergisine ilişkin maktu vergi tarifesi belirleninceye kadar 2013 yılında Belediye meclisince belirlenen tarife ne ise tahakkuklar bunun üzerinden yapılacaktır.

Bu çerçevede Cumhurbaşkanınca ilan ve reklam vergisine ilişkin vergi tarifesi tespit edilmediğinden Mamak Belediyesince vergi tarifesi olarak 2013 yılında belediye meclisince belirlenen tutarların esas alınması gerekmektedir. Ancak aşağıda yer alan tablodan görüleceği üzere uygulamada daha yüksek tutarlar üzerinden vergi tahakkuku yapıldığı görülmüştür.

Tablo 10: İlan ve Reklam Vergisi Tarifesi

İlan ve Reklam Çeşidi	2013 Yılı Tarifesi (TL)	2021 Yılı Tarifesi (TL)
Işıklı veya projeksiyon ilan ve reklam vergisi	58	100
Işıksız reklamların m2 yıllık ücreti	42	70
Motorlu taşıtlara konana reklamlardan m2 yıllık ücreti	27	30

Bu durum mevzuata aykırılık oluşturmasının yanında mükelleflerden fazla vergi alınmasına neden olmaktadır. Bu nedenlerle, Belediyenin ilan ve reklam vergisi tarifelerini 2013 yılında uygulanmak üzere Belediye meclisince belirlenen tarife ile uyumlu hale getirmesi ve tahakkukları bunun üzerinden yapması gerekmektedir.

Belediyece, ilan ve reklam vergisi tarifelerinin 2013 yılında uygulanan tarifeler üzerinden alınması için gerekli düzeltme çalışmalarına başlanıldığı bildirilmiştir.

BULGU 7: Kamu Kurum ve Kuruluşları Tarafından Yaptırılan İnşaatların Yüklenicilerinden Yapı Kullanma İzni Harcı Tahsil Edilmemesi

Kamu kurum ve kuruluşlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde yaptırmış olduğu binalara yapı kullanma izni verilirken bunlardan yapı kullanma izni harcı alınmadığı tespit edilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Yapı Kullanma İzni" başlıklı 30'uncu maddesine göre, inşaatı tamamlanan bir yapının kullanılabilmesi için inşaat ruhsatı veren belediyeden izin alınması zorunludur. Belediyeler, mal sahibinin başvurusu üzerine, yapının ruhsat ve eklerine uygun olduğu ve kullanılmasında fen bakımından bir sakınca olmadığını tespit etmesi halinde "Yapı Kullanma İzni Belgesi" düzenleyerek yapının kullanımına izni vermektedir.

Bu şekilde yapı kullanma izin belgesi düzenlenmesi 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80'inci maddesinde yer alan "Yapı kullanma izni verilmesi işleri "Yapı Kullanma

İzni Harcına" tabidir" hükmü uyarınca harca tabi olup bu harcın söz konusu izin verilirken tahsil edilmesi gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, kamu kurum ve kuruluşlarının yaptırmış olduğu yapılara kullanım izni verilirken söz konusu harcın alınmadığı görülmüştür. Hâlbuki 2464 sayılı Kanun'un 80'inci maddesinde yapı kullanma izni harcından müstesna olan yapılar tek tek sayılmıştır Bazı istisnalar dışında mevzuatta kamu kurum ve kuruluşlarının yapı kullanma izni harcından muaf olduğuna dair bir düzenleme bulunmamaktadır.

Diğer yandan, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin ekinde yer alan "Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 7'inci maddesine göre taahhüdün yerine getirilmesine ilişkin her türlü vergi, resim, harç, yapı kullanım izin belgesi giderleri vb. giderler sözleşme bedeline dâhil olacağı, yani bu giderlerin işin yüklenicisi tarafından ödeneceği yönünde düzenleme bulunmaktadır. Buradan da anlaşılacağı üzere, ihale mevzuatına tabi olarak yaptırılan yapılara dair yapı kullanım izni alınmasına ilişkin giderlerin işin yüklenicisi tarafından ödenmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, kamu kurum ve kuruluşlarının yaptırmış olduğu yapılara kullanım izni verilirken, kanunlarda buna ilişkin bir istisna veya muafiyet bulunmaması durumunda, mevzuatta belirlenen tarifeye göre yapı kullanma izni harcının tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Maden Payına İlişkin Takip ve Tahsil Sürecinin Sağlıklı İşlememesi

Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren maden işletmelerince ödenmesi gereken maden payına ilişkin takip ve tahsil sürecinde eksiklikler bulunduğu görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 97'nci maddesine göre, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmelerince, 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 14'üncü maddesinde yer alan payların dışında yıllık satış tutarının binde ikisi nispetinde belediyeye de pay ödenmesi gerekmektedir. Bu pay Devlet hakkının Hazineye ödenmesi sırasında ruhsat sahibi tarafından ilgili belediyeye ödenmelidir.

Yukarıda yer verilen maddede belediye payının, Devlet hakkının Hazineye ödenmesi sırasında ruhsat sahibi tarafından belediyeye yatırılması öngörülmüştür. Maden Kanunu'nun 14'üncü maddesine göre, devlet hakkı hazineye her yıl haziran ayının son gününde yatırılmaktadır. Dolayısıyla belediye payının da haziran ayının son gününe kadar belediyeye yatırılmış olması gerekmektedir.

Bu kapsamda, Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğünden (MAPEG) temin edilen Mamak Belediyesi sınırları içerisinde faaliyet gösteren maden işletmelerinin 2017-2020 yılları arasındaki ocak başı satış tutarları ile Belediyece tahsil edilen maden payı tutarları karşılaştırılmıştır. Yapılan inceleme sonucunda, bazı maden işletmelerinin Belediyeye hiç beyanda bulunmadığı, bazı maden işletmelerinin ise maden payını eksik beyan ettiği görülmüştür.

Belediye konuya ilişkin olarak 4 maden işletmesinden pay tahsilatının yapıldığı diğer işletmeler için ise tahsil sürecinin devam etmekte olduğunu bildirmiştir.

Bu itibarla Belediyenin gelir kaybına uğramamasını teminen; Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren maden işletmeleri ile bu işletmelerin ocak başı satış tutarlarına ilişkin bilgiler MAPEG’den düzenli olarak temin edilmeli ve beyanda bulunmayan veya eksik beyanda bulunan işletmelere ilişkin olarak gerekli tahakkuk ve tahsilat süreçleri başlatılmalıdır.

BULGU 9: Belediyenin Tasarrufunda Bulunan Genel Hizmetlere Ayrılmış Alanların Bazılarının İşgalinden Ecrimisil Yerine İşgal Harcı Alınması

Belediyenin tasarrufunda bulunan ve genel hizmetlere ayrılmış alanların uzun sürelerle işgalinden ecrimisil alınması gerekirken işgal harcı alındığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 52’nci maddesine göre, belediye sınırları içinde bulunan ve maddede sayılan yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi işgal harcına tabidir. Kanun’da işgal harcı alınması için işgalin geçici olması gerektiği vurgulanmıştır. İşgaliye uygulaması, sınırları çok belirli, ancak belli şartlarda başvuru ve geçici işgallerde uygulanan bir usuldür. İşgaliyede esas olan işgaliye durumunun geçici olması, kiralamada olduğu gibi uzun vadeli kullanıma dönüşmemesidir. Bu nedenle geçici bir süre için işgal konusu olmayan, belediye tasarrufundaki yol, park, yeşil alan, otopark gibi alanların uzun süre kullandırılması işgal harcının konusuna girmemektedir.

Öte yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15’inci maddesinde 2886 sayılı Kanun’un 75’inci maddesine atıf yapılarak bu hükümlerin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

Taşınmazların idarenin izni olmaksızın işgalli kullanılması durumunda uygulanacak yaptırımlar, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Ecrimisil ve Tahliye” başlıklı 75’inci

maddesinde düzenlenmiş olup, buna göre idarenin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil alınması gerekmektedir. Aynı maddede ecrimisil talep edilebilmesi için, idarenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmediği ve fuzuli şagilin kusurunun aranmadığı, işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülki amiri tarafından tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır.

Buna göre, fuzuli şagilin tahliyesi ve kamu malını haksız olarak işgal etmesi nedeniyle işgal süresince ecrimisil alınması mevzuat gereğidir. Ancak bu durum, kamu mallarının sürekli ecrimisil alınarak idare edilebileceği, ecrimisilin kira niteliğine dönüştürülebileceği şeklinde yorumlanmamalıdır. Ecrimisil hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı ilgiliden alınan bir tazminattır. Kamu idaresinin mülkiyet veya kullanımında bulunan taşınmazların işgalinin devamına ecrimisil alınmak suretiyle müsaade edilmemeli, kamu malının boşaltılmasına yönelik mevzuat uygulanmalıdır.

Nitekim Sayıştay Temyiz Kurulu'nun 21.11.2018 tarih ve 45343 tutanak no.lu kararında; " ... Geçici nitelikte olmayan kullanımlardan işgal harcı tahsil edilmesine imkan bulunmamaktadır. İlamda, işgal harcına konu kullanımların 184 gün 434 gün gibi uzun süreleri kapsadığı tespitine yer verilmiş ve bu alanlardaki imar mevzuatına aykırı olarak yapılmış yapılar hakkında gereğinin yapılması için İçişleri Bakanlığına yazılmasına karar verilmiştir. Söz konusu tespitlerden bu alandaki kullanımların geçici nitelikte olmadığı, süreklilik gösterdiği anlaşılmaktadır." denilmiştir. Bu karara göre, işgali süreklilik kazanan yerler için işgal harcı alınması mevzuata aykırı olacaktır.

Ancak, Belediyenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; belediyenin tasarrufunda bulunan genel hizmetlere ayrılmış alanların uzun sürelerle işgali üzerine ecrimisil alınması gerekirken bazı alanlardan işgal harcı alındığı tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda bu taşınmazların işgalinden mevzuat hükümlerine göre tespit ve takdir edilecek ecrimisil tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Sürdüren İşyerlerinin Bulunması

Belediye sınırları içinde yer alan işyerlerinden bazılarının işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyetlerini sürdürdükleri tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (c) bendinde "Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.", (1) bendinde "Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek." belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır. Yine, 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 3'üncü maddesinin (b) bendiyle, belediye hudutları ile mücavir alan içinde kalan tüm işyerleri ile işletmelere işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermeye belediyelerin yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

Öte yandan, 10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesi ile yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılıp çalıştırılmayacağı, işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı hükme bağlanmıştır.

Diğer taraftan, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 81'nci maddesinde "*Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir.*" denilerek işyerlerinin açılması sırasında ilgililerden söz konusu harcın tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri bir arada değerlendirilmesinden, belediye sınırları ve mücavir alan içerisinde ruhsata tabi tüm işyerleri ile işletmelere İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı vermeye, işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyetlerini sürdüren işyerlerini kapatmaya, açılan işyerlerinden "İşyeri Açma İzni Harcı" tahsil etmeye belediyelerin yetkili olduğu anlaşılmaktadır.

Bu kapsamda ilgili vergi dairelerinden Mamak Belediyesi sınırları içinde faaliyet gösteren aktif işyerlerinin listesi istenmiş, söz konusu listede yer alan işyerleri Belediyede bulunan ruhsat verilen işyerleri listesi ile adres bazında karşılaştırılmıştır. Yapılan incelemede, aktif olarak faaliyet gösteren işyerlerinden bazılarının Belediye kayıtlarında ruhsatlı olarak görünmediği, başka deyişle ruhsatsız olarak faaliyetlerini sürdürdüğü görülmüştür. Ankara Vergi Dairesi Başkanlığı verilerine göre Mamak ilçe sınırları içinde 16.993 faal işyeri bulunmakta iken Belediye tarafından ruhsat verilen iş yeri sayısı 14.310'dur. Bunun yanında kapanmış olan işyerlerinin belediye kayıtlarında halen aktif olarak yer aldığı tespit edilmiştir.

Belediye konuya ilişkin olarak ruhsatlı işyerleri ile vergi mükellefi sayıları arasında farklılık olmasının sebebinin bazı işyerlerinin belediyeden ruhsat alma zorunluluğunun bulunmamasından kaynaklandığı ifade etmiştir. Ancak iki veri arasındaki farkın tamamının bu nedenden kaynaklandığına ilişkin kanıtlayıcı bir belge ve bilgi sunulamamıştır.

Bu durum mevzuata aykırılık teşkil ettiği gibi belediyenin “İşyeri açma izni harcı” gelirlerinde kayba neden olmaktadır. Bu nedenle, gerekli kontrollerin yapılarak iş yeri açma ve çalışma ruhsatına tabi olan, ancak çeşitli nedenlerle belediyeye başvurmayan iş yerleri için gerekli kontrollerin yapılması, ruhsatsız faaliyette bulunan işyerleri için ilgili mevzuatında belirtilen yaptırımların uygulanması, ruhsat başvurularının kabulünden sonra ise söz konusu harcın tahsil edilmesi, son olarak faaliyetini sona erdirmiş işyerlerinin ruhsat durumunun pasife çevrilmesi için gerekli saha çalışmalarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 11: Kiralamalara İlişkin Tahmin Edilen Bedelin Hesaplanmasında Eksiklikler Bulunması

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na göre kiralama ihalesi yapılan taşınmazların, tahmini kira bedellerine ilişkin dayanakların ihale dosyalarında yer almadığı görülmüştür.

Belediyeler mülkiyetlerinde bulunan taşınmazların kiraya verilmesinde 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabi olup kiralama işlemlerini ihale yoluyla yine bu Kanun’da belirtilen esas ve usullere göre gerçekleştirmek zorundadırlar.

Gelir getirici bir niteliğe sahip olan taşınmaz kiralamalarının ihale edilmesinden önce idarece bir takım idari işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bunlardan birisi, ihalenin tahmin edilen bedelinin tespit edilmesidir. Bu yolla idare, taşınmazın kira değerini tahmin ederek ihale işlemi başlatıp başlatmama kararını verebileceği gibi ihaleyi asgari hangi bedel üzerinden sonuçlandırabileceğine ilişkin bir bilgi elde edecektir. Nitekim 2886 sayılı Kanun’a göre gelir getirici ihalelerin, tahmin edilen bedelden aşağı olmamak üzere en yüksek teklif sahibi kişiye verilmesi gerekmektedir.

İhaleye çıkılmadan önce asgari bir tahmini bedelin belli edilmesi ve ihale kararının ve onayının bu bilginin ışığında verilmesi işin doğası gereğidir. Nitekim 2886 sayılı Kanun’un 2’nci maddesine göre bu Kanun’un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarda ve zamanda karşılanması esastır. Aynı şekilde, 5018 sayılı Kanunu’na göre bir kamu kaynağı olan gelirlerin elde edilmesinde görevli ve yetkili olanların, bu kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden ve kullanılmasından sorumludur. Bu ilkelere

uygun bir ihale ise ancak işin niteliğine ve ticari hayatın gerekliliklerine göre her türlü araştırmanın yapılması ve bunun sonuçlarının ihale sürecine yansması ile mümkün olacaktır.

Bu doğrultuda tahmin edilen bedelin tespitine ilişkin olarak 2886 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde yapılan düzenlemelere göre, tahmin edilen bedel idarelerce tespit edilecek veya ettirilecek; işin özelliğine göre gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulacaktır. Bu soruşturmalar sonucunda belirlenmiş olan tahmini bedel, bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap cetvelinde gösterilecek ve ihale dosyası arasında saklanacaktır.

Her ne kadar, kanun koyucunun, tahmin edilen bedele ilişkin soruşturmaların işin özelliğine göre gerektiğinde yapılacağını belirtmiş olmasından hareketle, bahsi geçen soruşturmaların yapılıp yapılmaması konusunda idarelerin takdir hakkına sahip olduğu düşünülse bile, takdir hakkının sınırsız olmadığı, kamu hizmetinin gerekleri ve kamu yararı amacı taşınması gerektiği malumdur. Bu nedenle, tahmin edilen bedelin tespitine ilişkin olarak gerekli araştırmaların yapılmadığı durumlarda, bunun objektif ve somut bir biçimde gerekçelendirilmesi gerekmektedir.

Bu konudaki yasal düzenlemeler yukarıdaki gibi olmakla birlikte, Kurum tarafından 2886 sayılı Kanuna göre ihalesi yapılan taşınmaz kiralamalarına ilişkin dosyaların incelenmesinden, tahmin edilen bedelin tespitine ilişkin olarak gerekli araştırma ve soruşturmaların yapılmadığı, bu soruşturmaların neden yapılmadığına ilişkin ise bir gerekçe sunulmadığı, tahmin edilen bedelin sadece bir tutanak ile belli edildiği ve ihale dosyasında bu tutanağın herhangi bir dayanağının bulunmadığı tespit edilmiştir.

Bu durum mevzuata aykırılık oluşturmasının yanında, örneğin tahmin edilen bedelin düşük belirlendiği ve istenen rekabet ortamının oluşmadığı durumlarda, Kurum taşınmazlarının piyasa rayiçlerinin altında bir bedelle kiraya verilmesi riskini de beraberinde getirmektedir. Aynı şekilde tahmini bedelin yüksek belirlendiği durumlarda da, ihaleye katılımın olmaması nedeniyle yeni bir ihaleye çıkılması ve bunun sözleşmesinin imzalanmasına kadar geçecek süre içinde Kurumun kira gelirinden mahrum kalması gibi bir risk söz konusudur.

Bu itibarla, işlemlerin yasal düzenlemelere uygun bir şekilde yürütülmesi ve yukarıda belirtilen risklerin bertaraf edilmesi bakımından, tahmin edilen bedelin tespit edilmesi işlemlerinde, Kanun'da belirtilen mercilerden bilgi edinilmesine yönelik olarak gerekli

araştırmaların yapılması ve araştırma sonuçlarının tahmin edilen bedelin dayanağı olarak ihale dosyasında saklanması gerekmektedir.

BULGU 12: Belediyenin Bütçe Gelirlerinde Tahsil Oranının Düşük Olması

Belediyenin gelirlerinin takip ve tahsilinde mevzuatta belirlenen süreçlerin tam ve sağlıklı bir şekilde işletilmediği, bu nedenle bazı gelir kalemlerinde tahakkuk-tahsil oranının düşük kaldığı, bu durumun Belediyenin mali durumu üzerinde olumsuz etki oluşturduğu görülmüştür.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesini sağlama sorumluluğu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 10'uncu maddesi gereğince öncelikle üst yöneticidedir. Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinde de belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme sorumluluğunun belediye başkanında olduğu açıkça hükme bağlanmıştır.

Üst yöneticiler bu sorumluluğun gereğini, 5018 sayılı Kanun'un 60'ıncı maddesinde açıkça görevli kılınan mali hizmetler birimi aracılığıyla yerine getirecektir. Anılan Kanun'un 38'inci maddesinde ise yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Bu doğrultuda Belediyenin vergi/kira/para cezası gelirlerinin de tahakkuk ve tahsil işlemlerinin mevzuata uygun olarak zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasına ilişkin görev ve sorumluluk üst yönetici ile Mali Hizmetler Müdürlüğündedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin bazı alacaklarına ilişkin tahsilat oranlarının düşük kaldığı, bu durumun ise Belediyenin mali durumunu olumsuz etkilediği görülmüştür.

Tablo 11: Bazı Gelir Kalemlerinin Tahakkuk Tahsilat Oranı

Gelir Türü	Toplam Tahakkuk (TL) (A)	Yılı Net Tahsilatı (TL) (B)	Gelecek Yıla Devreden Tahakkuk (TL)	Tah. Tahsilat Oranı (%) (B/A)
Diğer İdari Para Cezaları	9.363.641,08	1.438.005,47	7.919.421,36	15,36
7326 sayılı Kanun Kapsamında Katsayı Tutarı	710.838,13	118.412,81	591.880,02	16,66
Diğer Harcamalara Katılma Payları	728.830,48	121.547,13	607.283,35	16,68
Konutlara Ait Çevre Temizlik Vergisi	4.996.043,04	921.244,29	4.043.453,20	18,44
Diğer Vergi Cezaları	6.517.957,24	1.472.270,66	5.036.271,29	22,59
İşgal Harcı	9.432.596,90	2.246.208,49	7.182.188,17	23,81
İlan ve Reklam Vergisi	1.607.064,20	460.665,26	1.139.564,49	28,67
İşyeri ve Diğer Şekillerde Kullanılan Binalara Ait Çevre Temizlik Vergisi	2.357.568,22	1.042.919,41	1.306.594,81	44,24
Arazi Vergisi	592.095,66	288.608,98	290.439,02	48,74
Arsa Vergisi	41.244.064,18	21.162.760,38	17.942.682,34	51,31
Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri	5.795.749,97	3.370.591,05	2.357.038,48	58,16
Diğer Çeşitli Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	16.679.607,04	10.172.283,12	6.507.323,92	60,99
Bina Vergisi	111.054.817,90	68.466.329,03	42.287.562,90	61,65

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere tahakkuk oranları bazı gelir çeşitlerinde düşük olarak gerçekleşmiştir.

Bu itibarla, iş ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygun şekilde yapılmasını, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını, mükellefler arasında vergi adaletinin sağlanmasını teminen, gelirlerin zamanında tahsilini sağlamaya yönelik sistemin kurulması, etkin bir şekilde işletilmesi ve hukuki prosedürlerin kanunlarda belirtilen süreler içinde uygulanması ile ilgili olarak üst yönetici ve ilgili birimlerce gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 13: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2021 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde; *"Bu Kanun'un 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz."* hükmü yer almaktadır.

Anılan Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 404.732,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği; "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 121.405,00-TL'yi, diğer idarelerin 40.443,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlarını ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Buna göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21'inci maddenin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddenin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan "4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62 nci maddesinin (1) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ" in "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında; Kanun'un 62'nci maddesinin (1) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanun'un gerek 21'inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında

yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği,

3'üncü fıkrasında ise Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı,

İfade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal alımlarında, aşağıdaki tablodan görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 12: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alım ve Yapım İşlerinde Ödenek Sınırı Aşımı

Harcama Kalemleri	2021 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (A)	Toplam Ödenek'in % 10'u (Sınır) (B=A*%10)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı (C/A)
Mal Alımı	86.780.150,00	8.678.015,00	32.309.707,80	23.631.692,80	37

Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen mal alımlarında, bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 14: Park, Bahçe Bakım ve Onarım İşlerinin Hizmet Sözleşmesi Kapsamında Belediye Şirketine Yaptırılması

Park ve yeşil alanların bakımı kapsamında yaptırılan yapım işlerinin süreli hizmet sözleşmesi imzalanarak belediye şirketine verildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin birinci fıkrasının 696 sayılı KHK ile değişik (e) bendinde, belediyelerin ve belediye şirketlerinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet

alımı yapamayacağı düzenlenmiş; yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı “park ve bahçe bakım ve onarımı” işleri de bu kapsamda personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmiştir.

Öte yandan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımını yasaklayan yukarıdaki madde hükmüne 375 sayılı KHK ile istisna getirilmiştir. Sözü edilen KHK’nın ek 20’inci maddesi ile belediyelerin, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4734 sayılı Kanun’un 22’inci maddesindeki limit ve şartlar ile 62’inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle sermayesinin yarısından fazlası belediyelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerden birini, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebileceği hüküm altına alınmıştır.

Buna göre belediyeler, daha önceden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yoluyla karşıladıkları personel ihtiyaçlarını kendi şirketleri ile doğrudan karşılayabileceklerdir. Mamak Belediyesi de bu kapsamda bir personel şirketi kurmuş olup personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri bu şirkete gördürmektedir. Bunun yanında 2019 yılında kurulan ve faaliyet alanı genel olarak inşaat, peyzaj, çiçekçilik olan başka bir şirketi daha bulunmaktadır. Belediye 2021 yılı içerisinde parkların bakım ve onarımı için bu şirket ile doğrudan hizmet alımı sözleşmesi imzalamıştır. Bu sözleşme kapsamında personel temini, yapım ve iş makinası kiralama işi bulunmaktadır.

Ancak söz konusu doğrudan hizmet alımı sözleşmesine konu olan işlere bakıldığında, bunların basit bakım ve onarımlardan ziyade yeni yapılan imalatları da bünyesinde barındırdığı ve hizmet sözleşmesi içerisinde önemli bir paya sahip olduğu görülmüştür. Bu nedenle, Belediyenin kendi şirketi olsa dahi, yapım işi kapsamına girecek bakım ve onarım işini ihale yapmaksızın bir üçüncü kişiye yaptırması hukuken uygun değildir. Zira Belediyelerin yaptıracakları yapım işleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na tabi olup bu Kanun’un ve ikincil mevzuatın yapım işleri için belirlemiş olduğu ihale prosedür ve kontrol süreçlerinin uygulanması gerekmektedir.

Bu itibarla, 4734 sayılı Kanun kapsamına giren işlerin ihale edilmeksizin, istisna kapsamında olan doğrudan hizmet alımı sözleşmesine konu edilmesi mevzuata aykırı olup bu tür işlerin esas alım usulü olan açık ihale usulü ile yaptırılması gerekmektedir.

BULGU 15: Birim Fiyatların Tespitinde Ticaret Odasınca Onaylanmamış Yerel Rayiçlerin Kullanılması

Belediyece gerçekleştirilen yapım işlerine ilişkin yeni fiyat tespitlerinde kullanılan yerel rayiçlerin ilgili Ticaret Odasınca onaylı olmadığı görülmüştür.

Yapım işlerinin devamı sırasında meydana gelen iş artışları ve bunların bedellerinin belirlenmesine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin ekinde yer alan Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde yapılmıştır. Anılan Şartname'nin 22'nci maddesi ile sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespit edilmesine ilişkin usuller belirlenmiş bulunmaktadır. Buna göre, bir iş artışı sonucu yeni fiyat yapılması gerekli olduğunda, söz konusu maddedeki yöntem ve esaslara uygun bir biçimde yeni birim fiyat oluşturulmalıdır.

Buna göre, iş artışının söz konusu olduğu durumda önce bu maddede belirtilen esaslar çerçevesinde bir analiz oluşturulacak daha sonra bu analizde yer alan girdiler için yine bu maddede belirtilen yöntemlerden biri, birkaçı veya tamamı kullanılarak rayiç tespiti yapılacaktır.

Rayiçlerin tespitine yönelik olarak madde de belirtilen yöntemlerden yerel rayiçlerin kullanılması cihetine gidildiğinde ise bunların ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ait yerel rayiçler olması zorunludur.

Ancak, Belediye ihalesi gerçekleştirilen ve sözleşmenin uygulanması sırasında iş artışı söz konu olan yapım işlerinde, yeni fiyatın tespitinde kullanılan rayiçlerin ticaret ve/veya sanayi odası onaylı olmadığı görülmüştür. Bu durum, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca, söz konusu Şartname'nin öngördüğü şekliyle onay mekanizmasının işletilmemesi durumunda, piyasa rayiçlerinin üzerinde fiyat tespit edilmesi riski meydana gelmektedir.

Kamu idaresi konuya ilişkin olarak inşaat girdi fiyatlarında meydana gelen beklenmeyen artışlardan dolayı fiyat tekliflerinin çok kısa süreli verildiğini, birim fiyatların tespit edilmesinde Ticaret odasınca onaylanmış rayiçlerin beklenilmesinin fiyatların geçirililiğini kaybetmesine neden olduğunu bildirmiştir.

Ancak bu durum yasal düzenlemeler karşısında hukuki bir gerekçe oluşturmamaktadır. Diğer yandan Belediye önceki yıllarda tespit edilen birim fiyatların ticaret odası onaylı olduğuna ilişkin bir kanıt da sunmamıştır.

Bu itibarla, iş artışına konu imalatların fiyatlarının tespitinde yerel rayiçlerin kullanılması söz konusu olduğunda, bunların ticaret ve/veya sanayi odalarınca onaylanmış olması gerekliliğine dikkat edilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Yapım İşi İhalelerine Katılım ve Yeterlilik Kriterlerinin Eksik Belirlenmesi

Bazı yapım işi ihalelerinde, ihaleye katılabilmek için ilgili mevzuatı uyarınca aranması gereken yapı müteahhitliği yetki belge numarasının katılım ve yeterlilik kriteri olarak belirlenmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 10'uncu maddesinde ihaleye katılımda yeterlik kuralları belirlenmiş, söz konusu maddenin birinci fıkrasıyla ihaleye katılacak isteklilerden ekonomik ve malî yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliklerinin belirlenmesine ilişkin olarak hangi bilgi ve belgelerin istenebileceği hükme bağlanmıştır. Yine aynı madde de, istenilecek bu bilgi ve belgelerden hangilerinin yeterlilik değerlendirmesinde kullanılacağına ihale dokümanında ve ihaleye veya ön yeterliğe ilişkin belgelerde belirtileceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan 4734 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesi Kamu İhale Kurumu ile ilgili hükümleri düzenlemiştir. Anılan maddede Kurumun görev ve yetkileri de sayılmıştır. Buna göre; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek, yönetmelik ve tebliğler çıkarmak Kurumun görev ve yetkileri arasındadır. Bu yetkiye istinaden Kurum tarafından, ihaleye katılacak isteklilerden istenilmesi zorunlu olan bilgi ve belgeler Kurum tarafından çıkarılan uygulama yönetmeliklerinin eki olan tip idari şartnamelerde belirlenmektedir. Ayrıca Kamu İhale Genel Tebliği ile de bu yönde düzenlemeler yapılmaktadır.

Bu bağlamda, Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Yapı Müteahhitliği Yetki Belge Numarası" başlıklı 53.4'üncü maddesinde, "*İdarelerce, mevzuatı gereği yapı ruhsatı alınması gereken yapım işlerinin ihalelerinde, ön yeterlik veya idari şartnamenin katılım ve yeterlilik kriterlerine ilişkin maddesinin "İhale konusu işin yerine getirilmesi için alınması zorunlu olan ve ilgili mevzuatında o iş için özel olarak düzenlenen sicil, izin, ruhsat vb. belgelerin"*

istenilmesine ilişkin bendinde, “yapı müteahhitliği yetki belgesi numarası”na yer verilmesi gerekmektedir.” denilerek yapı ruhsatı alınması gereken yapım işlerinde “yapı müteahhitliği yetki belge numarası” yeterlilik kriteri olarak belirlenmiştir.

Yine söz konusu Tebliğ’de yapılan düzenleme ile aday veya isteklilerin son başvuru veya ihale tarihi itibarıyla ilgili mevzuatı uyarınca yapı müteahhitliği yetki belgesi numarası almış, Yapı Müteahhitliği Bilişim Sistemine (YAMBİS) kayıtlı ve kayıtların aktif durumda olması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, mevzuatı gereği yapı ruhsatı alınması gereken bazı yapım işlerine ait idari şartnamelerde “yapı müteahhitliği yetki belgesi numarası” katılım ve yeterlilik kriteri olarak belirlenmediği görülmüştür. Bu durum ihaleye katılmak için gerekli kriterleri sağlamayan isteklilerle sözleşme imzalanmasına neden olabilecektir.

Açıklanan nedenlerle, ihaleye katılım ve yeterlilik kriterlerinin yasal düzenlemelere uygun şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Garanti Süresi Öngörülen Mal Alımlarında Süre Dolmadan Kesin Teminatın İade Edilmesi

Garanti süresi öngörülmüş mal alımlarında söz konusu süre dolmadan kesin teminatın tamamının iade edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 43’üncü maddesi uyarınca ihale üzerine kalan isteklilerin taahhütlerini sözleşme ve ihale dokümanı hükümlerine uygun olarak yerine getirmesini sağlamak amacıyla ihale bedeli üzerinden %6 oranında kesin teminat alınmaktadır.

Alınan bu teminatların hangi şartlarda ve ne zaman iade edileceğine dair düzenlemeler ise 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun 13’üncü maddesinde yapılmıştır. Buna göre, işe ilişkin taahhüdün sözleşme ve ihale dokümanı hükümlerine uygun olarak yerine getirildiği ve yüklenicinin bu işten dolayı idareye herhangi bir borcunun olmadığı tespit edildikten sonra alınmış olan kesin teminat ve varsa ek kesin teminatların; mal ve hizmet alımlarında Sosyal Sigortalar Kurumundan ilişiksiz belgesinin getirildiği saptandıktan sonra; alınan mal veya yapılan iş için bir garanti süresi öngörülmesi halinde yarısı, garanti süresi dolduktan sonra kalanının yükleniciye iade edilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin eki Tip Sözleşme’nin “Garanti ve Bakım, Onarım” başlıklı 16’ncı maddesinin yedinci fıkrasında; garanti

kapsamındaki malzemede sözleşme süresi içerisinde tespit edilecek hata, ayıp ve eksikliklerin garanti sağlayan kişi veya kuruluş tarafından giderilmesini yüklenicinin üstleneceğini, bu yükümlülüğün yüklenici tarafından yerine getirilmemesi halinde ise idarenin garantinin sağlanması için yapacağı tüm giderleri yüklenicinin alacağından kesmek veya teminatını paraya çevirerek tahsil etmekle yetkili olduğu düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen hükümlere göre mal alımlarında bir garanti süresi öngörülmüş ise garanti süresi dolmadan kesin teminatların tamamının iade edilmemesi gerekmektedir. Ancak yapılan incelemede, Belediyece yapılan bazı mal alımları için ihale dokümanında garanti süresi öngörülmesine rağmen kesin teminatların mal alımının gerçekleşmesine müteakip yüklenicilere iade edildiği görülmüştür.

Bu durum yüklenicinin idareye teslim ettiği mallarda ortaya çıkacak hata, ayıp ve eksikliklerin garanti sağlayıcılar tarafından giderilmemesi halinde Belediyenin yüklenicinin teminatına başvurma olanağını ortadan kaldırmaktadır. Bu nedenlerle, garanti süresi öngörülmüş mal alımlarında kesin teminatın tamamının garanti süresi dolmadan iade edilmemesi gerekmektedir.

BULGU 18: Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımlarda Yasaklılık Sorgulaması Yapılmaması ve Alımların EKAP'a Kaydedilmemesi

Doğrudan temin yöntemi ile yapılan alımlarda, yasaklılık sorgusunun yapılmadığı ve yapılan alımların Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP)'na kaydedilmediği görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Teyit işlemleri" başlıklı 30.5.4'üncü maddesinde 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi uyarınca doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde alım yapılacak kişi ya da firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının teyit ettirilmeyeceği; ancak anılan Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit dâhilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kamu İhale Kurumunun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda, söz konusu kişiden alım yapılmaması gerektiği belirtilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden yapılacak diğer işlemleri düzenleyen 30.9.2'nci maddesinde ise, doğrudan temin yoluyla yapılan

alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar “Doğrudan Temin Kayıt Formu” doldurularak Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinde kayıt altına alınacağı ifade edilmiştir.

Ancak doğrudan temin yöntemi ile yapılan alımlar incelendiğinde, alım yapılan gerçek veya tüzel kişinin KİK’in internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunulmadığının kontrol edilmediği, alım yapıldıktan sonra ise buna ilişkin bilgilerin EKAP’a kaydedilmediği görülmüştür.

Söz konusu sorgulamanın yapılmaması ihale yasaklısı olan bir kişiden alım yapılma riskini meydana getirmektedir. Diğer yandan, doğrudan temin yöntemi ile yapılan alımların EKAP’a kaydedilmemesi, Kamu İhale Kurumunun doğrudan temin alımların ilişkin derlemiş olduğu istatistiklerde eksikliğe neden olmaktadır.

Bu nedenlerle, doğrudan teminle yapılan alımlarda, yasaklılık sorgulamasının yapılması ve alımların EKAP’a kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 19: Kompanzasyon Sisteminin Bakım, Onarım ve Arızalarının Zamanında Yapılmaması Nedeniyle Reaktif Enerji Bedeli Ödenmesi

Elektrik sayaçlarına reaktif enerji miktarını ölçmek üzere kompanzasyon sistemi kurulmasına rağmen sistemin bakım, onarım ve arızalarının zamanında yapılmaması nedeniyle reaktif enerji bedeli ödendiği görülmüştür.

Dağıtım Lisansı Sahibi Tüzel Kişiler ve Görevli Tedarik Şirketlerinin Tarife Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esasların 13’üncü maddesinde; kurulu gücü 50 kVA’nın altında olan müşteriler, çektikleri aktif enerji miktarının yüzde otuz üçünü aşan şekilde endüktif reaktif enerji tüketmeleri veya aktif enerji miktarının yüzde yirmisini aşan şekilde kapasitif reaktif enerji vermeleri halinde; kurulu gücü 50 kVA ve üstünde olanlar ise, çektikleri aktif enerji miktarının yüzde yirmisini aşan şekilde endüktif reaktif enerji tüketmeleri veya aktif enerji miktarının yüzde on beşini aşan şekilde sisteme kapasitif reaktif enerji vermeleri halinde reaktif enerji tüketim bedeli ödemekle yükümlü olduğu hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla tüketicilerin önce sistemden çektikleri (endüktif reaktif enerji) ve daha sonra sisteme verdikleri (kapasitif reaktif enerji) reaktif enerjiye ilişkin olarak belirlenen sınırların aşılması halinde reaktif enerji bedeli elektrik faturasına yansıtılmaktadır.

Elektrik faturasına yansıtılan reaktif enerji bedelinin önüne geçebilmek, kompanzasyon sisteminin kurulması ve sonraki süreçte sistemin etkin olarak çalışmasını temin için zaruri

bakımların yapılması gerekmektedir. Ancak yapılan incelemede, belediyede kurulu sistemin bakım, kontrol ve arızalarının zamanında yapılmaması nedeniyle elektrik faturalarında reaktif enerji bedeli ödendiği görülmüştür.

Belediyece konuya ilişkin olarak her ne kadari reaktif enerji bedelinin doğmasına yol açan arızalar hakkında Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğünün bilgilendirildiği ve arzuların giderilmesinin sağlandığı, ayrıca reaktif enerji bedellerinin bir defaya mahsus olarak iptal edilebildiği için ödenen bedellerin elektrik dağıtım firmasından talep edildiği bildirilmiş ise de, bu hususta herhangi bir kanıyolayıcı bilgi ve belge gönderilmemiştir.

Bu itibarla, kamu kaynaklarının verimli ve ekonomik kullanılmasını teminen, kompanzasyon sisteminin bakımlarının zamanında yaptırılarak reaktif enerji bedeli ödenmesine mahal verilmemesi gerekmektedir.

BULGU 20: Bağış Yoluyla Şirket Devralınması

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun kapsamında Cumhurbaşkanının iznine tabi olan şirket kurulması işleminin, Kanun'un amacına aykırı olarak bağış alınması yoluyla gerçekleştirildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70'inci maddesinde, belediyenin, kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurmasına imkân tanınmıştır. Aynı Kanun'un "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'nci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendine göre, Türk Ticaret Kanunu'na tâbi şirket kurulmasına karar yetkisi belediye meclisinde bulunmaktadır.

Belediye tarafından şirket kurulmasına ilişkin olarak 5393 sayılı Kanun'da yer alan düzenlemelerin yanında, 4046 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde, Belediyeler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması, Cumhurbaşkanının iznine tâbi kılınmıştır.

Yer verilen hükümlere göre, belediyelerce, bu konuda meclis kararı ve Cumhurbaşkanından izin alınmak şartıyla kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında faaliyet göstermek üzere Türk Ticaret Kanunu hükümleri çerçevesinde şirket kurulması ile mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması mümkündür.

Öte yandan, belediye tarafından yeni bir şirket kurulması veya mevcut bir şirkete ortak olunması hususunda yasal düzenlemeler mevcut iken, bağış yoluyla şirket edinmeye ilişkin

mevzuatımızda özel bir hüküm bulunmamaktadır. Her ne kadar 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde bağış almak belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmış olsa da, şirket kurulması işlemleri için özel kanun niteliğindeki 4046 sayılı Kanun'da öngörülmüş olan izin alma sürecini aşacak şekilde şirket devralınması mevzuata aykırı olacaktır.

Hâl böyleyken, yapılan incelemede 24.06.2019 tarihinde kurulmuş olan bir şirketin kuruluşundan dokuz gün sonra 03.07.2019 tarihinde Mamak Belediyesine şartsız ve bedelsiz olarak hibe edildiği, Belediyenin de bu bağışı kabul ettiği görülmüştür.

Bağışı yapılan söz konusu şirketin sadece 50.000 TL olan zorunlu sermaye tutarı ödenmiş olup bunun dışında aktifinde veya pasifinde herhangi bir değer bulunmamaktadır. Ayrıca söz konusu şirket kuruluşundan Belediye bağış yoluyla devrine kadar herhangi bir ticari faaliyette de bulunmamıştır.

Böylece, Kanun'a göre Cumhurbaşkanının iznine tabi olan şirket kurulması işlemi, söz konusu izin süreci işletilmeden bağış yöntemi ile gerçekleştirilmiştir. Bağış yoluyla devir alınan şirket Belediye devrinden itibaren aktif olarak faaliyet göstermeye başlamıştır.

Ancak, yukarıda da belirtildiği üzere 4046 sayılı Kanun gereğince yeni bir şirket kurulması işlemi Cumhurbaşkanı iznine tabidir. Bu nedenle, belediye tarafından yeni bir şirket kurulmak istenmesi halinde gerekli iznin alınması gerekmektedir.

BULGU 21: Belediyeye Ait Arazilerin İzinsiz Kullanılması ve Bu Kullanımlardan Ecrimisil Talep Edilmemesi

Belediyeye ait bazı arazilerin şahıslarca tarım amaçlı olarak izinsiz kullanıldığı, bu kişilerden herhangi bir bedel alınmadığı görülmüştür.

Kamu kaynakları arasında yer alan belediye taşınmazlarına ilişkin temel düzenlemeler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde yapılmış olup bu maddeye göre, Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince, taşınır ve taşınmaz edinilmesi, yönetilmesi, trampası, elden çıkarılması, ecrimisilin tahsil ve takibinde izlenecek yöntem, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin yönetimi ve korunması, işgalli malların tahliyesi gibi hususlar ilgili kanunlarında düzenlenir.

2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasında; "*Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve*

tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz.” denilmektedir.

Aynı maddenin dördüncü fıkrasında da; işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmektedir. Dolayısıyla bu hükümlere istinaden, işgal altındaki idare taşınmazları için ecrimisil talep edilmesi ve akabinde tahliye işlemi için de talepte bulunulması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, Belediyeye ait bazı arazilerin şahıslarca izinsiz olarak tarım amacıyla kullanıldığı, taşınmazların bu şekilde kullanımına ilişkin olarak Belediyece ecrimisil talep edilmediği görülmüştür.

Bu itibarla, kamu kaynaklarının mevzuata uygun olarak yönetilmesini teminen, Belediyeye ait arazilerin izinsiz olarak işgal edilip edilmediğinin belli aralıklarla kontrol edilmesi, taşınmazların işgal edildiğinin tespit edilmesi halinde ise fuzuli şagilden ecrimisil talep edilmesi gerekmektedir.

BULGU 22: Hacedilemeyen Gelirlerin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi

Belediyenin hacedilemeyen gelirlerini teşkil eden vergi, resim ve harçların tahsil edildiği banka hesabında, haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerin de bulunduğu, dolayısıyla hacedilemeyen gelirlerin ayrı banka hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun 82'nci maddesinde; özel kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen malların hacedilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyelerin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15'inci maddesinde; “*Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri hacedilemez.*”denilmek suretiyle belediyenin haczi mümkün olmayan varlıkları sayılmıştır.

Yargıtay 12. Hukuk Dairesi 20.03.2012 tarih ve E.2011/22082 K.2012/8629 sayılı Kararında, borçlu belediyece haczi kabil olmayan paralar ile haczi mümkün olan paraların aynı

hesapta toplanmasının ve birbirine karıştırılmasının, haczedilemezlik hakkından feragat olarak kabul edileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, belediyenin vergi, resim ve harç gelirlerinin tahsil edildiği banka hesabında, haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerin de bulunduğu tespit edilmiştir. İlgili Yargıtay Kararında bu tür hesaplar “havuz hesap” olarak nitelendirilmektedir. Belediyenin haczedilemeyen gelirlerini ayrı hesapta tutmayarak haczi kabil gelirlerle ortak havuz hesabında birleştirmesi, bu hesaptaki bakiyenin vergi, resim ve harç gelirlerinden mi yoksa haczedilebilir gelirlerden mi oluştuğunun belirlenmesini imkânsız hale getirmektedir.

İcra hukukunda haczedilemezlik kuralı istisna olup 5393 sayılı Kanun’da belirtilen hükmün, kamu hizmeti gören ve kamu tüzel kişiliğini haiz belediyeler için hukuk devletinde teminat altına alınmış bir güvence oluşturmayı amaçladığı kuşkusuzdur. Ancak söz konusu güvencenin tesis edilebilmesi için, “havuz hesabı” uygulamasının sonlandırılması, haczedilemeyen gelirler ile haczi kabil varlıkların ayrı hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 23: Belediye Meclis Kararı Olmadan Kamu Kurumları ve Derneklerle Protokol Yapılması

Belediye meclis kararı alınmadan bazı kamu kurumları ve dernekler ile protokol yapıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 75’inci maddesine göre, belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konulara, diğer kamu kurum ve kuruluşları ve derneklerle ortak hizmet projesi gerçekleştirebilmektedir.

Bu madde kapsamında yapılacak ortak hizmet projeleri için ilk şart bu hususta alınmış bir belediye meclis kararı bulunması olup belediye meclis kararı olmadan yukarıda sayılanlar ile ortak hizmet projesi gerçekleştirilebilmesi hukuken mümkün değildir.

Ancak yapılan incelemede, bazı kamu kurumları ve derneklerle ortak hizmet projesi gerçekleştirilmesine yönelik protokol imzalandığı, ancak bu hususta meclis kararı alınmadığı görülmüştür.

Açıklanan nedenlerle, kamu kurum ve kuruluşları ile dernekler ile yapılacak ortak hizmet projeleri için belediye meclisince bu hususta karar alınması gerekmektedir.

BULGU 24: Kentsel Dönüşüm Projesi Konut Sözleşmesinde Öngörülmemesine Rağmen Kira Yardımı Ödenmesi ve Kira Yardım Süresinin Aşılması

Mamak Altağaç-Karaağaç-Hüseyingazi Mahalleleri; Anayurt-Gülseren Mahalleleri; Diriliş Mahallesi Kentsel dönüşüm ve Geliştirme Projelerinde hak sahipleri ile imzalanan konut sözleşmelerine kira bedeli ödenmeyeceğine dair hüküm olmasına rağmen sözleşmelerde revizyon yapılmadan sözleşme tarihinden itibaren 48 ayı geçen kira yardımı ödemesi yapıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73'üncü maddesinde "*Belediye, belediye meclisi kararıyla; konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir.*" denilmiştir.

Afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esaslar 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ile belirlenmektedir.

Kentsel yenileme ve dönüşüm projesine ilişkin olarak 775 Sayılı Gecekondu Kanunu - 5393 Sayılı Belediye Kanunu 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu 3194 Sayılı İmar Kanunu ve 6306 Sayılı yasalar ve ilgili yönetmelikler ile Mamak Belediyesi 'Arsa Konut ve İşyeri Üretimi, Tahsisi, Kiralaması ve Satışına Dair Yönetmelik çerçevesinde düzenlenen 'Kentsel Yenileme ve Gecekondu Dönüşüm Projesi' Uygulama Esaslarına İlişkin Yönetmelik 2012 tarihinde Meclis Kararları ile kabul edilerek uygulamaya konulmuştur.

Kentsel Yenileme ve Gecekondu Dönüşüm Alanı ilan edilen Mamak Altağaç-Karaağaç-Hüseyingazi Mahalleleri, Anayurt-Gülseren Mahalleleri ile Diriliş Mahallesi dönüşüm projelerine ilişkin TOKİ ile Mamak Belediyesi arasında mutabakata varılarak Ağustos 2012 tarihinde protokoller imzalanmıştır.

Meclis Kararı ile kabul edilen Uygulama Yönetmeliği'nin uygulama esasları bölümünün 6'ncı maddesinde;

“Kentsel Yenileme Gecekondu Dönüşüm ve Gelişim Proje alanı içerisinde üretilecek konutlar kat karşılığı inşaat esaslarına göre ve mevcut imar hakları verilmek suretiyle yaptırılacağından kesinlikle kira yardımı ödenmeyecektir”

denilerek proje dahilinde kira yardımı yapılmamasına karar verilmiştir. Proje kapsamında hak sahipleri ile yapılan bireysel konut sözleşmelerinde de söz konusu enkaz ve arsa hissesi karşılığında anlaşmış olunun dairelerin geç tesliminden dolayı belediyeden kira bedeli talep edilmeyeceğine dair hüküm konulmuştur.

6306 Sayılı Kanun’un Uygulama Yönetmeliği’nin 16’ncı maddesine göre; riskli alanlarda 48 ayı geçmemek şartı ile ilgili kurumca belirlenecek süre ve miktarda kira yardımı yapılabilecektir. Ancak yine aynı maddede aylık kira bedelinin Bakanlıkça belirleneceği ve kiracı olarak ikamet edenlere, işyeri işletenlere ve Kanun kapsamında taşınmaz anlaşma yolu ile kamulaştırılanlara iki katı kadar, defaten kira yardımı (taşınma yardımı) yapılabileceği hükmü getirilmiştir.

Açıklanan nedenlerle, Belediye Meclisinin belirlediği Uygulama Esaslarına İlişkin Yönetmelik hükmü değiştirilmeden, hak sahipleri ile yapılan konut sözleşmelerindeki kira yardımı yapılmayacağı ve konut teslimlerindeki gecikmeden dolayı kira bedeli istenemeyeceği hükümlerinde bir revizyona gidilmeden kira yardımı yapılması mümkün değildir. Ayrıca bu revizyonlar yapılmış olsa bile hak sahiplerine 48 aydan sonra kira yardımı yapılması mevzuata aykırı olacaktır.

Bu itibarla, kentsel dönüşüm ve geliştirme projelerinde kira yardımı yapılması için meclis tarafından kabul edilen Uygulama Yönetmeliği’nde bu yönde bir karar alınması ve vatandaşlarla yapılan konut sözleşmelerine de kira ödeneceğine dair hüküm konulması gerekmektedir.

BULGU 25: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

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

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

hüküm altına alınmıştır.

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

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı

yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede Belediyede görev alan kadrolu 121 işçiden 39'unun 200 ile 400 gün, 43'ünün 100 ile 200 gün, 23'ünün ise 50 ile 100 gün arasında kullanılmayan izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

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

BULGU 26: Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosunun Memuriyete Sınavsız Giriş Yöntemi Olarak Kullanılması

Özel kalem müdürü olarak açıktan atanan kişilerden bazılarının diğer memuriyet kadrolarına sınavsız atandığı ve bu şekilde özel kalem müdürlüğü kadrosunun memuriyete sınavsız girişin bir yolu olarak kullanıldığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, devlet memurluğuna atanabilme şartları ve süreçleri ayrıntılı olarak düzenlenmiş olup bazı kamu görevlerine ise; atanma, sınav, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümler dikkate alınmaksızın memur atanabileceği belirtilmiştir. Kamu yönetiminde idari açıdan özellik taşıyan bazı görevler için genel kurallara bağlı kalmaksızın atanabilme olanağı sağlayan memur kadrolarına "istisnai memuriyetler" adı verilmektedir.

657 sayılı Kanun'da istisnai memuriyet olarak sayılan özel kalem müdürlüğü kadrosu hususunda İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce 03.06.2009 tarihli ve B.05.0.MAH.0.08.01.00/900-14626 sayılı Genelge yayımlanmış ve bu Genelge ile söz konusu kadroya yapılacak atamalara ilişkin bazı düzenlemeler yapılmıştır. Genelge'de; özel kalem müdürlüğü kadrolarına atanacakların, öncelikle belediyede çalışan memurlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar arasından seçilmesinin esas olduğu, memurlar

arasından yapılacak atamalarda, Bakanlık izninin alınmayacağı, özel kalem müdürlüğü kadrolarına yapılacak açıktan atamaların ise Bakanlık izni ile yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59'uncu maddesi kapsamında verilen atama yetkisinin, sınırsız bir yetki olmadığı, bu yetkinin memuriyete sınavsız girişin bir yönetimi gibi kullanımına hukuken imkân bulunmadığı, bu sebeple, özel kalem müdürlüğü kadrolarına atanacakların seçiminde, belediye başkanlarının bir seçim dönemi boyunca çalışabilecekleri ehliyet ve liyakat sahibi kişileri tercih etmelerinin esas olduğunun altı önemle çizilmiştir.

Sayıştay Genel Kurulunun 04.04.2005 tarihli ve 5119/1 no.lu Kararı'nda da; istisnai memuriyete açıktan atandıktan sonra, diğer memur kadrolarına atanma hususuna ilişkin 657 sayılı Kanun'da açık bir düzenlemenin olmadığı, ancak açıktan istisnai memuriyete atanan kişinin naklen diğer memur kadrolarına atanabilecekleri kabul edilse bile, bu konuda açılmış sınavlara girmiş ve başarılı olmuş kişilerin atamayı bekledikleri bir durumda, bu sınavlara girmediği halde bazı kişilerin istisnai memurluklar kullanılarak diğer memurluk kadrolarına atanmaları, devlet memurluğu alımı için duyurulan sınava katılarak başarılı olmuş ve atamayı bekleyen kişiler aleyhine haksız bir durum yarattığı, ayrıca, sınavlarda başarılı olarak atanmayı bekleyenler varken, istisnai memurluk kadrolarının sınavsız devlet memurluğu teminine yönelik uygulamaya dönüştürülmesi, bu memuriyete atanmada tanınan kolaylığın istismarı anlamına da geldiği belirtilmiştir. Bu durumun Anayasanın kişilerin kanun önünde eşitlik ve kamu hizmetine girmede eşitlik ilkelerini ihlal edici nitelikte olduğu ifade edilmiştir.

Sayıştay Genel Kurulu Kararı'nda sonuç olarak; “... *Sadece hizmetin gereği olarak kullanılması gereken istisnai memurluk kadrolarının, devlet memurluğuna girmede esas olan sınav sistemini aşmaya yönelik olarak diğer memur kadrolarına naklen atanma amacıyla kullanılması, Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile getirilmiş bulunan kanun önünde eşitlik ile liyakat ilkesinin ihlali anlamına geldiğinden, bu yolla devlet memurluğu kadrolarının liyakat esasına uymayan ve bu kadroların gerektirdiği niteliklere sahip bulunmayan kişilerin atanmasına imkân sağlayabileceğinden, 657 sayılı Kanunun anılan 59'uncu maddesi hükümleri uyarınca açıktan istisnai memurluk kadrolarına atananların bir müddet sonra devlet memurluğuna alınma için açılmış bulunan sınavlara katılmadan ve dolayısıyla bu sınavlarda başarılı olmadan diğer memurluk kadrolarına atanmaları hususu, uygulama ve sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarar uğraticı nitelikte bulunduğu TBMM'ye sunulmasına ...*” denilmiştir.

Yukarıda yer verilen İçişleri Bakanlığı Genelgesi ve Sayıştay Genel Kurulu Kararı'ndan anlaşılacağı üzere; belediyelerin özel kalem müdürlüklerine atama yetkisinin sınırsız bir yetki olmadığı, bu kadroya yapılacak atamaların bazı esas ve usullerinin olduğu, yapılacak olan atamalarda bu usullere riayet edilmesi gerektiği ayrıca bu kadronun memuriyete sınavsız atama yolu olarak kullanılamayacağı belirtilmiştir. Belediye özel kalem müdürlüğüne atanacakların öncelikle belediyede çalışan memurlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar arasından seçilmesinin esas olduğu, bu mümkün değilse yapılacak açıktan atamanın Bakanlık iznine müteakip yapılması gerektiği ve ayrıca belediye özel kalem müdürlüğü kadrosuna atanan özel kalem müdürünün bir seçim dönemi boyunca görev yapması amacıyla atanacağıın esas olduğu açıktır.

Ancak yapılan incelemede, Belediyenin özel kalem müdürlüğüne ilgili mevzuat uyarınca getirilmiş istisnanın, memuriyete giriş yöntemi ve istisna uygulamasının amacına aykırı olarak kullandığı, 2021 yılında özel kalem müdürlüğüne atanan iki kişinin kısa bir süre görev yaptıktan sonra Belediyede memur kadrosuna atandığı, daha sonra başka kurumlara naklen atandığı görülmüştür.

Sonuç olarak, özel kalem müdürlüğüne yapılan atamalarda; öncelikle Belediyede çalışan memurların ya da diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların tercih edilmesi, belirtilen kadrolara atananların bir seçim dönemi boyunca çalıştırılması esasının dikkate alınması, bu kadronun memuriyete sınavsız atama yolu haline getirilmemesi, görevde yükselme ve unvan değişikliği esaslarına tabi olan memur kadrolarına atanmanın bir yolu olarak görülmemesi ve ayrıca kanun önünde eşitlik ve kamu görevine girmede eşitlik ve liyakat ilkesine aykırı bir durumun oluşturulmaması gerekmektedir.

BULGU 27: Vadesi Geçmiş Borç Durumunu Gösterir Belgenin Tahakkuk Aşamasında Aranmasına Rağmen Ödeme Aşamasında Aranmaması

Yapılan incelemede, istihkak sahiplerine yapılan bazı ödemelerde bu kişilere ait vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin giderin gerçekleştirilmesi aşamasında arandığı ancak ödeme yapılırken herhangi bir sorgulama yapılmadığı görülmüştür.

6183 sayılı Kanun'un "Amme alacaklarını kesip ödemek mecburiyetinde olanlar" başlıklı 22'nci maddesi ile kamu alacağını borçlusundan kesip tahsil dairesine ödemek mecburiyetinde olan kişilerin, bu görevlerini yasal düzenlemelerle belirlenmiş zamanlarda

yerine getirmemeleri halinde, ödenmeyen kamu alacağının bu kişilerden bu Kanun hükümlerine göre tahsil olunacağı hükme bağlanmıştır.

Aynı Kanun'un 22/A maddesinde ise bir takım ödeme ve işlemler sayılarak, bu ödemeler yapılırken Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcun bulunmadığına ilişkin belge aranılmasına ve yapılacak ödemelerden istihkak sahiplerinin amme borçlarının kesilerek ilgili tahsil dairesine aktarılma zorunluluğu ile bunlara ilişkin diğer usul ve esasların belirlenebilmesi için Hazine ve Maliye Bakanlığına yetki vermiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığınca bu yetkiye dayanarak Seri: A, 1 sıra nolu Tahsilat Genel Tebliğinin 2'nci bölümünün beşinci sırasında yukarıda yer verilen hükümler hakkında ayrıntılı düzenlemeler yapılmış olup konu özelinde, 5018 sayılı Kanuna tabi kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermaye işletmelerinin, kaynağına bakılmaksızın hak sahiplerine 5.000 TL üzerinde; bu Tebliğ ekinde yer alan 11 nolu listede, bu liste de sayılanlar dışında kalan ancak 4734 sayılı Kamu İhale Kanuna göre mal ve hizmet alımları ile yapım işleri (istisnalar dahil), mahkeme ilamları ve icra emirleri, 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun kapsamında yapacakları ödemeler sırasında hak sahiplerinin Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranılması zorunluluğu getirmiştir.

Yine Tebliğ'de, söz konusu belge üzerinde 5.000 TL'nin üzerinde vade geçmiş borcun bulunması durumunda, borçlunun talebi bulunup bulunmadığına bakılmaksızın ödenecek tutardan, vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgede belirtilen borç tutarını aşmamak üzere kesinti yapılarak ilgili tahsil dairesi hesabına aktırılması zorunlu kılınmıştır.

Yine anılan Tebliğ'de vadesi geçmiş borç durumu gösterir belgenin; 5018 sayılı Kanun kapsamına giren kurumların muhasebe birimlerince, diğer kurumların ise ödemeyi yapacak birimlerince aranılması gerekliliği ifade edilmiş olup bunun yanında bu Tebliğ ile zorunluluk getirilen vadesi geçmiş borç durumunun gösterir belgeyi aramadan ödeme yapanlara ve işlem tesis eden kurum ve kuruluşlara, borçlunun bağlı olduğu takibe yetkili tahsil dairesince idari para cezası uygulanacağı düzenlenmiştir.

Bu konuda hukuki düzenlemeler yukarıda belirtildiği gibi olmakla birlikte, ödeme işlemleri üzerinde yapılan incelemede; istihkak sahiplerine yapılan ödemelerden önce vadesi geçmiş borç durumuna ilişkin belgenin aranmadığı, bu belgenin giderin ödeme emrine

bağlanması aşamasında harcama birimleri tarafından bir defaya mahsus olarak alındığı görülmüştür. Ancak Belediye ödeme emrine bağlanan giderleri nakit durumuna göre ileriki tarihlerde ödediği, bazılarını ise iki veya daha fazla zamanda ödediği göz önüne alınırsa; giderin ödeme emrine bağlanması aşamasında vadesi geçmiş borcu bulunmayan kişinin ödeme aşamasında vadesi geçmiş vergi borcunun bulunabileceği, bu nedenle Kanun'un öngördüğü tahsil mekanizmasının amacına uygun olarak işletilemeyeceği tabiidir.

Bu itibarla, muhasebe birimince ödeme yapılırken yasal gerekliliğin yerine getirilmesini ve amme alacağının korunmasını teminen, yukarıda yer verilen Tebliğ hükümlerinin dikkate alınarak 5.000 TL ve üzeri ödemelerde hak sahiplerinin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgesinin muhasebe birimince ödeme yapılmadan önce aranması, bu tutar üzerinde borcu olanlara yapılacak ödemelerde belgede yer alan borç tutarını aşmamak üzere kesinti yapılarak bu tutarın ilgili tahsil dairesine gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 28: Kalkınma Ajansı Payının Eksik Hesaplanması ve Hesaplanan Tutarın Aktarılmaması

Bir önceki yıl gerçekleşen borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç bütçe gelirleri üzerinden binde beş oranında ödenecek kalkınma ajansı payının, iki yıl önceki gelirler dikkate alınarak hesaplandığı ve hesaplanan tutarların kalkınma ajansına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun'un "Gelirler ve yönetilecek fonlar" başlıklı 19'uncu maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay, kalkınma ajansının gelirleri arasında düzenlenmiştir.

Ayrıca ilgili madde kapsamında Cumhurbaşkanının belediyeler için belirlenen oranı yarısına kadar indirmeye yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu yetki doğrultusunda 09.09.2011 tarih ve 28049 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Belediyelerin Bütçe Gelirleri Üzerinden Kalkınma Ajanslarına Aktaracakları Payların Yeniden Belirlenmesine İlişkin Karar ile kalkınma ajanslarına aktarılacak payların oranı binde beş olarak belirlenmiştir.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından 2021 yılı için aktarılması gereken payın, bir önceki yıl olan 2020 yılı gerçekleşen bütçe gelirleri esas alınmak yerine 2019 yılı gelirleri esas

alınarak hesaplandığı tespit edilmiştir. Bununla birlikte söz konusu payın yıllar itibariyle aktarılmadığı da görülmüştür.

Bu itibarla bahse konu payın belediyenin borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden hesaplanması ve hesaplanan tutarın ilgili ajansa süresinde aktarılması gerekmektedir.

BULGU 29: Sözleşme Tasarılarının Ön Mali Kontrole Tabi Tutulmaması

İdarenin harcama yapmasını gerektirecek sözleşme tasarılarının imzalanmadan önce malî hizmetler birimine gönderilmediği ve ön mali kontrole tabi tutulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 58'inci maddesinde, ön malî kontrolün, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsayacağı belirtildikten sonra yapılacak asgari kontroller, ön malî kontrole tabi tutulacak mali karar ve işlemlerin usul ve esasların Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bakanlık bu hüküm doğrultusunda yayımlamış olduğu "İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar" da, ön mali kontrol faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin ilke, iş, işlem ve süreçleri belirlemiştir.

Bu Usul ve Esaslar'a göre ön mali kontrol, idarelerin gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin malî karar ve işlemlerinin; idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, harcama programı, finansman programı, merkezi yönetim bütçe kanunu ve diğer malî mevzuat hükümlerine uygunluğu ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması yönlerinden yapılan kontrolünü ifade etmektedir.

Söz konusu usul ve esaslara göre ön mali kontrol, harcama biriminde yapılan süreç kontrolü ve mali hizmetler birimince yapılacak kontrol olmak üzere iki şekilde gerçekleştirilecektir. Malî hizmetler biriminin ön malî kontrolüne tâbi malî karar ve işlemler, bahsi geçen Usul ve Esasların dördüncü bölümünde maddeler halinde sayılmıştır.

İdarelerin, ihale kanunlarına tâbi olsun veya olmasın, harcamayı gerektirecek taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarından tutarı mal ve hizmet alımları için bir milyon Türk Lirasını, yapım işleri için üç milyon Türk Lirasını aşanlar ön mali kontrole tâbidir. Kontrole tabi taahhüt evrakı ve sözleşme tasarıları, bunlara ilişkin tüm bilgi ve belgeleri içerecek şekilde bir işlem dosyası olarak harcama yetkilisi tarafından mali hizmetler birimine gönderilecek, bu evraklar

mali hizmetler birimince en geç on işgünü içinde kontrol edildikten sonra, kontrol sonucunda görüş yazısı düzenlenerek işlem dosyası ilgili harcama yetkilisine gönderilecektir.

Ancak yapılan incelemede, harcamayı gerektirecek ve sözleşme tutarı mal ve hizmet alımları için bir milyon Türk Lirasını, yapım işleri için üç milyon Türk Lirasını aşan işler bulunmasına rağmen bunların sözleşme tasarılarının ve bunlara ilişkin bilgi ve belgelerin ön mali kontrolünün yapılmadığı görülmüştür.

Bu durum mevzuata aykırılık teşkil ettiği gibi mali hizmetler biriminin önleyici ve düzeltici işlevinden yararlanılmaması Belediye kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasında zafiyetlere neden olabilecektir.

Bu itibarla, sözleşme tutarı mevzuatta belirtilen işlerin sözleşme tasarısı ile eki bilgi ve belgelerinin sözleşme imzalanmasından önce ön mali kontrole tabi tutulmak üzere mali hizmetler birimine gönderilmesi, mali hizmetler biriminin de bahsi geçen usul ve esaslar çerçevesinde gerekli incelemeleri yapması gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER**EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Numaralarının ve Geriye Dönük Kayıtların Bulunması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hatanın "Geriye Yönük Yevmiye Kaydı Yapılması" kısmının devam ettiği görülmüş olup bu husus raporun "Diğer Bulgular" bölümünde "Geriye Dönük Yevmiye Kaydı Yapılması ve Yevmiye Açıklamalarının Yetersiz Olması" Adlı ve "40 " numaralı bulgu ile yeniden rapora alınmıştır.
Parasal Limit Dahilinde Yapılan Mal Alımlarında Yasal Sınırın Uygun Görüş Alınmadan Aşılması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu hatanın devam ettiği görülmüş olup konu, raporun "Diğer Bulgular" bölümünde "Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması" adlı ve "13" numaralı bulgu ile yeniden değerlendirilmiştir.
İstisna Kapsamında Değerlendirilemeyecek Tüketim Malzemelerinin	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu hatanın yemekhane alımları için devam ettiği görülmüş olup konu raporun "Diğer Bulgular" bölümünde "Memur Yemekhanesine Yapılan Satın Almaların İhalesiz Yapılması" Adlı ve

İhale Yapılmadan Alınması				"20" numaralı bulgu ile yeniden değerlendirilmiştir.
Belediye Sınırları İçerisinde Ruhsatsız Faaliyet Gösteren İşyerlerinin Bulunması ve Çevre Temizlik Vergisi ile İlan ve Reklam Vergisi Takibinin Sağlıklı Bir Şekilde Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi		Vergi gelirlerinin tahakkuk ve tahsiline ilişkin işlemlerde bulunan hatalar raporun "Diğer Bulgular" bölümünde "İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Sürdüren İşyerlerinin Bulunması" adlı ve "10" numaralı bulgu ile yeniden değerlendirilmiştir.
Belediyenin Bütçe Gelirlerinden Bir Kısmında Tahakkukun Tahsilata Dönüşme Oranının Düşük Olması	2020	Yerine Getirilmedi		Gelir tahakkuklarının tahsilata dönüşme oranının 2021 yılı içerisinde de düşük olduğu görülmüş olup bu husus raporun "Diğer Bulgular" bölümünde "Belediyenin Bütçe Gelirlerinde Tahsil Oranının Düşük Olması" adlı ve "12" numaralı bulgu ile yeniden değerlendirilmiştir.
Taşınmazlara İlişkin Envanter Çalışmalarının Tamamlanmamış Olması	2020	Yerine Getirilmedi		Söz konusu hususta gerekli düzeltici işlemlerin yapılmadığı görülmüş olup konu, raporun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde "Taşınmaz Değerleme Çalışmalarının Yapılmamış Olması" adlı ve "1" numaralı bulgu ile yeniden değerlendirilmiştir.
Gelecek Yıllara İlişkin Taahhütlerin Mali Tablolara Yansıtılmaması	2020	Yerine Getirilmedi		Söz konusu hususta gerekli düzeltici işlemlerin yapılmadığı görülmüş olup konu, raporun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde "Gelecek Yıllara İlişkin Taahhütlerin Mali

			Tablolara Yansıtılmaması” adlı ve “2” numaralı bulgu ile yeniden ele alınmıştır.
--	--	--	--