



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

SİVAS 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	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	99

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:Personel Durumu	2
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 9:Belirli Süre İhtiva Eden Bazı Hizmet Alımları.....	27
Tablo 10: Katı Atık Kira Artışları ve Ödeme Süresiyle İlgili Açıklamalar	58
Tablo 11: Yeni İçme Suyu Şebekesi ve Kanalizasyon Tesisi Yapılması ve Mevcut Tesislerin Tevzii ve İslahı İçin Yapılan Giderler	81
Tablo 12: Kira Artışları ve Ödeme Süresiyle İlgili Açıklamalar	89

KISALTMALAR

COVID	Koronavirüs
KDV	Katma Değer Vergisi
PTT	Posta ve Telgraf Teşkilatı
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
ÜFE	Üretici Fiyat Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması
2. Taşınmazlara İlişkin Kayıtların Mevzuata Uygun Tutulmaması
3. Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

B. Diğer Bulgular

1. Dernek Tarafından Kullanılan Taşınmaza Ait Kira Giderlerinin Belediye Bütçesinden Yapılması
2. Aday İtfaiye Erlerinin Adaylık Süresinde Başka Birimlerde Görevlendirilmesi
3. Akaryakıt Satış İstasyonunun İşletme Hakkının İhalesiz Verilmesi
4. Ambalaj Atıklarının Toplanması Hakkının İhale Yapılmaksızın Protokol ile Verilmesi
5. Aynı Pazar Yerinde Bir Kişiye İki'den Fazla Yer Verilmesi
6. Belediyenin Kendi İmkânlarıyla Ürettiği Ürünleri Kayıt Altına Almaması
7. Belediyenin Sunduğu Ücrete Tabi Mal ve Hizmetler İçin Belediye Personeline Farklı İndirim Uygulanması
8. Belirli Süreyi İhtiva Eden Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme Yapılmaması ve İş Bitim Sürelerine Yer Verilmemesi
9. Derneğin Kamu Binasında Faaliyet Göstererek Bağış Toplaması
10. Dolu Kadroya Vekâlet Ettirilmesi ve Vekâlet Ettirilen Kişinin Harcama Yetkisini Kullanması
11. Eğlence Vergisi Alınması Gereken İşyerlerine İlişkin Tahakkuk İşlemlerinin Yapılmaması
12. Emlak Vergisi Hesabında Asansör Farkının Dikkate Alınmaması
13. Emlak Vergisi Hesabında Kalorifer Farkının Dikkate Alınmaması

14. Faal Olan İşyerlerine Ait Belediye Gelirleri Takibinin Yapılmaması
15. Fazla ve Yersiz Alınan Vergi/Harçların İadesi ile İsteğe Bağlı Hizmet İçin Yatırılan Ücretin İadesinde Encümen Kararı Alınması
16. Giysi Atıklarının Toplanması Hakkının İhale Yapılmaksızın Protokol ile Verilmesi
17. Hafriyat Toprağı ile İnşaat ve Yıkıntı Atıkları ile İlgili Ücretin Belirlenmemesi Nedeniyle Kurumun Gelir Kaybına Uğraması
18. Hal İşletmesinde Bir Kişiyeye Birden Fazla İşyerinin Verilmesi
19. Halde Bulunan İşyerlerinden Alınan Teminatların Uygun Olmaması
20. Halk Otobüsü Hatlarının İhalesiz Çalıştırılması
21. Kesin Kabulü Yapılan Yapım İşlerinde İdarenin Malı Olan Bina ve Barakaların Teslim Alınmaması
22. İhale ile Yapılması Gereken Bazı Mal Alımlarının Telif Hakkı Gereğiyle Doğrudan Temin Suretiyle Gerçekleştirilmesi
23. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
24. İşletme ve İştirakler Müdürlüğünün Sunduğu Hizmetlere Ait Ücretlerin Meclis Tarafından Belirlenmemesi
25. İşyeri Olarak Kullanılan Dairelerin Emlak ve Çevre Temizlik Vergisinin Hatalı Tahakkuk Ettirilmesi
26. Katı Atık Depolama Alanı ile İlgili Sınırlı Ayni Hak Tesisinde Şartname ve Sözleşmeye Aykırı İşlem Yapılması
27. Kira Alacağından İstenen Şartların Tespiti Yapılmadan Vazgeçilmesi
28. Kurum Lehine Hükmedilen Vekâlet Ücretlerinin Tahsilinin Takip Edilmemesi
29. Kurum Taşınmazlarının Süresiz Olarak Tahsis Edilmesi
30. Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

31. Organize Sanayi Bölgesinde Bulunan Binalardan Kiraya Verilenlerin Bildirilmemesi Nedeniyle Emlak Vergisi Tahakkukunun Yapılmaması
32. Parkomat Yerlerinin Kira Süresinin Uzatılması ile Kiralamaya İlişkin Şartnamede Belirsizlik Bulunması
33. Pazar Yeri Tahsis Ücretinin Tahsilatında Hatalı Uygulama Yapılması
34. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Yapılması
35. Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halinde Bulunan Yerlerin Kira Artışının Hatalı Yapılması
36. Servis Çalışma Hakkının İhale Yapılmadan Sürdürülmesi
37. Sözleşmeli Çalıştırılan Eğitimcilerle İlgili Esaslarda Belirlenen Ölçütün Uygulanmaması
38. Su Tesisleri ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Paylarının Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması
39. Süresinde Beyanname Verilmemesi Durumunda Usulsüzlük/Vergi Ziyatı Cezasının Uygulanmaması
40. Taşınmaz Kiralamalarına İlişkin Şartname/Sözleşmede Belirsizlik Bulunması
41. Taşınmaz Kiralamalarında Hatalı Uygulama Yapılması
42. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının İl Özel İdaresine Gönderilmemesi
43. Tıbbi Atık Sterilizasyon Tesisi Kurularak Toplama ve İşletmecilik İşinde Şartname ve Sözleşmeye Aykırı İşlem Yapılması
44. Vekalet Ücretlerinde Hatalı Uygulama Yapılması
45. Veteriner Tıbbi Ürünlerini Tedarik Eden Yüklenicinin Gereken Şartları Taşımaması
46. Yapım İşlerinde İş Artışı ile İlgili Olarak Süre Hesabının Somut Veriye Dayanmaması
47. Sosyal Denge Sözleşmesine Sözleşme Konusu Olmayan Hüküm ile Kanuna Aykırı Hükümün Konulması

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.

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

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya 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, temiz su atık su tesisleri kurup işletmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 38 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.

Sivas Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 4 birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, Muhtarlık İşleri Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 4 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 26 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	758	451
Sözleşmeli Personel	-	33
Kadrolu İşçi	369	43
Geçici İşçi	-	-
Toplam	1127	527
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	1855	1827

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

1.3. Mali Yapı

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

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

Sivas 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 Yıldan Devreden Ödenek (TL)	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)
1	Personel Giderleri	0,00	73.380.000,00	2.473.000,00	75.853.000,00	68.427.819,40	7.425.180,60	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	10.229.000,00	134.000,00	10.363.000,00	8.610.993,24	1.752.006,76	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	128.000,00	306.707.500,00	110.886.500,00	417.722.000,00	409.369.359,09	8.222.640,91	130.000,00
4	Faiz Giderleri	0,00	9.011.000,00	2.335.000,00	11.346.000,00	11.091.110,17	254.889,83	0,00
5	Cari Transferler	0,00	24.049.500,00	-2.889.000,00	21.160.500,00	20.308.825,34	851.674,66	0,00
6	Sermaye Giderleri	13.592.000,00	139.620.000,00	109.923.577,98	263.135.577,98	243.995.724,29	4.519.853,69	14.620.000,00
7	Sermaye Transferleri							
8	Borç Verme	0,00	3.000,00	5.000.000,00	5.003.000,00	5.000.000,00	3.000,00	0,00
9	Yedek Ödenek	0,00	37.000.000,00	-36.892.500,00	107.500,00	0,00	107.500,00	0,00
Toplam		13.720.000,00	600.000.000,00	190.970.577,98	804.690.577,98	766.803.831,53	23.136.746,45	14.750.000,00

Sivas Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 600.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 13.720.000,00 TL yıl içinde eklenen 190.970.577,98 TL ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 804.690.577,98 TL olmuştur. Yıl içinde 766.803.831,53 TL bütçe gideri yapılmış, 23.136.746,45 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 14.750.000,00 TL ödenek ise 2022 yılına devretmiştir.

Sivas Belediyesinin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 600.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 550.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 50.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denklığı sağlanmıştır.

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)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	47.425.000,00	52.705.573,45	36.605,04	52.668.968,41	111,06
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	108.910.000,00	142.246.329,37	358.887,31	141.887.442,06	130,28
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	11.000.000,00	29.228.859,35	27.500,00	29.201.359,35	265,47
05- Diğer Gelirler	345.810.000,00	419.720.913,77	28.156,92	419.692.756,85	121,37
06- Sermaye Gelirleri	37.000.000,00	35.099.543,31	36.500,00	35.063.043,31	94,76
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	
09- Red ve İadeler	-145.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOPLAM	550.000.000,00	679.001.219,25	487.649,27	678.513.569,98	123,37

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri % 123,37 seviyesinde gerçekleşmiştir. Alınan bağış ve yardımlar (%265,47) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%130,28) beklenenin çok üstünde sermaye gelirleri ise (%94,76) bekleneni altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	73.380.000,00	68.427.819,40	93,25
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	10.229.000,00	8.610.993,24	84,18
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	306.707.500,00	409.369.359,09	133,47
04- Faiz Gideri	9.011.000,00	11.091.110,17	123,08
05- Cari Transferler	24.049.500,00	20.308.825,34	84,45
06- Sermaye Giderleri	139.620.000,00	243.995.724,29	174,76
07- Sermaye Transferleri	-	-	-
08- Borç Verme	3.000,00	5.000.000,00	166.666,67
09- Yedek Ödenekler	37.000.000,00	0,00	0,00

Toplam	600.000.000,00	766.803.831,53	127,80
---------------	-----------------------	-----------------------	---------------

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri % 127,80 seviyesinde gerçekleşmiştir. Borç verme giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar % 166,666 oranında Sermaye giderlerinde ise öngörülen tutara göre % 174,76 oranında, mal ve hizmet alımına ilişkin gider kalemleri beklenenin üstünde %133,47 oranında gerçekleşirken, SGK giderleri, personel giderleri ve cari transfer giderleri ise 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	33.573.225,47	37.968.919,51	52.705.573,45	13,09	38,81
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	108.290.177,35	99.685.032,02	142.246.329,37	-7,95	42,70
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	971.717,24	14.145.023,20	29.228.859,35	1.355,67	106,64
Diğer Gelirler	254.264.032,74	302.352.309,98	419.720.913,77	18,91	38,82
Sermaye Gelirleri	14.484.568,60	48.842.355,15	35.099.543,31	237,20	-28,14
Toplam	411.583.721,40	502.993.639,86	679.001.219,25	22,21	34,99
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-164.107,34	-588.247,50	-487.649,27	258,45	-17,10
Net Toplam	411.419.614,06	502.405.392,36	678.513.569,98	22,12	35,05

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 176.108.177,62 TL'lik (%35,05) artış göstermiştir. Bu çerçevede; sermaye gelirleri kaleminde 13.742.811,84 TL (%28,14) azalış olmasına rağmen; alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler kaleminde 15.083.836,15 TL (%106,64), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 42.561.297,35 TL (%42,70) ve diğer gelirler kaleminde ise 117.368.603,79 TL (%38,82) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Gelirlerdeki artışın en büyük kısmı merkezi idare vergi gelirlerinden alınan pay ve teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin ciddi tutarlardaki artışından ileri gelmektedir.

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	57.221.730,92	58.964.326,90	68.427.819,40	3,05	16,05
SGK Devlet Prim Giderleri	7.706.743,39	7.923.963,48	8.610.993,24	2,82	8,67
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	249.730.309,33	317.862.111,64	409.369.359,09	27,28	28,79
Faiz Giderleri	17.020.346,14	12.432.048,77	11.091.110,17	-26,96	-10,79
Cari Transferler	9.584.713,35	15.843.199,53	20.308.825,34	65,30	28,19
Sermaye Giderleri	28.558.864,17	52.925.473,49	243.995.724,29	85,32	361,02
Borç Verme	0,00	29.581.500,00	5.000.000,00		-83,10
Toplam	369.822.707,30	495.532.623,81	766.803.831,53	33,99	54,74

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 271.271.207,72 TL (%54,74) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında sermaye giderlerinin 191.070.250,80 TL (%361,02), mal ve hizmet alımı giderlerinin 91.507.247,45 TL (%28,79) arttığı görülmektedir. 2021 yılında önceki yıla göre azalış gösteren harcama kalemleri 24.581.500,00 TL (%83,10) borç verme, 1.340.938,60 TL (%10,79) ile faiz giderlerinde meydana gelmiştir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 663.896.976,02 TL, Faaliyet Geliri 720.828.393,92 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 56.931.417,90 TL olarak gerçekleşmiştir.

Sivas Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	SİDAŞ A.Ş.	50.000.000,00	49.999.753,92	99,99
2	ÖZBELSAN AŞ	27.000.000,00	26.981.100,00	99,93

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye şirketinin Hisse Oranı (%)
1	SİDAŞ A.Ş.	SİVTAŞ A.Ş.	70.000.000,00	35.000.000,00	50
		SİVJET A.Ş.	12.000.000,00	12.000.000,00	100
		SORTAŞ A.Ş.	2.000.000,00	500.000,00	25
2	ÖZBELSAN A.Ş.	SİVAS TEKNOLOJİ A.Ş.	500.000,00	25.000,00	5

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Sivas 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.

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.

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 Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

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

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 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.

Sivas Belediyesinde iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda belirtilmiştir.

İç kontrol sistemi ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesi sağlanmaya çalışılmaktadır. Kurumdaki tüm personel, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin Ek 1’inde yer alan Etik Sözleşmesini imzalamış olup özlük dosyalarında yer almaktadır. Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açıkça belirlenip yazılı hale getirilmiştir.

Birimlere ait iş akış süreçleri belirlenmemiştir. Hassas görevlere ilişkin prosedürler ile yetkiler ve yetki devrinin sınırları yazılı olarak belirlenmemiştir.

Stratejik plan, idarenin paydaş görüşleri alınarak birimlerinin ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun bir şekilde hazırlanmış ve idarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı oluşturulmuştur.

İdare kendi kurumsal risklerini ve iç kontrol risklerini belirlememiştir.

Mevzuatın öngördüğü şekilde Ön Mali Kontrol sistemi kurulmamıştır. Farklı kişilerce gerçekleştirilmesi gereken faaliyetlerin aynı kişilerce yapıldığı görülmüştür.

İç denetim birimi kurulmuş ve iç denetçi atamaları yapılmıştır.

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistem bulunmaktadır.

Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler, idare faaliyet raporunda gösterilmekte ve Belediye web sitesinden duyurulmaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmemiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Sivas Belediyesi 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” 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: Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

Belediye şirketinde işçi statüsüne geçirilmek suretiyle hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılan işçi personel için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı görülmüştür.

23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Temel kavramlar” başlıklı 5’inci maddesinde, muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan kavramlardan “dönemsellik” kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin sonuçların diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanması, “ihtiyatlılık” ise muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı Yönetmelikte belirtilen durumlarda karşılık ayrılması olarak açıklanmıştır. Kamu idareleri tarafından işçi statüsünde istihdam edilen personelin kıdem tazminatları için ihtiyaten karşılık ayrılması ve işçinin istihdamı nedeniyle yükümlülük altına girilen kıdem tazminatlarına ilişkin giderlerin yılları faaliyetlerine mal edilmesi dönemsellik ve ihtiyatlılığa ilişkin hükümlerin gereğidir.

27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 281 ve 330’uncu maddelerinde de, ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan kıdem tazminatları karşılıklarının vadelerine göre 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı veya 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında izleneceği belirtilmiştir.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 20.05.2016 tarih ve 9430 sayılı “Kıdem Tazminatı” konulu genel yazısında ise; yukarıda yer verilen açıklamalara değinilerek kıdem tazminatları ile ilgili olarak uygulama birliğinin sağlanması amacıyla söz konusu

işlemlerin bahse konu yazıda yer alan açıklamalar ile yazı ekinde yer alan örnek muhasebe kayıtlarına göre yapılması öngörülmüştür.

Kamu kurum ve kuruluşlarında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılmakta olan işçilerin sürekli işçi kadrolarına veya mahalli idare şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmesi ise 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin geçici 23 ve geçici 24 üncü maddeleri ile sağlanmıştır.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 20'nci maddesine göre, il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri, sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine veya bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gödürebileceklerdir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin geçici 24'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında, geçişten önce alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin, anılan madde kapsamında yer alan şirketlerce işçi statüsüne geçirilen işçilerin ücreti ile diğer mali ve sosyal haklarının belirlenmesinde esas alınacağı düzenlenmiştir.

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında kamu işverenlerinin kıdem tazminatından sorumluluğu ile ilgili olarak 11.09.2014 tarihinde yürürlüğe giren 6552 sayılı İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun'un 8'inci maddesiyle 4857 sayılı İş Kanunu'nun 112'nci maddesine eklenen ikinci, üçüncü ve beşinci fıkralarında, Kanun kapsamında yer alan işçilerin iş sözleşmesinin kıdem tazminatına hak kazanacak şekilde sona ermesi hâlinde işçilerin kıdem tazminatlarının çalıştırıldığı son kamu kurum veya kuruluşu tarafından ödeneğin yeterli olup olmadığına bakılmaksızın doğrudan işçinin banka hesabına ödeneceği belirtilmiştir.

Belediyenin gelecekte karşılaştacağı risk ve olaylara karşılık muhasebenin "ihtiyatlılık" ilkesi doğrultusunda kıdem tazminatı karşılığı ayırması gerekliliği hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılmakta olan işçileri de kapsamaktadır.

En son yayınlanan Mahalli İdareler 2018 Yılı Detaylı Hesap Planı'nda da 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının yardımcı hesap kodlarında sürekli, geçici ve taşeron işçiler için ayrılacak kıdem tazminatı karşılıkları için ayrı ayrı yardımcı hesap kodları belirlenmiştir. Bu

düzenlemeye göre belediye şirketlerinde hizmet alımı sözleşmesi ile çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatları için ayrılan karşılıkların, niteliğine uygun olarak 472. 03 Taşeron İşçilerin Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Ayrıca; yılı için ayrılan karşılık tutarlarının, hesap planının “630.03.05.01.11. Hizmet Alımı Suretiyle Çalıştırılan Personele Yapılacak Kıdem Tazminatı Ödemeleri” kodu ile faaliyet giderlerine yansıtılması, önceki yıllar ayrılması gereken tutarların ise envanteri yapılarak 472 nolu hesap karşılığında 500.03.03-Net Değer Hesabına kaydedilmesi gerektiğinden, yılsonunda faaliyet gider ve gelirlerine göre oluşan dönem faaliyet sonucu ve net değer hesabı ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılık tutarları kadar etkilenmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin hizmet alım sözleşmesi kapsamındaki işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; belediye şirketinde işçi statüsünde çalışanların tamamının belediyenin iştiraki bünyesinde çalıştığı için ve çalışanların kıdem tazminatlarına ilişkin ödemelerin bundan sonraki süreçte ilgili şirket tarafından çalışanların hesaplarına ödeneceğinden dolayı belediye tarafından herhangi bir kıdem tazminat karşılığı ayrılmadığı, gerekli tetkikler yapılarak personel şirketiyle yazışmalar neticesince kayıtların yapılacağı belirtilmişse de; kıdem tazminatlarının ilgili hesaplarda takibinin yapılmaması, kıdem tazminatı karşılığı kadar faaliyet sonuçları tablosunda hataya yol açmaktadır.

Belediyenin hizmet alım sözleşmesi kapsamındaki işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılması ve bu karşılık tutarlarının faaliyet gideri olarak muhasebe kayıtlarına yansıtılması gerekir.

BULGU 2: Taşınmazlara İlişkin Kayıtların Mevzuata Uygun Tutulmaması

Belediyenin taşınmaz varlıklarına ilişkin kayıtların 02.10.2006 tarihli ve 26307 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak yapılmadığı görülmüştür.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları kapsayan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in 5’nci maddesinde kayıt ve kontrol işlemlerinin ne şekilde yapılacağı; 6’ncı maddesinde taşınmaz kayıt ve kontrol

işlemleriyle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar; 7'nci maddesinde kayıt şekline ilişkin hususlara yer verilmiştir.

Diğer taraftan aynı Yönetmelik'in Geçici 1'nci maddesinde, “(1) Yönetmeliğin 5 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlar bu değerler üzerinden kayıtlara alınincaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden ve aşağıdaki şekilde kayıtlara alınır: a) Taşınmazların fiili envanteri emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30/9/2014 tarihine kadar tamamlanır ve bu Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedilir. b) Fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgiler muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verilir. Muhasebe birimleri, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 1/10/2014 tarihi itibarıyla çıkarır ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapar. (2) Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır.”

denilerek, Kurum taşınmazlarının envanterinin çıkarılması, tapu kayıtlarıyla Kurum envanterinin uyumlu hale getirilmesi, cins tashihlerinin yapılması, bu taşınmazlara ilişkin değerlendirme işlemleri ile muhasebe kayıtlarına sağlıklı olarak yansıtılması için son tarih olarak 31/12/2017 tarihi belirtilmiştir. Taşınmazlara ilişkin olarak yapılan incelemede, ilgili Yönetmelik hükümlerinde işaret edilen 31/12/2017 tarihi üzerinden geçen süreye rağmen, tapuya kayıtlı taşınmazların envantere alınması, 5'nci maddede belirtilen değerlendirme çalışmalarının yapılması, cins tashihlerinin yapılmasına ilişkin işlemlerin tamamlanmadığı tespit edilmiştir. Diğer taraftan; taşınmaz icmal cetvellerinin hazırlanmasına esas olan Yönetmelik ekinde belirtilen formların da sağlıklı olarak tutulmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; taşınmazlara ilişkin değer tespit ve cins tahsislerinin henüz tamamlanmadığı buna yönelik çalışmaların devam ettiği belirtilerek çalışmaların tamamlanmasının ardından bulgu doğrultusunda işlemlerin gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

Taşınmaz varlıklarının yönetimine ilişkin risk teşkil eden ve 2020 yılı Denetim Raporunda da yer verilen bu hususta, taşınmaz varlıklarına ilişkin Yönetmelik'te belirtilen envanter işlemlerinin gerçekleştirilmesi, tapu kayıtlarıyla idare kayıtlarının uyumunun sağlanması, cins tashihi işlemlerinin bitirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

Tahsise konu olan taşınmazların incelenmesi neticesinde, belediyenin tahsisli kullandığı ve başka kamu idarelerine tahsis ettiği taşınmazların muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 250- Arazi ve Arsalar Hesabı “Hesabın niteliği” başlıklı 188’inci maddesinde;

“Arazi ve arsalar hesabı, kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsaları ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır.”

252- Binalar Hesabı “Hesabın niteliği” başlıklı 192’nci maddesinde;

“Binalar hesabı, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır.”

denilmek suretiyle 250 ve 252 No’lu hesapların kamu idarelerinin mülkiyetindeki taşınmazlar ile tahsise konu taşınmazlarının izlenmesi için kullanıldığı belirtilmiştir. Kamu idarelerine ait mali tabloların doğru ve güvenilir bir şekilde üretilmesi amacıyla tahsise konu olan taşınmazlarında mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir. Bunu temin etmek için Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yardımcı hesaplar belirlenmiş ve Mahalli İdareler Detay Hesap Planında 250- Arazi ve Arsalar, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri, 252- Binalar ve 500- Net Değer Hesaplarının alt kodlarına eklenmiştir.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nde 250 ve 252 No’lu hesaplarda kayıtlı olan taşınmazlardan tahsise konu olan taşınmaz varsa;

1- Kamu idaresine başka kamu idaresinden taşınmaz tahsis edildiğinde ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar/252-Binalar (03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) Hesabına borç, 500-Net Değer (12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) Hesabına alacak, varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarı 500-Net Değer (Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarları) hesabına borç 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak,

2- Kamu idaresi mülkiyetindeki taşınmazı başka idareye tahsis ettiğinde ise 500 Net Değer (Tahsis Edilen Taşınmazlar) hesabına borç, ilgisine göre 250 Arazi ve Arsalar/252 Binalar (Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar) hesabına alacak, varsa taşınmaza ilişkin

amortisman tutarları 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, 500 Net Değer Hesabına (Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) alacak kayıtlarının yapılmasının gerektiği ifade edilmiştir.

Belediyenin taşınmazlarının tahsise konu olması durumunda yukarıda belirtildiği şekilde muhasebeleştirilmesi gerekmekte olup, bunun yapılmaması mali tabloların hatalı bilgi içermesine neden olacaktır. 2020 yılı Denetim Raporunda da yer alan konuya ilişkin yapılan incelemede, birleştirilmiş veriler defterinde 250 ve 252 No’lu hesaplarda tahsis işlemine ilişkin kayıtlara yer verilmediği, detay mizanda da tahsislerin görülmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; taşınmazlara ilişkin değer tespit ve cins tahsislerinin henüz tamamlanmadığı buna yönelik çalışmaların devam ettiği belirtilerek çalışmaların tamamlanmasının ardından bulgu doğrultusunda işlemlerin gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

Diğer kamu kurumlarına tahsis edilen veya başka kurumlardan tahsis edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarında ilgili hesaplarda izlemesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Dernek Tarafından Kullanılan Taşınmaza Ait Kira Giderlerinin Belediye Bütçesinden Yapılması

Belediye ile kamu yararına çalışan bir dernek arasında yapılan protokole istinaden Belediyenin üstlendiği yükümlülüklerin 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 75’inci maddesine uygun olmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75’inci maddesinde, “*Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;*

...

c) (Değişik: 12/11/2012-6360/19 md.) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.”

düzenlemesi yer almaktadır. Bu düzenlemeye göre Belediyenin dernek ve vakıflarla işbirliği protokolü yapabilmesi için; 1- Belediye meclisi kararı olması, 2- Yapılacak anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konu olması, 3- Kamu yararına çalışan dernekler ile Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar olması, 4- Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınmış olması gerekir.

Yapılan incelemede; 07.04.2021 gün ve 2021/165 sayılı Meclis kararı ile kamu yararına faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları ile Belediye arasında işbirliği protokolü yapılabilmesi için Başkanlık Makamına yetki verildiği, bu yetkiye istinaden de, kamu yararına faaliyet gösteren ... Sivas Şube Başkanlığı ile işbirliği protokolü imzalandığı görülmüştür.

Yapılan protokolün 6.2'nci maddesinde Derneğin yükümlülükleri; ortak hizmet projeleri gerçekleştirmek, gerçekleştirilecek projeler kapsamında toplantılara katılım sağlamak, projeler ile ilgili getirilen önerileri incelemek, uygulama kararlarını almak, teknik ve akademik destek sağlamak, projeler hakkında yerel ve ulusal medya aracılığı ile kamuoyunu bilgilendirmek olarak belirtilmiş, buna karşılık;

“Sivas Belediye Başkanlığı'nın Yükümlülükleri” başlıklı 6.1'inci maddesinde derneğin hizmet binası ve lokal olarak kullanacağı, Kadı Burhaneddin Mah. Gar PTT Binası No:9 adresindeki mülkiyeti PTT'ye ait taşınmazın 31.12.2024 tarihine kadar olan yıllık kira bedelinin Belediye tarafından ödeneceği belirtilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; söz konusu taşınmazın ortak hizmet projesi karşılığında ilgili dernek tarafından kullanıldığı ve bu amaçla çeşitli seminerler ve konferansların da düzenlendiği ifade edilmiştir.

Her ne kadar ilgili taşınmazın ortak hizmet projesi kapsamında çeşitli seminer ve konferanslar için de kullanıldığı belirtilse de; Belediyenin mülkiyeti PTT'ye ait bir taşınmazı kiraladığı, kiralanın taşınmazın ise ilgili derneğin Sivas Şubesi tarafından hizmet binası ve

lokal olarak kullanıldığı anlaşılmaktadır. Yapılan protokolde, ortak hizmet projesinin niteliğine ilişkin somut ifadeler olmadığı gibi Derneğin kullanımına verilen taşınmazın mülkiyetinin belediyeye ait olmadığı da dikkate alındığında bu protokol ile yapılan taşınmaz tahsisinin 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine uygun olmadığı değerlendirilmiştir.

Dernek tarafından kullanılan taşınmaza ait kira giderlerinin belediye bütçesinden ödenmemesi gerekmektedir.

BULGU 2: Aday İtfaiye Erlerinin Adaylık Süresinde Başka Birimlerde Görevlendirilmesi

Belediye İtfaiye Yönetmeliği'ne istinaden alımı yapılan itfaiye erlerinin adaylık devresi içinde başka birimlerde görevlendirildikleri görülmüştür.

21.10.2006 gün ve 26326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye İtfaiye Yönetmeliği'nin "Sınav ve Atamaya İlişkin Esaslar" başlıklı beşinci bölümün 15-17'nci maddelerinde itfaiye eri olarak alınma ve sınav esasları düzenlenmiştir. Yönetmeliğin "Sınava kabul için ön şartlar" başlıklı 15/A maddesinde, sınava katılmak isteyenlerin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48'inci maddesinde belirtilen genel şartları taşımaları, en az lise veya dengi okul mezunu olmaları, tartılma ve ölçülme aç karnına, soyunuk ve çıplak ayakla olmak kaydıyla erkeklerde en az 1.67 metre, kadınlarda en az 1.60 metre boyunda olmak ve boyun 1 metreden fazla olan kısmı ile kilosu arasında (+,-) 10 kilogramdan fazla fark olmaması, sınavın yapıldığı tarihte 30 yaşını doldurmamış olmaları, geçerlilik süresi dolmamış KPSS puan türünden sınav duyurusunda belirtilmiş olan asgari puanı almış olmaları, sağlık açısından kapalı mekan, dar alan ve yükseklik gibi fobisi olmaması kaydıyla itfaiye teşkilatının çalışma şartlarına uygun olmaları, itfaiye teşkilatının ihtiyacına göre belirlenen 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu hükümlerince verilen sürücü belgesine sahip olmaları gerektiği, 15/E maddesinde adayların bilgi ve yeteneklerini ölçecek şekilde yazılı veya sözlü ile uygulamalı olmak üzere iki bölüm halinde sınav yapılacağı, 16/B maddesinde ataması yapılanların sınavla ilgili belgelerin ilgililerin özlük dosyalarında saklanacağı, 16/C maddesinde sekretarya hizmetlerinin insan kaynaklarından sorumlu birim tarafından yürütüleceği belirtilmiştir.

Belediye İtfaiye Yönetmeliği'nde itfaiye teşkilatının personelinin görev ve yetkileri, mesleğe alınmaları ve nitelikleri ile unvanların düzenleniş biçimi bir bütün olarak

değerlendirildiğinde, itfaiye personelinin göreve alınmasının belli niteliklere bağlandığı görülmektedir Görevin özelliği de bunu gerektirmektedir.

02.07.2020 tarih ve 31173 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik’in “Zabıta ve itfaiye personeli” başlıklı 20’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, itfaiye eri kadrolarında görev yapanların, Yönetmelik’in 5’inci maddenin birinci fıkrasının (d) bendinin (2) numaralı alt bendinde yer alan kadrolar ile daha alt düzeydeki diğer kadrolara alt görevlerde çalışma süresi şartı hariç olmak üzere, aranan diğer özel şartları taşımaları kaydıyla, sınavsız, genel hükümlere göre atanabileceği belirtilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 54’üncü maddesinde, adaylık süresinin bir yıldan az iki yıldan çok olamayacağı ve bu süre içinde aday memurun başka kurumlara naklinin yapılamayacağı, 55’inci maddesinde, aday olarak atanan memurların önce bütün memurların ortak vasıfları ile ilgili temel eğitime, bilahare sınıfları ile ilgili hazırlayıcı eğitime ve staja tabi tutulmaları ve Devlet memuru olarak atanabilmeleri için başarılı olmalarının şart olduğu, 58’inci maddesinde, adaylık devresi içinde eğitimde başarılı olan adayların disiplin amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile onay tarihinden geçerli olmak üzere asli memurluğa atanacakları belirtilmiştir. 27.06.1983 tarih ve 18090 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Aday Memurların Yetiştirilmelerine İlişkin Genel Yönetmelik’te ise ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir.

İtfaiye erliğine alınma şekli ile devlet memurluğuna alınma şekli farklıdır. Belediye itfaiye eri almak için gerekli işlemleri yaparak sınav açmış, yapılan değerlendirme sonucunda 62 kişi aday itfaiye eri olarak atanmıştır. Aday itfaiye erlerinden 32 kişi İtfaiye Müdürlüğünde görevlendirilirken, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğünde: 2, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğünde:1, Mali Hizmetler Müdürlüğünde: 8, Özel Kalem Müdürlüğünde: 2, Yazı İşleri Müdürlüğünde: 3, Zabıta Müdürlüğünde: 14 olmak üzere 30 kişi diğer birimlerde görevlendirilmiştir. Diğer birimlerde görevlendirilen kişilerin adaylıkları İtfaiye Müdürlüğünde görevli diğer itfaiye erleri ile birlikte değerlendirilecektir. Diğer birimlerde görevli itfaiye erlerinin asil memurluğa atamaları yapılırken değerlendirmenin İtfaiye Müdürü veya görevlendirilen birim amiri tarafından yapılacağı tartışmalıdır. Adaylık süresinin durumu gözetildiğinde adaylık süresi bitene kadar itfaiye erlerinin ilgili müdürlük olan İtfaiye Müdürlüğünde çalışması, adaylık sonrası ise Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare

Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'in 20'nci maddesi görevlendirmelerinin yapılması gerekmektedir.

Aday itfaiye eri olarak alınan kişilerin adaylık süresi bitmeden başka birimlerde görevlendirilmemesi gerekir.

BULGU 3: Akaryakıt Satış İstasyonunun İşletme Hakkının İhalesiz Verilmesi

Taşınmaz varlıklarına ilişkin yapılan incelemede, akaryakıt satış istasyonunun işletilmesinin ihalesiz olarak bir firmaya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'nci maddesinde belediyelerin satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği, 4'üncü maddesinde taşınır ve taşınmaz malların satışı ve kiralanması ile yapım işi kapsamında her türlü inşaat, imalat, yenileme gibi faaliyetlerin de bu kapsamda olduğu belirtilmiş, 35'inci maddesinde de ihale usüllerine yer verilmiştir.

2886 sayılı Kanun çerçevesinde kapsama dahil idarelerin taşınmazlarının satışı, kiralanması, trampa edilmesi gibi hususlara yer verilmişken, yapılan incelemede mülkiyeti Belediyeye ait akaryakıt istasyonunun işletilmesi için ihale yapılmaksızın, Belediye Meclisinin 03.12.2020 tarih ve 278 numaralı kararı üzerine bir firma ile 5 yıllığına bayilik sözleşmesi yapıldığı anlaşılmıştır. Yapılan sözleşme gereği firma ile mülkiyeti Belediyeye ait olan akaryakıt istasyonu ve müştemilatının yenilenmesi ile 5 yıl boyunca kar paylaşımı karşılığında işletilmesi hususunda anlaşıldığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; ilgili firmalara teklif ve görüşmeye davet çağrısı yapıldığı buna karşılık tek bir firmadan öngörüşmede olumlu yanıt alındığı, takip eden süreçte meclis kararı alınarak olumlu dönüşte bulunan firma ile akaryakıt istasyonunun yenilenmesi ve bayilik sözleşmelerinin yapıldığı belirtilmiştir.

Kamu idaresi her ne kadar akaryakıt istasyonunun yenilenmesi işi ve bayilik verilmesi işi ile ilgili gerekli ön görüşmeler yapıldığını ve istekli çıkmadığını belirtmiş olsa da; bu sürecin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda yer alan düzenlemelere uygun olarak ihale yapılmak suretiyle yürütülmesinin doğru olacağı değerlendirilmiştir.

Belediyeye ait taşınmazların satışı, kiralanması, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi gelir getirici faaliyetlerin 2886 sayılı Kanun'a uygun olarak ihale ile gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 4: Ambalaj Atıklarının Toplanması Hakkının İhale Yapılmaksızın Protokol ile Verilmesi

Ambalaj atıklarının çevreye zarar vermesinin önlenmesi ve ekonomiye kazandırılması hakkının ihale yapılmaksızın protokol ile üç firmaya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde belediyelerin kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Kanun'a tabi olduğu belirtilmiş, "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde ise taşınır ve taşınmaz malların ve hakların kiralanması "kira" tanımı içinde değerlendirilmiştir. Belediye için bir hak olan ve gelir getirici nitelikte bulunan haklar Kurum tarafından kendi imkânları ile yerine getirilebileceği gibi 2886 sayılı Kanun'a göre rekabetin ve eşit muamele ilkelerinin sağlandığı bir ortamda ihale edilmelidir.

Ambalaj atıklarının çevreye zarar vermesinin önlenmesi ve ekonomiye kazandırılması hakkı 29.04 2020 tarihli protokol ile 05.05.2023 tarihine kadar il dört bölgeye ayrılarak üç firmaya verilmiştir. Söz konusu protokolde birinci bölge için aylık 1.750,00 TL, ikinci bölge için aylık 2.250,00 TL üçüncü ve dördüncü bölgenin her biri için aylık 1.250,00 TL'nin Belediyeye ödenmesi öngörülmüştür. Dört firma ile protokol yapılmış, firmalardan biri 01.09.2021 tarihi itibarıyla aylık protokolü sonlandırmak istemiş, idarenin kabulü ile bu protokol sonlandırılarak bu firmaya ait olan toplama yetkisi diğer üç firma arasında bölüştürülmüştür. Aylık 1.250,00 TL ücret ise 450,00 TL, 450,00 TL ve 350;00 TL olarak firmalar arasında paylaştırılmıştır.

Ambalaj atıklarının çevreye zarar vermesinin önlenmesi ile ekonomiye kazandırılmasında kamu yararı bulunmaktadır. Ancak kamu yararı bulunan bir durumda, bu hak sözleşme ile bir firma/firmalara verilmemelidir. Şüphesiz lisanslı olan firmaların ihaleye girmesi gerekeceğinden şartnamede bu durum belirtilmelidir. Bireysel yararların kamu yararından üstün tutulması sonucunu doğuracak bir kazanılmış hak anlayışı kabul edilemez.

Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte, bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi, bu konuda belediyenin görevinin sona

ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Söz konusu hakkın verilmesi kamuyu ilgilendirdiği için bunun ihale kanunu çerçevesinde şartların ve verilme süresinin belirli olduğu ve herkesin katılımına açık olan ihale usulü ile verilmesi bir zorunluluktur. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu çerçevede görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale yapmadan rekabetsiz bir şekilde sözleşmeye istinaden bu hakkın kullanımına izin verebilmesi mümkün değildir.

Ambalaj atıklarının toplanarak ekonomiye kazandırılması hakkının 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu hükümlerine göre ihale yoluyla verilmesi gerekir.

BULGU 5: Aynı Pazar Yerinde Bir Kişiyeye İki'den Fazla Yer Verilmesi

Aynı pazar yerinde bir kişiyeye ikiden fazla satış yeri verildiği görülmüştür.

26.03.2010 tarih ve 27533 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.01.2012 tarihinde yürürlüğe giren 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a istinaden 12.07.2012 gün ve 28351 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Pazar Yerleri Hakkında Yönetmelik’in “Satış yerlerinin işletilmesi” başlıklı 11’inci maddesinin üçüncü fıkrasında, “*Aynı pazar yerinde, bir kişiyeye doğrudan ya da dolaylı olarak en fazla iki satış yeri verilebilir.*” ve “Geçiş hükümleri” başlıklı geçici 1’inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında, “(Değişik: RG-31/12/2012-28514 4.mükerrer) *Pazar yerlerinin işletim yetkisinin kısmen veya tamamen devrini içeren metinler ile mevcut pazar yerlerindeki (Değişik ibare:RG-13/7/2013-28706) satış yerlerinin işletilme usulleri, 31/12/2014 tarihine kadar ilgili gerçek veya tüzel kişilerin de hakları gözetilerek belediyelerce bu Yönetmeliğe uygun hale getirilir.*” düzenlemeleri yer almaktadır.

Yapılan incelemede, Salı pazar yerinde aynı kişiyeye ait 3, Cuma pazar yerinde aynı kişiyeye ait 5 pazar yerinin olduğu anlaşılmıştır. Ayrıca Perakende pazar yerinde Z-29, Z-53 ve Z-54 numaralı yerlerin bir kişiyeye, Z-15, Z-16 ve Z-17 numaralı yerlerin bir kişiyeye, Z-02, Z-03 ve Z-04 numaralı yerlerin bir kişiyeye, Z-07, Z-08 ve Z-09 numaralı yerlerin bir kişiyeye tahsis edildiği anlaşılmıştır. Yönetmeliğin yayımlanmasından önce aynı pazar yerinde ikiden fazla pazar yeri olanların durumu yönetmeliğin “Geçiş hükümleri” başlıklı geçici 1’inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında belirtildiği üzere yönetmeliğe uygun hale getirilmelidir. Bu işlemin 31.12.2014 tarihine kadar yapılması gerektiği halde bugüne kadar yapılmamıştır.

Kamu idaresi cevabında, bir kişi adına birden fazla yer tahsis edilen pazarcı sayısının bir kişi olduğu, söz konusu kişiye de 2012 yılı öncesi yer tahsis yapıldığı, yönetmelik yürürlüğe girdikten sonrası için bir kişiye birden fazla yer tahsisi yapılmadığı ifade edilmiştir. İdareden alınan bilgilere göre, Salı pazar yerinde aynı kişiye ait 3, Cuma pazar yerinde aynı kişiye ait 5 pazar yerinin olduğu anlaşılmıştır. Ayrıca Perakende pazar yerinde Z-29, Z-53 ve Z-54 numaralı yerlerin bir kişiye, Z-15, Z-16 ve Z-17 numaralı yerlerin bir kişiye, Z-02, Z-03 ve Z-04 numaralı yerlerin bir kişiye, Z-07, Z-08 ve Z-09 numaralı yerlerin bir kişiye tahsis edildiği anlaşılmıştır. İdare cevabında bir kişi adına birden fazla yer tahsis edilen pazarcı sayısının bir kişi olduğu ifade edilmesine karşın, bu ifadeyle hangi kişinin kastedildiği anlaşılamamıştır. Mevcut bilgilere göre, birden fazla kişinin ikiden fazla pazar yerinin olduğu anlaşılmaktadır.

Aynı pazar yerinde ikiden fazla satış yeri olanların durumu Yönetmeliğe uygun hale getirilmelidir.

BULGU 6: Belediyenin Kendi İmkânlarıyla Ürettiği Ürünleri Kayıt Altına Almaması

Belediyenin ürettiği bank ve çardağın muhasebede takip edilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınır ve Taşınmaz Edinme" başlıklı 45'inci maddesinin ikinci fıkrasında "*Kamu idarelerince üretilen malların kendi tüketimlerinde kullanılması halinde bunların bedelleri, rayiç bedel üzerinden ilgili ödenek tertibine gider ve karşılığı gelir kaydedilir.*" hükmü yer almaktadır. 18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "İç imkânlarla üretilen taşınırlar ile kazı veya müsadere yoluyla edinilen taşınırların giriş işlemleri" başlıklı 21'inci maddesinde, kamu idarelerinin kendi kullanımları için iç imkânlarıyla üretilen taşınırların değer tespit komisyonu tarafından belirlenecek gerçeğe uygun değer üzerinden Taşınır İşlem Fişi düzenlenerek giriş kaydedileceği belirtilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 21'inci maddesinde belirtildiği üzere idarenin kendi imkânlarıyla ürettiği taşınırların gerçeğe uygun değer üzerinden taşınır işlem fişi düzenlenerek kaydedilmesi gerekmektedir. Park ve Bahçeler Müdürlüğü tarafından üretilen bank ve çardak için taşınır işlem fişi düzenlenmediği gibi, bunlara ilişkin muhasebe kaydı da yapılmamıştır.

Belediye tarafından üretilen malzemeler için taşınır işlem fişi düzenlenmesi ve muhasebe kaydının yapılması gerekir.

BULGU 7: Belediyenin Sunduğu Ücrete Tabi Mal ve Hizmetler İçin Belediye Personeline Farklı İndirim Uygulanması

Belediyenin bütçe içi işletme ile işlettiği yerlerden yararlanan Belediye personeli ile Belediye şirketi olan Özbelsan çalışanına ticari indirim yerine ayrıcalıklı indirim yapıldığı görülmüştür.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1 inci maddesinde, "*Genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idareler, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müesseseleri, il özel idareleri ve **belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler**, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme işlemleri tamamlanuncaya kadar, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanuna tâbi kuruluşlar ve özel hukuk hükümlerine tâbi, kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu kuruluşlar, kamu banka ve kuruluşları ile bunlara bağlı iş yerleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç **herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz.***

(...)

Bakanlar Kurulu birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkilidir. ...",

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Ücrete tabi işler" başlıklı 97'nci maddesinde, "*Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediye'ye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir.*"

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, "*kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek.*"

hükmü yer almaktadır. 4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesi gereğince belediyenin sunduğu ücrete tabi mal/hizmetin herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmak suretiyle sunulması ancak Bakanlar Kurulunca muafiyet tanınması ile mümkün olup, bu konuda alınmış bir Bakanlar Kurulu Kararı (Cumhurbaşkanı Kararı) bulunmamaktadır. Yine maddeye göre mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği ticarî indirimler yapılması da mümkündür. Örneğin tüm kamu çalışanlarına belediye personeli ile aynı miktar ve oranda indirim yapılması ticari indirim olarak değerlendirilebilecek iken, sadece belediye çalışanlarına, meclis üyelerine ve belediye şirket işçilerine farklı miktarda indirim yapılması ticari amaçlı bir indirim olarak değerlendirilemez. Bu şekilde karar alınması 4736 sayılı Kanun'a aykırıdır. Kanunlarda meclisin belediye personeline yönelik indirimli tarife belirlemesine izin veren hiç bir düzenleme olmadığı gibi, aksine yasaklayan düzenleme bulunmaktadır.

İşletme ve İştirakler Müdürlüğünün sunduğu hizmetlere ilişkin ücret tarifesinin belirlendiği Belediye Meclisinin 01.08.2019 tarih ve 147 sayılı kararında, memur, öğretim üyesi ve görevlileri ile basın mensupları, emekli ve 9 kişiden fazla toplu yemeklerde %10, Tüm Türkiye Belediye personeli ve Özbelsan personeli, Gaziler, Şehit Aileleri, Engelliler ve Öğrencilerine %15 indirim yapılması öngörülmüştür. Yapılan indirimlerin genel olması ve objektif ölçütlere dayanması gerekir. Bu bağlamda, Gazi, Şehit Aileleri, Engelliler ve Öğrencilere farklı bir indirim uygulanması mümkündür. Ancak Belediye ile Özbelsan personelinin memur grubundan ayrı sayılarak farklı gruba dahil edilerek ilave indirimden yararlanmalarının sağlanması ticari amaçlı bir indirimden ziyade Belediye çalışanlarına ilave indirim sağlamaya matuf bir karar olarak anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında 15 Temmuz Otoparkında yapılan indirim ile ilgili açıklama yapılmış olmakla birlikte, Bulgu konusunun İşletme ve İştirakler Müdürlüğünün sunduğu hizmetlerde Belediye ile Özbelsan personeline yapılan indirim olduğu açıktır. İdraenin verdiği cevabın konu ile ilgisi bulunmamaktadır.

Gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu, gerekse diğer Kanunlarda meclisin yetkileri belirlenmiş olup, meclis ancak kendine verilen yetki çerçevesinde karar alabilir. Meclis kanunla kendisine yetki verilmeyen bir konuda karar alamayacağı gibi, kanuna aykırı karar da alamaz.

Herhangi bir Kanuni dayanağı olmaksızın Belediyenin bütçe içi işletme ile işlettiği yerlerde belediye personeli ile Belediye şirketi olan Özbelsan personeline farklı indirim uygulanmaması gerekir.

BULGU 8: Belirli Süreyi İhtiva Eden Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme Yapılmaması ve İş Bitim Sürelerine Yer Verilmemesi

Belediyenin yapmış olduğu bazı doğrudan temin suretiyle alımların belli bir süreyi içermesine rağmen sözleşme yapılmadığı görülmüştür.

22.08.2009 tarihli ve 27327 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği’nin “Doğrudan temine ilişkin açıklamalar” başlıklı 22.1.1.3’üncü maddesinde, “*Bu madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunlu olup bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılması idarelerin takdirindedir. Buna karşılık, 22 nci maddenin (c) bendi kapsamında yapılan alımlarda ise madde metninde belirtildiği üzere sözleşme yapılması zorunludur.*” hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede bazı alımların belli bir süreyi ihtiva ettiği, ancak bu alımlar için herhangi bir sözleşme imzalanmadığı, bazılarında da teknik şartnamede iş bitim süresine yer verilmediği görülmüştür. Bunların bir kısmına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 9:Belirli Süre İhtiva Eden Bazı Hizmet Alımları

İşin Adı	Açıklama
Sıcak ve Soğuk Çermik Bölgelerinin Halihazır Haritasının Yapılması İş	Sözleşme Eksik
Grafik Animasyon Projesi Yapım İş	Sözleşme eksik
Perakende Sebze Hali Doğalgaz Tesisat Yapımı İş	Sözleşme eksik, teknik şartnamede iş bitim süresi belirtilmemiş
Muhtelif Tesislerin Tesisat, Bakım ve Onarım İşlerinin Yapılması İş	Sözleşme eksik, teknik şartnamede iş bitim süresi belirtilmemiş
Saha Tesisleri Depo Projesi Çizim İş	Sözleşme Eksik
15 Temmuz Kapalı Otoparkı Yatay ve Düşey Diletasyon Yapılması İş	Sözleşme Eksik
15 Temmuz Kapalı Otoparkı Kalorifer Tesisatı Bakım, Onarım, Tadilat ve Tesisat Yalıtım Yapılması İş	Sözleşme eksik, teknik şartnamede iş bitim süresi belirtilmemiş

Belediyenin yapacağı belli bir süre ihtiva eden mal, hizmet alımı ve yapım işlerinde sözleşme yapılması, işin teknik şartnamesinde de iş bitim sürelerine yer verilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Derneğin Kamu Binasında Faaliyet Göstererek Bağış Toplaması

Bir derneğin Mezarlık Müdürlüğü bünyesinde faaliyet gösterdiği ve bağış topladığı görülmüştür.

29.01.2004 tarih ve 25361 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun’un “Temel ilkeler” başlıklı 2’nci maddesinde, dernek ve vakıfların kurum ve kuruluşların hizmet binaları ve müstemilatı içinde faaliyet gösteremeyeceği ve bu kuruluşlara ait araç ve gereci kullanamayacağı, kamu kurum ve kuruluşlarının sundukları hizmetlerle ilgili olarak gerçek ve tüzel kişilerden ücret, bağış, katkı payı ve benzeri adlar altında herhangi bir karşılık alamayacağı, dernek ve vakıfların yardım toplama ve bağış kabul hizmetlerinde kamu görevlileri çalıştıramayacağı, “Cezalar” başlıklı 3’üncü maddesinde, 2’nci maddede belirtilen ilkelere aykırı hareket eden kamu görevlileri ile dernek ve vakıf yöneticilerinin, eylemleri başka bir suç oluşturmadığı takdirde, üç aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarı Tekke’de Mezarlık Müdürlüğü bünyesinde ilgili Derneğin yaklaşık 15 yıldır faaliyette bulunduğu tespit edilmiştir. Meclis tarafından belirlenen ücreti yatırımları karşılığında kişilere mezar yeri kullanım tahsis belgesi verilmektedir. Kişilerden Meclis tarafından belirlenen ücret bedelini Mali Hizmetler Müdürlüğüne yatırarak tahsilat belgesini getirmesi istenirken, diğer taraftan fiili olarak Derneğin İBAN numarası verilerek söz konusu hesaba para yatırılması ve Derneğe bağış yapılması talep edilmektedir. Şüphesiz bağış iradi bir eylemdir. Ancak kişilerin yönlendirilmesi bağış yapılmasını iradi olmaktan çıkarıp zorunlu hale getirmektedir. Dernek topladığı bağışlarla mezarlığa hizmet etse de, iyi niyetli olan bu amacın farklı sonuçlarının olması mümkündür. Mezarlıkların daha iyi olmasını isteyen vatandaşlar Belediyeye mezar yeri ücreti dışında şartlı veya şartsız bağış yapabilirler. Kaldı ki mezarlık bakımı Belediyelerin asli görevlerindedir. Kurumun bilgisi ve kontrolü dışında Derneğe verilen paraların kullanımında kişilerin aklında şüphe kalması tabiidir. Kaldı ki 5072 sayılı Kanun kamu gücünü kullanarak Dernek ve vakıflara kaynak aktarımının yapılmasını yasaklamıştır. Bu tür Derneklerin kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgisini kopararak kişilerin bağış için yönlendirilmemesi önemlidir.

Kamu idaresi cevabında, Dernek hakkında bilgi verildikten sonra Dernek faaliyetinin bağışlarla yürütüldüğü, alınan bağış ve yardımların belediyenin sunduğu hizmetin karşılığı olarak değil tamamen kişilerin kendi rızaları ile gönüllülük esasına göre alındığı, mezar yeri satın alan vatandaşlar, mezarlık alanlarındaki düzeni, temizliği ve yapılan faaliyetleri gördükten sonra hizmetlerin daha iyi ve güzel olmasını arzu ettikleri için kendi iradeleri ile bağış yaptıkları, alınan bağış ve diğer dernek gelirlerinin derneğin amacında belirtildiği gibi mezarlık alanlarının koruma ve bakımı için kullanıldığı ifade edilmiştir.

Dernek Yukarı Tekke’de Mezarlık Müdürlüğü bünyesinde faaliyet göstermektedir. Kamu görevlilerinin yönlendirmesi ile yapılan bağış iradi olmaktan çıkarıp zorunlu hale gelmektedir. Kamu idaresi cevabında belirtilen hizmetler Belediye tarafından yapılabilir. Mezarlıkların daha iyi olmasını isteyen vatandaşlar Belediyeye mezar yeri ücreti dışında şartlı veya şartsız bağış yaparak da belirtilen hizmetlerin yapılması sağlanabilir. Belediye yönetimin bilgisi dahilinde ancak Belediyenin dışında bir faaliyet yapılması söz konusudur.

Mezarlık Müdürlüğü bünyesinde faaliyette bulunan Derneğin faaliyeti ile kamu görevlileri tarafından Derneğe bağış yapılması için yapılan yönlendirmeye son verilmelidir.

BULGU 10: Dolu Kadroya Vekâlet Ettirilmesi ve Vekâlet Ettirilen Kişinin Harcama Yetkisini Kullanması

Belediyede kadrolar dolu olduğu halde başka birinin kadroya vekâlet ettirildiği, vekâlet ettirilen kişinin harcama yetkilisi olarak da görev yaptırıldığı görülmüştür.

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

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

Yukarıdaki mevzuat hükümleri çerçevesinde, Belediyede müdür kadrolarında bulunan kişiler var iken o kadrolara vekâleten görevlendirme yapılamayacağı açıktır. Dolu kadroya

vekâleten görevlendirme yapılamayacağından dolayı harcama yetkililiğini de vekâleten görevlendirilen yerine asıl kadroda bulunanın kullanması gerekir. Bu kişiler görevden alınmadığı ve bu kadrolar boş olmadığı sürece yetkinin vekâleten görevlendirilen kişilerce kullanılması mümkün değildir. Şüphesiz 657 sayılı Kanun'da memuriyette kadroyu esas almıştır.

Belediyede 21 adet müdürlükte kadrolar dolu olduğu halde başka birileri görevlendirilmiş ve harcama yetkililiği görevlendirilen kişilerce kullanılmıştır. Ayrıca Başkan yardımcılığı kadroları dolu olduğu halde, dolu olan kadrolara görevlendirme yapılarak söz konusu Başkan yardımcılığı yetkisi görevlendirilen kişilerce kullanılmaktadır. Yapılan bu görevlendirme 657 sayılı Kanun'a uygun değildir.

Dolu olan kadrolara vekâleten görevlendirme yapılmaması ve harcama yetkililiğini de kadroda bulunan kişinin kullanması gerekir.

BULGU 11: Eğlence Vergisi Alınması Gereken İşyerlerine İlişkin Tahakkuk İşlemlerinin Yapılmaması

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre bazı işletmelere ait eğlence vergisi tahakkuklarının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 17'nci maddesinde, Bu Kanunun 21'inci maddesinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinin eğlence vergisine tabi olduğu, 18'inci maddesinde eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişilerin verginin mükellefi olduğu, 19'uncu maddesinde bira, alkollü içki içilmeyen, satılmayan ve ruhsatnamelerde kahvehane, kıraathane, çayhane ve çay ocakları olduğu belirtilen yerlerden vergi alınmayacağı, 20'nci maddesinin üçüncü fıkrasında biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, kabare, dansing, bilardo ve masa futbolu salonları gibi eğlence yerlerinde için mahiyetine göre çalışılan her gün için Belediye Meclislerince takdir edilecek miktar olduğu, 21'inci maddesinde biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinden günlük 5 ila 100 TL arasında vergi alınacağı, 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasında biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinde ki her aya ait verginin o ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar ilgili belediyeye yatırılacağı belirtilmiştir.

Belediye sınırları içinde play-station, bilardo, go-kart ve eğlence vergisine tabi oyun salonu olarak faaliyette bulunan işletmeler ile canlı müzik yapan yerlerle ilgili 2017-2021 yılları için eğlence vergisi tahakkuku yapılmadığı görülmüştür. Söz konusu işletmelerin geçmiş yıllara ve mevcut yıla yönelik eğlence vergisi tahakkuklarının yapılması Kanun gereğidir.

Eğlence vergisi tahakkuku yapılmayan işletmelerle ilgili olarak belirlenen tarifeye göre eğlence vergisi tahakkuk ve tahsilatının yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 12: Emlak Vergisi Hesabında Asansör Farkının Dikkate Alınmaması

Bina emlak vergisinin hesaplanmasında asansör farkının dikkate alınmadığı görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 29'uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, binalarda vergi değerinin takdir komisyonlarınca yeniden takdir edilmek suretiyle kesinleşen arsa veya arazi metrekare birim değerleri ve bina metrekare normal inşaat maliyet bedelleri esas alınmak suretiyle tespit olunacağı hüküm altına alınmıştır. 13 ve 49 seri numaralı Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'ne göre binalarda vergi değeri hesabında, binanın/bağımsız bölümün dıştan dışa yüz ölçümü ile her yıl Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük gereği belirlenen bina metrekare normal inşaat maliyet bedellerini gösteren cetvelde yer alan ortalama rakam çarpılmalıdır. Bu çarpım sonucu ortaya çıkacak rakama, varsa %6 oranında asansör, %8 oranında kalorifer veya klima tesisatı farkı ilave edilmelidir. Ancak asansör tesisatından yararlanmayan zemin, bodrum kat için asansör farkı eklenmemelidir.

Bina vergi değerinin (matrahının) tespitinde bağımsız bölümün yüz ölçümü yani m² si büyük önem taşımaktadır. İnşaat maliyet bedeli, kalorifer ve asansör farkı bunun üzerinden hesaplanmaktadır. Belediye sınırları içerisindeki asansörlerin yıllık periyodik kontrollerinde elde edilen verilere istinaden yapı ruhsatında asansörü olmayan ancak asansörü olan binalar tespit edilmiştir. Yapılan çalışma sonucunda 4.927 adet taşınmazın (dairenin) asansörü olduğu halde, bildirim yapılmadığı anlaşılmıştır. Böylece yapı ruhsatında asansörü olmayıp fiilen asansörü olan binalarda asansör farklarının emlak vergi değerlerine eklenmediği görülmüştür. Yapı ruhsatında asansör bulunmayan ancak fiilen asansörü bulunan dairelerin/taşınmazların emlak vergi değerlerine asansör farkı da eklenmelidir.

Asansörün yapıldığı tarihten itibaren zamanaşımı süresine de dikkat edilerek emlak vergisi fark tahakkukunun yapılması ve emlak vergisi hesabının belirtilen hususlara uygun şekilde yapılması gerekir.

BULGU 13: Emlak Vergisi Hesabında Kalorifer Farkının Dikkate Alınmaması

Bina emlak vergisinin hesaplanmasında kalorifer farkının dikkate alınmadığı görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 29'uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, binalarda vergi değerinin takdir komisyonlarınca yeniden takdir edilmek suretiyle kesinleşen arsa veya arazi metrekare birim değerleri ve bina metrekare normal inşaat maliyet bedelleri esas alınmak suretiyle tespit olunacağı hüküm altına alınmıştır. 13 ve 49 seri numaralı Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliğine göre binalarda vergi değeri hesabında, Binanın/bağımsız bölümün dıştan dışa yüz ölçümü ile her yıl Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük gereği belirlenen bina metrekare normal inşaat maliyet bedellerini gösteren cetvelde yer alan ortalama rakam çarpılmalıdır. Bu çarpım sonucu ortaya çıkacak rakama, varsa %8 oranında kalorifer veya klima tesisatı farkı ilave edilmelidir.

Bina vergi değerinin (matrahının) tespitinde bağımsız bölümün yüz ölçümü yani m² si büyük önem taşımaktadır. İnşaat maliyet bedeli, kalorifer ve asansör farkı bunun üzerinden hesaplanmaktadır. Doğalgaz ile ısınma sistemine dönüşen yerlerin kalorifer farklarının emlak vergi değerlerine eklenmesi gerekmektedir. Belediye sınırları içerisindeki doğalgaz abone bilgileri ilgili doğalgaz firması ile yazışma yapılarak elde edilmiştir. Elde edilen bilgiler Belediyenin ilgili birimine verilmiş ve söz konusu yerlerin emlak vergileri ile ilgili çalışma yapılması istenmiştir. Verilen liste ile Belediye kayıtları karşılaştırılarak emlak vergisi ile ilgili işlemin devamı sağlanmalıdır.

Doğalgaz ısıtma tesisatının yapıldığı tarihten itibaren zamanaşımı süresine de dikkat edilerek emlak vergisi fark tahakkukunun yapılması ve emlak vergi hesabının belirtilen hususlara uygun şekilde yapılması gerekir.

BULGU 14: Faal Olan İşyerlerine Ait Belediye Gelirleri Takibinin Yapılmaması

Belediye sınırlarında faaliyet yürüten aktif işletmelerin bazılarında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu gereği tahsil edilmesi gereken vergilerin tahakkukları ile ilgili gerekli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olduğu, "Eğlence vergisi" başlıklı 17'nci maddesinde bu Kanunun 21'inci maddesinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinin Eğlence Vergisine tabi olduğu, "Çevre temizlik" vergisi başlıklı 44'üncü maddesinde belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 81'inci maddesinde belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılmasının işyeri açma izni harcına tabi olduğu, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Mevzu" başlıklı 1'inci maddesinde Türkiye sınırları içinde bulunan binaların bina vergisine tabi olduğu belirtilmiştir.

Belediye sınırları içerisindeki faal işyerlerinin belirlenmesi için Vergi Daireleri ile yazışma yapılmıştır. Vergi Dairelerinin verdiği cevapta belediye sınırları içindeki faal işletmelerin sayısı ve adresleri bildirilmiştir. Alınan liste Belediyenin ilgili birimine verilmiş ve belediye kayıtlarında olmayıp vergi dairesi kayıtlarında olan faal işyerlerine yönelik yerinde çalışma yapılması istenmiştir. Vergi Dairelerinin bildirdiği mükellef sayısı 9.598, Belediye kayıtlarında ise sayı 4.586 olup, 5.012 kişi fark bulunmaktadır. Listede yer alan işyerinin Belediyedeki kayıtlarla karşılaştırma işlemi yapılmış olmakla birlikte oluşan farkın sebebi sonuçlandırılmamıştır. Çalışma sonucunda Belediye kayıtlarında olmayan tüm faal işyerlerine ilişkin tahakkuk kayıtlarının yapılması gerekir.

Vergi dairesinden alınan listeye istinaden Belediye kayıtlarında yer almayan işyeri çalışma ruhsat harcı, çevre temizlik vergisi, emlak vergisi, ilan reklam vergisi gibi belediye gelirlerinin takibinin sağlanması gerekir.

BULGU 15: Fazla ve Yersiz Alınan Vergi/Harçların İadesi ile İsteğe Bağlı Hizmet İçin Yatırılan Ücretin İadesinde Encümen Kararı Alınması

Kişiler tarafından fazla veya yersiz olarak yatırılan ve zamanaşımı süresinde iadesi talep edilen vergi ve harçların iadesi ile isteğe bağlı hizmetin alınmaması nedeniyle iade edilmesi gereken paralar için Encümen kararı alınarak iade işleminin yapıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Encümenin görev ve yetkileri" başlıklı 34'üncü maddesinde Belediye encümeninin görev ve yetkileri belirlenmiştir. Maddede kişiler tarafından fazla veya yersiz olarak yatırılan ve zamanaşımı süresinde iadesi talep edilen vergi ve harçların

iadesi ile isteğe bağlı hizmetin alınmaması nedeniyle iade edilmesi gereken paralar için Encümen kararının alınmasını gerektiren bir düzenleme bulunmamaktadır. Kişiler tarafından fazla veya yersiz olarak yatırılan ve zamanaşımı süresinde iadesi talep edilen vergi ve harçların iadesi ile isteğe bağlı hizmetin alınmaması nedeniyle iade edilmesi gereken paralar için iadesi için Encümenin karar alma yetkisi olmadığından dolayı, karar alınması nedeniyle iade işleminin gereksiz olarak uzamasına neden olunmaktadır. Kişiler tarafından fazla veya yersiz olarak yatırılan ve zamanaşımı süresinde iadesi talep edilen vergi ve harçlar ile isteğe bağlı hizmetin alınmaması nedeniyle iade edilmesi gereken paralar için iadesine ilişkin dilekçenin kayda girmesine müteakip ilgili birim gerekli incelemeyi yaparak iadesinde sakınca olmadığı kanaatinde olduğu takdirde iadesi için gerekli işlemi yapmalıdır.

Kamu idaresi cevabında, Belediye bütçe kararnamesinin 4'üncü maddesinin (b) bendiyle, fazla ve yersiz ödemelerin iadesinde encümen yetki verildiği ,Encümenin haftada iki kez toplandığı, keyfi iade ve uygulamaların önüne geçerek kontrol mekanizması olarak ilgili yöntem in tercih edildiği ifade edilmiştir.Kanunlar ile tanınmayan bir yetkinin Belediye Bütçe Kararnamesine yazıldığı gerekçesiyle kullanılması kabul edilebilir bir durum değildir. Fazla ve yersiz ödemelerin iade işlemleri gerekli ilgili birim tarafından yapılan inceleme sonrası yapılmaktadır. Ayrıca söz konusu iade işlemleri denetime de tabidir. Bu nedenle keyfi iade ve uygulamaların önüne geçmek amacıyla Encümen tarafından Kanunen olmayan bir yetkinin kullanılmasının geçerliliği bulunmamaktadır.

Kişiler tarafından fazla veya yersiz olarak yatırılan ve zamanaşımı süresinde iadesi talep edilen vergi ve harçların iadesi ile isteğe bağlı hizmetin alınmaması nedeniyle iade edilmesi gereken paraların iadesinde Belediye Encümeninin görev ve yetkisi olmadığından dolayı Encümen kararı alınmaması gerekir.

BULGU 16: Giysi Atıklarının Toplanması Hakkının İhale Yapılmaksızın Protokol ile Verilmesi

Atık giysilerin çöp sahasına ulaşmadan toplanması amacıyla konteynerin kurulması, konteynerlerin boşaltılarak geri dönüşüme kazandırılması hakkının ihale yapılmaksızın protokol ile firmaya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde belediyelerin kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Kanun'a tabi olduğu belirtilmiş, "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde ise taşınır ve taşınmaz malların ve hakların kiralması "*kira*"

tanımı içinde değerlendirilmiştir. Belediye için bir hak olan ve gelir getirici nitelikte bulunan haklar Kurum tarafından kendi imkânları ile yerine getirilebileceği gibi 2886 sayılı Kanun'a göre rekabetin ve eşit muamele ilkelerinin sağlandığı bir ortamda ihale edilmelidir.

Atık giysilerin çöp sahasına ulaşmadan toplanması amacıyla konteynerin kurulması, konteynerlerin boşaltılarak geri dönüşüme kazandırılması hakkı 14.09.2020 tarihli protokol ile 3 yıl süre ile ...firmasına verilmiştir. Söz konusu protokolda 114 adet giysi konteyneri idarenin göstereceği yerlere konulması, yıllık 75.000,00 TL 12 ay boyunca aylık 6.250,00 TL ödenmesi ve takip eden yıllarda %10 artış yapılması yer almıştır.

Atık giysilerin çöp sahasına ulaşmadan toplanması amacıyla giysi kumbaralarının kurularak geri dönüşüme kazandırılmasında kamu yararı bulunmaktadır. Ancak kamu yararı bulunan bir durumda, bu hak sözleşme ile bir firmaya verilmemelidir.

Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte, bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi, bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Söz konusu hakkın verilmesi kamuyu ilgilendirdiği için bunun ihale kanunu çerçevesinde şartların ve verilme süresinin belirli olduğu ve herkesin katılımına açık olan ihale usulü ile verilmesi bir zorunluluktur. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu çerçevede görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale yapmadan rekabetsiz bir şekilde sözleşmeye istinaden bu hakkın kullanımına izin verebilmesi mümkün değildir.

Atık giysilerin çöp sahasına ulaşmadan toplanması amacıyla giysi kumbaralarının kurularak geri dönüşüme kazandırılması hakkının 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu hükümlerine göre objektif ve aleniyet ilkeleri gözetilerek ihale yoluyla verilmesi gerekir.

BULGU 17: Hafriyat Toprağı ile İnşaat ve Yıkıntı Atıkları ile İlgili Ücretin Belirlenmemesi Nedeniyle Kurumun Gelir Kaybına Uğraması

Hafriyat toprağı ile inşaat ve yıkıntı atık ücretlerinin belirlenmeyerek üreticilerinden ücret alınmaması nedeniyle gelir kaybına neden olduğu görülmüştür.

18.03.2004 tarih ve 25406 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği’nin “Genel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinin (d) fıkrasında, hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarının karıştırılmamasının esas olduğu, “Belediyelerin Görev ve Yetkileri” başlıklı 8’inci maddesinin (b) fıkrasında, hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları geri kazanım tesisleri sahaları ile depolama sahalarını belirleme, kurmak/kurdurtmak ve işletmek/işlettirmekle, (d) fıkrasında, hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, taşınması ve bertaraf bedelini belirlemekle, (e) fıkrasında, hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları için toplama, taşıma hizmeti verecek firmaların adresleri ve telefon numaraları ile nakliye bedellerini halkın bilgileneceğı şekilde ilan etmekle yükümlü olduğu, “Küçük Çaplı İnşaat/Yıkıntı Atıklarının Toplanması ve Taşınması” başlıklı 15’inci maddenin ikinci fıkrasında, oluşan atıkların toplanması, taşınması ve bertarafı ile ilgili harcamaların, 17’nci maddede belirtilen esaslar doğrultusunda atık üreticileri tarafından karşılanacağı, “Büyük Çaplı İnşaat/Yıkıntı Atıklarının Toplanması ve Taşınması” başlıklı 16’ncı maddesinin üçüncü fıkrasında, oluşan atıkların toplanması, taşınması ve bertarafı ile ilgili harcamaların, 17’nci maddede belirtilen esaslar doğrultusunda atık üreticileri tarafından karşılanacağı, “Atık Bertarafında Mali Yükümlülük” başlıklı 17’nci maddesinde, hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıkları üreticilerinin oluşan atıkların toplanması, taşınması ve bertarafı ile ilgili harcamaları karşılamakla yükümlü olduğu, bu amaçla uygulanacak bedelin, geri kazanım/depolama sahasının uzaklığı ve oluşan atık miktarı esas alınarak ilgili belediye tarafından tespit ve ilan edileceğı belirtilmiştir.

Yönetmelikte yer alan bu hükümlere uygun işlem yapılmamıştır. Yönetmeliğin yayımlandığı tarihten bu güne kadar hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıkları üreticilerinin oluşan atıkların toplanması, taşınması ve bertarafı ile ilgili harcamaları karşılamakla yükümlü olduğu düzenlemesine rağmen, uygulanacak bedelle ilgili tespit yapılmaması nedeniyle gelir kaybı oluşmuştur. Yönetmeliğin açık hükmüne rağmen buna ilişkin bedelin belirlenmesinde görevli ve sorumlu olanlar bu işlemi yapmayarak kurumun gelir kaybına uğratılmasına neden oldukları gibi, atık üreticilerinin katlanması gereken giderin söz konusu kişilerden alınmaması suretiyle bu kişilere avantaj sağlamışlardır.

Hafriyat toprağı ile inşaat ve yıkıntı atıklarından Yönetmelik gereğı alınması gereken bedelin belirlenerek gerekli işlemlerin yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 18: Hal İşletmesinde Bir Kişiyeye Birden Fazla İşyerinin Verilmesi

Belediye yönetiminde bulunan hal işletmesinde bir kişiye dolaylı olarak birden fazla işyerinin verildiği görülmüştür.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un verdiği yetkiye istinaden 07.07.2012 tarih ve 28346 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in 28'inci maddesinin üçüncü fıkrasında, "*Toptancı halindeki işyerleri, üretici, üretici örgütü, komisyoncu veya tüccarlara kiralanır ya da satılır. Aynı toptancı halinde/şubesinde bir kişiye doğrudan veya dolaylı olarak en fazla bir işyeri kiralanabilir veya satılabilir. İşyeri, adi şirketlere/ortaklıklara ya da birden fazla gerçek veya tüzel kişiye kiralanamaz veya satılamaz.*" denilmiş ve yönetmeliğin geçici 1'inci maddesinin on beşinci fıkrasında da, "*Aynı toptancı halinde/şubesinde birden fazla işyeri bulunanlar ile bir işyerini kullanan adi şirketler/ortaklıklar ya da birden fazla gerçek veya tüzel kişiler, durumlarını 1/7/2015 tarihine kadar 28 inci maddenin üçüncü fıkrasına uygun hale getirir.*" hükmü yer almıştır.

Hal işletmesinin 5 numaralı yerinde kiracı olan kişinin aynı hal işletmesinin 6 numaralı yerinde kiracı olduğu,

Hal işletmesinin 26 numaralı yerinde kiracı olan ...şirketinin tek ortağı olan kişinin aynı hal işletmesinin 27, 28, 29 ve 31 numaralı yerinde de kiracı olduğu,

Hal işletmesinin 38 numaralı yerinde kiracı olan kişinin aynı hal işletmesinin 39 numaralı yerinde kiracı olduğu, aynı kişinin bir Şirketin 3 ortağından birisi olduğu, bu Şirketin de aynı hal işletmesinin 47, 48 ve 49 numaralı yerinde kiracı olduğu,

Aynı Şirketin 3 ortağından birisinin aynı hal işletmesinin 46 numaralı yerinde de kiracı olduğu,

Hal işletmesinin 35 numaralı yerinde kiracı olan kişinin aynı hal işletmesinin 36 ve 37 numaralı yerinde de kiracı olduğu,

Hal işletmesinin 32 numaralı yerinde kiracı olan ...şirketinin aynı hal işletmesinin 34 numaralı yerinde de kiracı olduğu,

Hal işletmesinin 58 numaralı yerinde kiracı olan ...Komisyon Evinin aynı hal işletmesinin 59 ve 57 numaralı yerlerinde de kiracı olduğu,

anlaşılmaktadır.

Bu bilgilere göre bir kişiye birden fazla işyerinin verildiği anlaşılmaktadır. Yönetmeliğe aykırı olarak bir kişiye birden fazla işyerinin doğrudan veya dolaylı olarak kiralanma durumlarının 01.07.2015 tarihine kadar mevzuata uygun hale getirilmesi gerektiği halde yapılmamıştır.

Kamu idaresi cevabında, Yönetmelik yürürlüğe girmeden önce iki iş yerinin bir kişiye verildiği, onun dışında başkaörnek bulunmadığı, Yönetmelik sonrası için ise yönetmelik hükümlerine göre işlem tesis edildiği ifade edilmiştir. İşletmelere ait bilgiler idareden temin edilmiştir. Kamu idaresi cevabında bahsedilen hangi kişiye iki işyerinin verildiği ile ilgili bilgiye yer verilmemiştir.

Yönetmeliğin 28'inci maddesinin üçüncü fıkrası ile geçici 1'inci maddesinin onbeşinci fıkrasına uygun olarak 01.07.2015 tarihine kadar yapılması gereken durumla ilgili gerekli işlem yapılmalıdır.

BULGU 19: Halde Bulunan İşyerlerinden Alınan Teminatların Uygun Olmaması

Belediye yönetiminde olan halde bulunan iş yerlerinin kiracılarından alınan teminatın mevzuata uygun olmadığı görülmüştür.

01.01.2012 tarihinde yürürlüğe giren 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un "Teminat" başlıklı 12'nci maddesinin birinci fıkrasında, Ticarî güvenin sağlanması ve tarafların haklarının korunması amacıyla, toptancı hallerinde faaliyet gösterenlerden, belediye meclisince belirlenen miktarda nakit, banka teminat mektubu, Hazine bonosu, Devlet tahvili, hisse senedi, gayrimenkul rehni, sigorta teminatı ve nakde çevrilebilir diğer kıymetlerin teminat olarak alınacağı, beşinci fıkrasında, bu madde kapsamında alınacak asgari teminatlara, bunların muhafazası, nakde çevrilmesi ve tamamlattırılmasına, zarar görene ödenmesine, toplam teminat tutarı içinde gayrimenkul rehni oranına, teminatın iadesine ve teminatlarla ilgili diğer hususlara ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça belirleneceği belirtilmiştir.

07.07.2012 gün ve 28346 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in "Teminat" başlıklı 31'inci maddesinin üçüncü

fıkrasında da, halde faaliyet gösterenlerden alınacak teminat tutarı, kiracılar için haldeki işyerinin, malikler için ise bulunduğu toptancı halinde kiralama yoluyla işletilen emsal işyerinin bir yıllık kira bedelinden az olmamak üzere her yılın Ocak ayında belediye meclisince belirleneceği düzenlemesi yapılmıştır.

Alınacak teminat tutarı bir yıllık kira bedelinden az olmamak üzere her yılın Ocak ayında belediye meclisince belirlenmesi gerektiği halde 2019, 2020 ve 2021 yılı için belirleme yapılmamıştır. Belediye yönetiminde bulunan hallerdeki işletmelerden 2018 yılı yıllık kira bedeli kadar teminat alınmıştır. Ancak 5957 sayılı Kanun'a aykırı olarak kira artışı yapılmadığından dolayı artış yapılması gereken kira miktarına teminatın tamamlattırılması gerekir. Yönetmeliğin "Hal yönetim birimince tutulacak defterler" başlıklı 24'üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde, toptancı halindeki işyerlerinde faaliyet gösterenlerden alınan ve kesilen teminatlara ilişkin bilgilerin kaydedildiği teminat defterinin kullanılmasının zorunlu olduğu belirtilmesine karşın bu defter tutulmamıştır. Kanunun 11'inci maddesinin altıncı fıkrasının (a) bendine göre teminatını süresinde vermeyenlerin veya eksilen teminatını süresinde tamamlamayanların kira sözleşmelerinin feshine ya da satış işlemlerinin veya tahsislerinin iptaline belediye encümenince karar verileceği, aynı maddenin yedinci fıkrasında ise kira sözleşmesinin feshine ya da satış işleminin veya tahsisin iptaline ilişkin kararın kendilerine tebliğinden itibaren, belediye toptancı halinde faaliyet gösterenler işyerlerini otuz gün içinde tahliye etmeye mecbur olduğu, bu süre sonunda tahliye edilmeyen yerlerin belediye zabıtası tarafından tahliye ettirileceği belirtilmiştir.

Halde bulunan işyerlerinin ilgili yıl için ÜFE oranında artan kira bedelinden az olmamak üzere Belediye Meclisince her yılın Ocak ayında belirlenen teminatın alınması ve deftere kaydedilmesi ile teminatları yatırmayanlarla ilgili olarak Kanunun 11'inci maddesinin altı ve yedinci fıkrasına göre işlem yapılması gerekir.

BULGU 20: Halk Otobüsü Hatlarının İhalesiz Çalıştırılması

Şehir içinde çalışan halk otobüslerinin ihale olmaksızın veya süre dolmasına karşın çalışma şeklinin fiili olarak sürdürüldüğü, bu şekilde ulaşımın özel halk otobüsleri vasıtasıyla yapılmasının uygun olmadığı görülmüştür.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında, "*Belediye sınırı dâhilindeki deniz, göl ve nehirlerde belde sınırı dahiline münhasır olmak üzere, seyrişer eden istimbot, motörbot ve her nevi kayık, mavuna ve salapurya gibi denizdeki ufak*

nakliye vasıtalarıyla hususi sandal ve kayıklar ve karada belediye sınırı dahilinde umuma mahsus mahallerde seyrüsefer eden yük ve binek araba ve hayvanları ve otobüs, otomobil ve emsali (şimendiferlerden maada) nakliye vasıtalarının sağlamlığına, temizliğine dikkat ederek bunların azami haddi istiabisini ve tahammül derecelerini ve sınıflarını ve numaralarını tayin ve işletenlerin ehliyet ve sıhhatlerini murakabe ve ücret tarifelerine riayetlerini temin edecek tedbirler ittihaz etmek ve icabında bunları bizzat temin ve idare eylemek ve mevzu kanunlar mucibince salahiyettar dairelerden verilen vesikalara müsteniden işlemlerini ruhsata bağlamak. (Deniz vasıtalarının haddi istiabisini ve sağlamlığını tayinde mahalli liman dairesiyle ticaret müdürlüklerinin mütalaası alınır); Beldeler veya beldelerle köyler arasında seyrüsefer eden yük ve binek araba ve hayvanları ile otomobil, otobüs ve kamyonların sağlamlığına, temizliğine dikkat ederek bunların azami haddi istiabisi ve tahammül derecelerini tesbit ve sınıflarını, numaralarını tayin ve işletenlerin ehliyet ve sıhhatlerini murakabe etmek bu vesait sahiplerinin daimi ikametgahlarının mensup olduğu kaza belediye idaresine aittir.” ve aynı Kanununun 19’uncu maddesinin beşinci fıkrasında, “(Değişik: 5/7/1939-3666/1 md.) Belediye hudutları dâhilinde muayyen muntakalar arasında yolcu nakil vasıtası olarak otobüs, omnibüs, otokar, tünel trolley, füniküler işletmek ve mezbahalarda kesilen etleri Belediye Meclisince tayin ve Dahiliye Vekaletince tasdik edilecek ücret mukabilinde satış yerlerine nakletmek münhasıran Belediyelerin hakkıdır.

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

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

(Ek: 10/6/1982-2678/2 md.) 15 nci maddenin 77 nci fıkrasında belirtilen faaliyetleri yapmak üzere kurulan kombinalar için, bu fıkra yer alan hükümler uygulanmaz.”

hükmü bulunmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin vazifeleri” başlıklı 15’inci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve

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

13.07.2005 gün ve 25874 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Uygulanmayacak hükümler” başlıklı 84’üncü maddesinde, Bu Kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak, sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu yetki belediye adına Belediye Meclisine aittir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale yapmadan rekabetsiz bir şekilde kullanıma izin verebilmesi mümkün değildir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 1’inci maddesinde yer alan, “.....belediyelerin..... satım, hizmet....., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.” hükmüne göre bu hakkın ihale ile verilmesi ve aynı Kanun’un “*Kiralarda sözleşme süresi*” başlıklı 64’üncü maddesinde yer alan, “*Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20/2/2001 - 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek ibare: 18/4/2001 - 4646/13 md.) ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.*”

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.” hükmü gereği kiralamalarda sürenin 10 yıl ile sınırlı olduğu açıktır.

Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No: 2015/3164 numaralı kararı, “..., kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıla sınırlı olduğu ve her iki durumunda Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu anlaşılmakta ve toplu taşıma hizmetlerinin ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konularak söz konusu ihalenin yine Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsat verilmesi gerektiği görülmektedir.

...

Bu durumda, ilgili mevzuat ve dosyadaki bilgi ve belgelerin incelenmesi sonucunda; toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği”,

Aynı Dairenin Esas No:2014/384, Karar No: 2014/1950 kararı, “Yukarıda yer verilen hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden; büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde toplu taşıma hizmetlerini yürütmenin ve bu amaçla toplu taşıma vasıtalarının işletilmesi ve işlettirilmesinin kamu hizmeti olarak münhasıran büyükşehir belediyelerine imtiyaz olarak verilmiş olduğu; toplu taşıma vasıtalarını işlettirmenin ise imtiyaz sözleşmesi, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma yoluyla gördürülebileceği; anılan usullerden herhangi birinin seçilmesi yoluyla toplu taşıma hizmetinin özel hukuk kişileri eliyle sağlanması hâlinde büyükşehir belediyesinin kanunlarla kendisine verilen ulaşım hizmetlerine ilişkin imtiyazdan

vazgeçmiş sayılacağı sonucuna varılmakta olup; söz konusu vazgeçme iradesinin ise, ancak, belediye adına imtiyaz verilmesinde görevli ve yetkili kılınan belediye meclisince ortaya konulması hâlinde geçerli olacağıın kabulü gerekmektedir.”,

Aynı Dairenin Esas No: 2011/1134, Karar No: 2012/2226 kararı, “*Belediye Meclisince alınan karara dayanılarak Encümenince toplu taşıma hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesinin hukuka uygun olduğuna”*

Aynı Dairenin Esas No: 2014/1735, Karar No: 2014/2859 kararı, “*...dava konusu minibüs hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesine ilişkin 08.01.2013 günlü 3 sayılı belediye encümen kararı ile bu karara dayanılarak 04.02.2013 tarihinde ihaleye çıkarılmasına ilişkin işlem 5393 sayılı yasanın 15. maddesinin (f) ve (p) bentlerinin belediyelere verdiği yetki ve imtiyaz hakkı sınırları içinde kararlar olduğu ve bu yönüyle hukuka uygun olduğu, davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemedi, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiş, bu karar davacı tarafından temyiz edilmiştir.*

Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle reddi yolundaki temyize konu Eskişehir 1. İdare Mahkemesi'nin 28.11.2013 tarih ve E:2013/86, K:2013/1019 sayılı kararında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinin 1. fıkrasında sayılan bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadığından, temyiz istemi yerinde görülmemekle anılan Mahkeme kararının ONANMASINA”

şeklinde dir. İlgili mevzuat ve kararlar birlikte değerlendirildiğinde belediyedeki yetkili organın kararıyla ihale yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde ulaşımın verilmesi gerekir.

Toplu taşıma hizmetleri Belediye tarafından yerine getirilebilir. Belediyenin toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi de mümkün olmakla birlikte her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Kanunda öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı

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

Şehir içi ulaşımda çalışan otobüslerin kullandıkları hat haklarının bilgileri aşağıdadır.

- 1989 Yılında Meclisin Kabul Ettiği Yönetmeliğe Göre Sözleşme ile Verilen 15 Adet Hat Kullanımına İlişkin Bilgi:

Belediye Meclisinin 28.06.1989 tarih ve 40 sayılı kararı ile Sivas Belediyesi Denetiminde Çalıştırılacak Özel Halk Otobüslerinde Uygulanacak İdari ve Teknik Yönetmelik kabul edilmiştir. Yönetmeliğin 6'ncı maddesinde Belediye meclisinin gerekli gördüğü halde verdiği izni geri alabileceği belirtilmiştir. Yönetmelikte Belediye ile taşıyıcı arasında imzalanan sözleşmeye göre taşımacılığın yapılacağı ve 9'uncu maddesinde ise iş sözleşmeleri ve ruhsatların en çok bir yıllık süre için verildiğinden dolayı her yıl Ocak ayı içinde yenilenmek zorunda olduğu belirtilmiştir. Bu düzenlemeye istinaden ve ulaşım ihtiyacına binaen sözleşme ile bu hak kişilere kullandırılmıştır. Bu şekilde kullandırılan hat sayısı 15'dir. İlk defa sözleşme ile verilmesine karşın, daha sonraki yıllarda her hangi bir işlem yapılmadan fiili olarak taşımacılık devam etmektedir.

- 13 Adet Otobüs ile Birlikte Hat İntifa Hakkının Verilmesi:

25.11.1994-06.11.1998 tarihleri arasında 11 adet otobüs ile birlikte intifa hat satışı, 30.11.1999 tarihinde ise 2 adet otobüs ile birlikte intifa hat satışı olmak üzere toplam 13 adet otobüsün satışı ve hat hakkı verilmiştir. Şüphesiz otobüslerin mülkiyeti satılmakla birlikte intifa hakkının satışı mümkün değildir. Satış Şartnamesinde otobüsün bedeli ayrı, hat bedeli ayrı belirlenmiştir.

- 30 Adet Hat İntifa Hakkının Verilmesi:

Özel Halk Otobüs Hat İntifa Hakkı Şartnamesi çerçevesinde 24.11.1998 tarihinden 08.11.2004 tarihine kadar toplam 30 adet intifa hakkı verilmiştir. Şartnamenin 5'inci maddesinde Yasal dayanak olarak 1580 sayılı Kanun'un 19/5 maddesi belirtilmiştir.

- 6 Adet Hat Kullanım Hakkının Verilmesi:

23.01.2004 tarih ve 148 sayılı Encümen kararıyla kooperatifin bünyesinde halihazırda yedek otobüs olarak çalıştırılan 6 otobüseTL/adet karşılığı trafik işletme ruhsatları verilerek diğer otobüslerin sahip olduğu tüm haklara sahip olmasına karar verilmiştir.

- Minibüsten Dönüşenler:

İlk önce minibüs olarak çalışmaya başladıkları, bu hakkın nasıl verildiğine ilişkin bilginin bulunmadığı, 2005 yılında yolcu sayısına göre bir yüzde belirlenerek 267 adet M plaka minibüsün 174 adet H plakaya dönüştürüldüğü, 68 adet (15+13+30+6) halk otobüsünün ise hakkı artırılarak 64 sayısının 75 olduğu anlaşılmıştır. 64 adet otobüsün 75 olarak kabul edilmesinin nedeni 11 metre uzunluğundaki halk otobüsünün 8 metreye düşürülmesinden dolayı hak kaybını önlemek için belli bir katsayı ile çarpılarak söz konusu sayı belirlenmiştir.

2004 yılında 40 kişilik otobüslere geçilmesi ile ilgili meclis kararı alınmış, 2005 yılında alınan Encümen kararı ile 40 kişilik araçlarla toplu taşımanın yapılması için özel halk otobüsleri de dâhil olmak üzere 11 farklı durağın dönüşüm katsayısı belirlenmiştir. 2006 tarihinde alınan Encümen kararıyla 250 araçla toplu taşıma hizmetinin verilmesi öngörülmüş, katsayılar karşılığı dönüşüm sonrasında toplam 224 aracın direkt hizmete alınması, kalan 26 aracın ise belediye payı olması belirlenmiştir. Belediyenin payları encümen kararı ile günün rayiç bedelleri göz önüne alınarak %1'lik hisse payları belirlenmiş ve oluşan talebe göre küsuratlı payını tamamlamak isteyenlere şufa hakkı tanınarak satış işlemi yapılmıştır. Mevcut durumda kooperatif olarak faaliyet göstermekte olan özel halk otobüsü işletmecileri ile tek tek 1'er yıllık kira sözleşmeleri yapılmaktadır.

Bu dönüştürülme sonucunda toplam 249 H plakanın olduğu ve halende çalıştığı anlaşılmaktadır.

İntifa hakkı verilenler haricindekiler ile minibüsten dönüşenlerin fiili olarak bu hakkın kullanımını sürdürdükleri anlaşılmaktadır. Bu hatların ruhsat ve imtiyaz şeklinde verilmediği, verilme şeklinin kiralama olduğu anlaşılmaktadır. 2886 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinde belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yıla sınırlıdır. Bu nedenle gerek yıllık sözleşme,

gerekse de minibüsten halk otobüsüne dönüşüp çalışanların kullandıkları hat hakkının 10 yıllık süreyi doldurdıkları göz önüne alındığında ihale ile verilmesi gerektiği açıktır.

İntifa kullanma ve yararlanma hakkı olarak tanımlanmaktadır. İntifa hakkı satışı olarak 43 adet hat hakkı verilmiştir. İntifa hakkının verilmesi mülkiyetin sonsuza kadar ilgili kişilere verildiği anlamına gelmemektedir. Belediyenin ulaşımı işletme ve işletirme hakkı bulunmaktadır. İşlettirmede ruhsat, kira ve imtiyaz şeklinde olmaktadır. İşlettirmede bu hakkın tamamen devredilmesi yani mülkiyetin sonsuza kadar ilgiliye verilmesi söz konusu değildir. İntifa hakkının verilmesi bir nevi bu hakkın kiralanması olarak kabul edilmelidir. İmtiyaz izni olmadığına göre bunun 49 yıl olarak kabulü mümkün değildir. Dolayısıyla intifa hakkının kiralama olduğunun ve sürenin 10 yıl olması gerektiği kabul edilmelidir.

Belediye sınırları içinde çalışan halk otobüsü hatlarına ilişkin hakka ait sürenin her halde 10 yılı geçtiği anlaşılmıştır. Toplu ulaşım hizmetinin fiili bir durum olarak ve süresiz gerçekleştirilmesinin mevzuatta karşılığı olmaması nedeniyle sürdürülebilmesi mümkün değildir. Bu güne kadar olan süreçte verilen hakkın kiralama süresini aştığı göz önüne alınmalıdır.

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

Mevzuata aykırı işlemlerin, mevzuata aykırılıklarının tespit edildiği tarih itibarıyla hukuk düzeninden çıkarılmaları hukuk devletinin bir gereğidir. Bu nedenle, yukarıda açıklanan hususlar da gözetildiğinde bu durumun düzeltilmesi zorunludur. Bu kapsamda belediyece toplu taşıma hizmetlerinin üçüncü kişilere gördürülmesinin yöntemini belirleme ve bu konuda yeniden bir ihale yapıp yapmama konusunda belediyenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte, söz konusu hukuki durumun mevcut sözleşmelerin/işlemlerin iptalini gerektireceği kuşkusuzdur. Bu konu en kısa sürede yeniden bir ihale yapılınca kadar geçecek süre zarfında toplu taşıma hizmetlerinden yararlanan belde halkının mağduriyetine yol açmayacak şekilde çözümlenmelidir.

Faaliyette bulunan halk otobüslerinin yıllık izin/tahsis suretiyle sürekli uzatılması şeklinde verilen ve yıllardır devam eden bu uygulama kazanılmış hak oluşturmaz. Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Belediyenin yürütmekle yükümlü

olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi, bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Bu niteliği gözetildiğinde, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün değildir. Mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir. Aksi takdirde, mevzuata aykırı tesis edilen bir belediye işleminin, bir kanunun dahi üstüne geçmesi, o kanunun uygulanamaması sonucuna yol açacağı da bir gerçektir. Bu hizmetin belediyeler tarafından yürütülmesi ya da üçüncü kişilere gördürülmesi, söz konusu hizmetin kamu hizmeti olmasına ve bu hizmetin belediyelerce yürütülmesinde kamu yararı bulunduğu düşüncesine dayandığından, kazanılmış hak adı altında bireysel yararların kamu yararına üstün tutulması sonucunu doğuracak bir kazanılmış hak anlayışı kabul edilemez.

04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 2018/20720 sayılı Bireysel Başvuru kararında belirtildiği üzere, toplu taşıma işinin ihale ile verilmesi gerektiği, Belediyenin “İyi yönetim ilkesi”ne aykırı hareket etmesinin kişilerde uygulamanın hukuka uygun olduğu izleniminin oluşmasına neden olduğu, bir başka ifadeyle, kamu otoritesinin (kamu görevlilerinin) hareketsizliği kişiler lehine uygulamanın uygun olduğu yolunda beklentinin oluşmasına yol açtığı, belediyenin uzun süre hukuka aykırı bir iş yapması kişilere sonsuza kadar bir hak verildiği anlamına gelmediği, belediyenin hukuka aykırılığı her zaman için düzeltebileceği, hatta düzeltilmesi de gerekeceği, iptal işlemi yapılırken ölçülü hareket edilmesi gerektiği, kişilerin yolcu taşıma hakkının ihalesiz olarak verilmesini talep etmiş olmalarının Belediyenin bu talebi karşılamasını gerektirmediği, belediyenin bu hakkı ihalesiz olarak verilmemesi gerektiğini bilmesi ve kişilerin talebini reddetmesi gerekeceği, iyi yönetim ilkesi gereğince Belediyenin kendi kusurundan kaynaklanan bir durumda kişilere yüklenen külfeti hafifletecek çareler bulunması gerekeceği, ihale için verilmeye uygun geçiş dönemi öngörülmesi seçeneğinin kullanılabilmesi, bu bağlamda hatların ihale ile verileceği yönünde ilgililere tebligat yapılarak bu bildirim istinaden ihalenin de makul süre sonunda yapılacağı bildirilerek kişilerin durumlarını ayarlamalarının uygun bir çözüm yolu olduğu göz önüne alınmalıdır.

İhale ile verilmiş olmasına rağmen ihale kararında süre belirtilmeyen ancak imtiyaz oluru alınarak ihale edilmediği de açık olan hatların 10 yıllık kira süresi dolan ve fiili olarak sürdürülen toplu taşıma araçlarına ait hatlara ait hakkın çalıştıkları hatların süresi ve şartları da

belirtilerek 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri seçilerek ve kişilere makul süre verilerek ihaleye suretiyle verilmesi gerekir.

BULGU 21: Kesin Kabulü Yapılan Yapım İşlerinde İdarenin Malı Olan Bina ve Barakaların Teslim Alınmaması

Belediye tarafından ihale edilip geçici ve/veya kesin kabulü yapılan yapım işlerinde sözleşme eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 16'ncı maddesi gereği işin bitiminde idarenin malı olması gereken bina ve barakaların idarece teslim alınmadığı görülmüştür.

İhale edilen yapım işlerine ait sözleşmenin 8'inci maddesinde, sözleşmenin ekindeki ihale dokümanı ve diğer belgelerle bir bütün olduğu, sözleşme hükümleri ile ihale dokümanını oluşturan belgelerdeki hükümler arasında çelişki veya farklılık olması halinde ihale dokümanında yer alan hükümlerin esas alınacağı, ihale dokümanını oluşturan belgeler arasındaki öncelik sıralamasında ilk olarak Yapım İşleri Genel Şartnamesinin ve daha sonraları ise teknik şartnamelerin geldiği belirtilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Yapı denetim görevlisi için gerekli binaların yapılması" başlıklı 16'ncı maddesinde,

(1) Yüklenici, yapı denetim görevlisinin işle ilgili her türlü çalışmaları ve gerektiğinde yatıp kalkmaları için, sözleşmesinde belirlenen şartlar altında uygun yerler, bina ve/veya barakalar hazırlayıp bedelsiz olarak idareye teslim etmek zorundadır. Yüklenicinin sözleşme gereği bedelsiz olarak yapmak zorunda olduğu binaların dışında, idarece istendiği takdirde yüklenici, yapı denetim görevlisi için gerekli olan başka binaları da şartları ihale dokümanında belirtilmesi halinde bedeli karşılığında yapacaktır. Bu binaların, proje ve özel şartnamelerinin yükleniciye verildiği tarihten başlamak üzere, sözleşmesinde belirtilen süre içinde tamamlanarak yapı denetim görevlisine teslim edilmeleri gereklidir. Bina ve barakaların teslimi gecikirse bunlar için sözleşmede yazılı cezalar uygulanır.

(2) Yapı denetim görevlisi için yapılacak binalar, idarenin göstereceği yerlerde yapılacaktır.

(3) Bina ve barakalar, ister bedeli karşılığında, ister bedelsiz olarak yapılmış olsun, işin bitiminde idarenin malı olur."

düzenlemesi yapılmıştır.

08.08.2019 tarih ve 30856 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik’in 23’üncü maddesiyle, Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin 16’ncı maddesinin üçüncü fıkrasının sonuna “*Ancak, bedelsiz olarak yapılan bina ve/veya barakalar sözleşmede bu yönde düzenleme yapılmış olması şartıyla yüklenici tarafından işin bitiminde bedelsiz kaldırılır. Aksi takdirde, idare yüklenici nam ve hesabına bina ve/veya barakaları kaldırmaya yetkilidir.*” hükmü eklenmiştir.

İhale edilen 2020/494508 ihale kayıt numaralı işe ait sözleşmenin 33.1’inci maddesinde, “*Yüklenici şantiye sahasında kontrol teşkilatının kullanımı için ofis şeklinde donatılmış bir adet konteyner bulunduracaktır.*”, 2018/350984 ihale kayıt numaralı işe ait sözleşmenin 33.1’inci maddesinde, “*Yüklenici şantiye sahasında kontrol teşkilatının kullanımı için 1 adet ofis malzemeleriyle donatılmış konteyner bulunduracaktır.*”, 2017/267408 ihale kayıt numaralı işe ait sözleşmenin 33.1’inci maddesinin son cümlesinde, “*Şantiye Binası projesi kontrol mühendislerinin onayından sonra yapılacaktır.*” hükümleri yer almaktadır.

Kamu idaresi cevabında, istenilen konteynerlerin iş kapsamında değerlendirildiği, ancak işin bitiminde teslim alınmadığı, bundan sonra yaptırılacak işlerde Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 16’ncı maddesi göz önünde bulundurularak daha titiz davranılacağı ifade edilmiştir. Verilen cevaptan Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin 16’ncı maddesine uygun davranılmadığı sonucu çıkmaktadır.

Şantiye binasının nasıl olacağının tanımlanmasa bile yapım işinde her halükarda yapı denetim görevlisi için bina/baraka yapılması gerekir ve işin bitiminde ise idareye bırakılmalıdır. İhale kayıt numaralı belirtilen işlerdeki yapı denetim görevlisi için oluşturulan konteyner/bina işin bitiminde idarece teslim alınmamış olmakla yükleniciye avantaj sağlanmıştır. Geçici ve kesin kabulü yapılan bu işlerde teslim alınmayan bina ve barakalarının bedelleri kadar idare ekonomik kayba uğramıştır.

Geçici ve/veya kesin kabulü yapılan yapım işlerinde sözleşme eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin 16’ncı maddesi gereği işin bitiminde idarenin malı olması gereken bina ve barakaların idarece teslim alınması ve alınmama sonucu oluşan idare kaybının giderilmesi gerekir.

BULGU 22: İhale ile Yapılması Gereken Bazı Mal Alımlarının Telif Hakkı Gerekçesiyle Doğrudan Temin Suretiyle Gerçekleştirilmesi

İhale yapılması gereken bazı mal alımlarının, telif hakkı gerekçe gösterilerek doğrudan temin suretiyle gerçekleştirildiği anlaşılmıştır.

Sözleşme bedeli 786.000,00 TL olan “Bir Orman Bir Fidan” projesi kapsamında; 60.000 adet nakışlı el havlusu, 20.000 adet baskılı ve geri dönüşümlü tükenmez kalem, 20.000 adet çam tohumu (zarflı), 20.000 adet bloknot, 20.000 adet bilgilendirme broşürü, 20.000 adet portatif saksı, 20.000 adet torf (orman toprağı), 20.000 adet tela çanta alımı işi 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 22’nci maddesinin (b) bendi uyarınca, gerçek veya tüzel kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olduğu gerekçesiyle doğrudan temin suretiyle gerçekleştirildiği görülmüştür. Yüklenici ile yapılan sözleşmede işe başlama tarihi 08.03.2021, sözleşmenin süresi de işe başlama tarihinden itibaren 15 gün olarak belirlenmiştir.

Yüklenicinin Kültür ve Turizm Bakanlığında almış olduğu telif hakkında eserin türü ve ebatları “ *Kazıma, Oyma, Kakma veya Benzeri Usullerle Maden, Taş, Ağaç veya Diğer Maddelerle Çizilen veya Tespit Edilen Eserler*” olarak tanımlanmış olup, sözleşme kapsamında alımı yapılan malzemelerin telif hakkının konusuyla doğrudan bir bağlantısı kurulamamıştır. (Örneğin, orman toprağı alımı) Söz konusu malzeme alımlarından bazıları telif hakkı kapsamında değerlendirilse bile, telif hakkının tescil tarihi 08.03.2021 tarihi olarak kayıtlara geçmiş olup, bu tarih aynı zamanda yüklenicinin işe başlama tarihine denk gelmektedir. Dolayısıyla, yapılan işe ilişkin harcama sürecinde yüklenicinin telif hakkı kapsamında değerlendirilebilecek bir eserinden söz edilemeyeceğinden, yapılacak işin 4734 sayılı Kanun’un 22’nci maddesinin (b) bendi çerçevesinde değerlendirilebilmesi ve doğrudan temin suretiyle gerçekleştirilebilmesi mümkün bulunmamaktadır. Kaldı ki, tohum, saksı, torf alımları ile diğer malzemelerin şartnamede üzerine uygulanacak baskı ve logolar tarif edilmek suretiyle, ihaleye çıkılması da mümkün bulunmaktadır. Dolayısıyla, belediyenin aynı amaca yönelik olarak, yapılacak baskı işlerinde telif hakkı doğurabileceği düşünülen slogan ve ibarelerden kaçınabilmesi de mümkündür.

Kamu idaresi cevabında; söz konusu mal alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 22’nci maddesinin (b) bendi uyarınca, gerçek veya tüzel kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olduğunu gösterir Kültür ve Turizm Bakanlığında almış olduğu telif hakkı belgesi ile 02.03.2021 tarihli noter onaylı projesine dayanılarak doğrudan temin suretiyle alımı gerçekleştirildiği belirtilmişse de; yüklenicinin almış olduğu telif hakkı tescil belgesi tarihi ile

işe başlama tarihlerinin aynı olmasından, harcama sürecinde yüklenicinin telif hakkı kapsamında değerlendirilebilecek bir eseri bulunmadığı, bu sebeple yapılacak işin 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (b) bendi çerçevesinde değerlendirilebilmesi ve doğrudan temin suretiyle gerçekleştirilebilmesinin mümkün bulunmadığı değerlendirilmiştir.

Belediye tarafından gerçekleştirilen mal alımlarında, Kanun'da belirtilen temel ihale usulleri çerçevesinde ihtiyaçlar giderilmeli, ayrık durumlar için Kanun'da düzenlenmiş yöntemlerin serbest rekabet ve şeffaflık ilkelerini zedeleyebilmelerine yol açacak uygulamalardan uzak durulmalıdır.

BULGU 23: 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'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin 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 555,00 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 kullandırılması 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 işçilerin önceki yıllardan bu güne kadar kullanılmayan izinlerinin olduğu anlaşılmıştır.

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 24: İşletme ve İştirakler Müdürlüğünün Sunduğu Hizmetlere Ait Ücretlerin Meclis Tarafından Belirlenmemesi

İşletme ve İştirakler Müdürlüğünün sunduğu hizmetlerin karşılığı olan ücretlerin Meclis tarafından yetki verilmesi sonucu Fon Yönetimince belirlendiği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun “*Ücrete tabi işler*” başlıklı 97’nci maddesinde, “*Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediye'ye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir.*” ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “*Meclisin görev ve yetkileri*” başlıklı 18’inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, “*kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek.*” hükmü yer almaktadır. Bu düzenlemelere göre ücret tarifelerini belirlemek meclisin yetkisindedir. Söz konusu yetki devredilebilir bir yetki olmayıp, bizzat Meclis tarafından kullanılmalıdır. Meclisin 01.08.2019 tarih ve 147 sayılı kararıyla ücretler belirlenmiştir. Ancak aynı kararın sonunda bu fiyat tarifesi uygulamaya konulduktan sonra ihtiyaç duyulduğunda Fon Yönetimi tarafından düzenleme yapılacağı belirtilmiştir. Fon Yönetimi 14.07.2021 tarih ve 31 sayılı kararıyla 01.08.2021 tarihinden geçerli olmak üzere ücret tarifesinde belirleme yapmıştır. Meclis yılın her ayı toplantı yapmaktadır. Dolayısıyla her ay toplanan Meclisin ücret tarifelerini belirlemede bir engeli bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında, Meclisin verdiği yetkiye istinaden ücret tarifesinin Fon Yönetim Kurulunca yapıldığı, Fon yönetimi üyelerinin 657 sayılı Kanun ile mevzuata uygun olarak görevlerini ifa ettikleri, Meclis tarafından alınmış ve konusu hiç bir şekilde suç teşkil etmeyen bir karar ve bu kararın icrası kapsamında Fon Yönetimine verilen bir yetki olduğu, Fon yönetimince yapılan işin belediyenin karar organı olan Meclis tarafından alınan kararın içeriğine uygun olarak yerine getirmekten ibaret olduğu ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere, 5393 sayılı Kanun’un 18’inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde yer alan hükme göre ücret tarifesini belirlemek meclisin yetkisindedir. Söz konusu yetki devredilebilir bir yetki olmayıp, bizzat Meclis tarafından kullanılmalıdır. Belediyenin sunduğu isteğe bağlı hizmetlere ilişkin ücret tarifesinin meclis tarafından belirlenmesi gerekir. Fon Yönetiminin ücret belirlemesinin Kanuni dayanağı bulunmaktadır.

Belediyenin sunduğu isteğe bağlı hizmetlere ilişkin ücret tarifesinin meclis tarafından belirlenmesi gerekir.

BULGU 25: İşyeri Olarak Kullanılan Dairelerin Emlak ve Çevre Temizlik Vergisinin Hatalı Tahakkuk Ettirilmesi

İş yeri olarak kullanılan meskenlerin emlak ve çevre temizlik vergisi hesabının mesken

için geçerli olan oran üzerinden hesaplandığı görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 3'üncü maddesinde *bina vergisini, binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenlerin ödeyeceği*, 8'inci maddesinde *bina vergisinin oranının meskenlerde binde bir, diğer binalarda ise binde iki olduğu; bu oranların 5216 sayılı Kanunun uygulandığı büyükşehir belediye sınırları içinde % 100 artırımlı uygulanacağı*, 9'uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde de, bina vergisi mükellefiyetinin, bu Kanunun 33'üncü maddesinin (1) ila (7) numaralı fıkralarında yazılı vergi değerini tadil eden sebeplerin doğması halinde bu değişikliklerin vukuu bulunduğu tarihi takip eden bütçe yılından itibaren başlayacağı hükme bağlanmıştır. 1319 sayılı Kanunun "Vergi Değerini Tadil Eden Sebepler" başlıklı 33'üncü maddesinde,

"Vergi değerini tadil eden sebepler aşağıda gösterilmiştir.

...

3. Bir binanın kullanım tarzının tamamen değiştirilmesi veya bir binanın ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkan, mağaza, depo gibi ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline kalbedilmesi, (Bu hükmün uygulanmasında bir apartmanın her dairesi bir bina sayılır ve tadil sebebi, yalnız kullanım tarzı tamamen veya kısmen değiştirilen daire için geçerli olur)." hükmüne yer verilmiş, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun "İşyeri" başlıklı 156'ncı maddesinde, "Ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyette iş yeri; mağaza, yazıhane, idarehane, muayenehane, imalathane şube, depo, otel, kahvehane, eğlence ve spor yerleri, tarla, bağ, bahçe, çiftlik, hayvancılık tesisleri, dalyan ve voli mahalleri, madenler, taş ocakları, inşaat şantiyeleri, vapur büfeleri gibi ticari, sınai, zirai veya mesleki bir faaliyetin icrasına tahsis edilen veya bu faaliyetlerde kullanılan yerdir." düzenlemesi yapılmıştır. Ayrıca 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Mükerrer 44'üncü maddesinde, belediye sınırları içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, işyerleri ile konutların çevre temizlik vergisi hesaplama usullerinin farklı olduğu belirtilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, mükelleflerin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyetlerini sürdürdükleri yerler iş yeri özelliğini taşımaktadır. Belediye sınırları içerisindeki eczacılar, avukatlık büroları, serbest mali müşavirlerin büroları, optisyenler, mimarlık-mühendislik büroları, veterinerlik işyerleri, noterler, özel eğitim kurumları ve özel muayenehaneler gibi iş yeri çalışma ruhsatı harcından istisna işyerlerine

ilişkin mükelleflere ait aktif işyerlerinin belirlenmesi için Vergi Daireleri ile yazışma yapılmıştır. Vergi Dairelerince verilen cevapta belediye sınırları içinde belirtilen şekilde faaliyet gösteren 1.276 adet aktif işletmenin mevcut olduğu adresleri de belirtilerek tarafımıza bildirilmiştir. Aktif işyerlerine ilişkin liste Belediyenin ilgili birimine verilmiş ve belediye kayıtlarında mesken olan/kaydı olmayan ancak işyeri olarak kullanılan dairelere yönelik yerinde tespit yapılması istenmiştir. 1.276 adet işyerinden 390 tanesinin beyanının bulunduğu, 886 tanesinin ise beyanının bulunmadığını anlaşılmaktadır. Ancak çalışma tam olarak sonuçlandırılmamıştır. Verilen liste ile Belediye kayıtları karşılaştırılarak tüm aktif işyerlerine ilişkin tahakkuk kayıtlarının doğru yapılmasının devamı sağlanmalıdır.

1319 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi uyarınca söz konusu meskenler için yeni duruma göre emlak vergisi bildirimini verilmesi ve meskenlerin iş yeri olarak kullanılmaya başlandığı tarihi izleyen bütçe yılından itibaren iş yerlerine ait oran üzerinden vergilendirilmesi ile söz konusu yerlerden çevre temizlik vergisinin iş yeri olarak alınması için gerekli işlemlerin yapılması gerekir.

BULGU 26: Katı Atık Depolama Alanı ile İlgili Sınırlı Ayni Hak Tesisinde Şartname ve Sözleşmeye Aykırı İşlem Yapılması

Mülkiyeti Hazineye ait olup, belediyeye tahsisli depolama sahasının rehabilite edilerek Katı Atık Düzenli Depolama Sahasından çıkan gazlardan elektrik enerjisi üretilmesi için 15 yıl süre ile sınırlı ayni hak tesisi kurularak ihale edilen işin kira artışının şartname ve sözleşmeye aykırı yapıldığı ve pay ödemesinin hatalı hesaplandığı görülmüştür.

Belediyeye tahsisli alan üzerinde 15 yıl süre ile sınırlı ayni hak tesisine ilişkin işin şartnamesinin "Ödeme şekli ve şartları" başlıklı 22'nci maddesinde, İşletmecinin Belediyeye KDV hariç sözleşmenin ilk yılı hariç olmak üzere ilk 4 yıl %5, devamındaki 5 yıl için %10 ve devamındaki 5 yıl için %15 pay vereceği, muhammen bedel üzerinden yapılacak açık artırma sonucu oluşacak bedelin tesisin faaliyete geçmesinden sonra peşin olarak ödeneceği, diğer yılların kira bedellerinin ise KDV hariç her yıl TÜİK tarafından açıklanan ÜFE-TÜFE oranlarındaki katsayı ile güncellenerek o yılın Haziran ayında ödeneceği, gelirlere alınacak payların ise her ayın sonunda ödeneceği belirtilmiştir. 15.09.2014 tarihinde imzalanan sözleşmenin 5'inci maddesinde de, Sivas İli Katı Atık Düzenli Depolama ve Bertaraf Sahasının Rehabilite Edilmesi ve Katı Atık Düzenli Depolama Sahasından Çıkan Metan Gazından Elektrik Enerjisi Üretilen Tesisin İşletme Bedelinin birinci yıl için KDV hariç 601.000,00 TL

olduğu, bu bedelin takip eden yıllarda (ÜFE-TÜFE) oranlarındaki katsayı ile güncellenerek o yılın Haziran ayında ödeneceği, gelirlerden alınacak payın ise her ayın sonunda ödeneceği imza altına alınmıştır.

Katı Atık Düzenli Depolama ve Bertaraf Sahasının Rehabilitasyonu ve Katı Atık Düzenli Depolama Sahasından Çıkan Metan Gazından Elektrik Enerjisi Üretilen Tesisin İşletme Bedeline ilişkin işin muhammen bedeli 100.000,00 TL olduğu halde yapılan ihale sonucu yıllık 601.000.00TL'ye verilmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Uygulama alanı" başlıklı 339'uncu maddesinde, *"Konut ve çatılı işyeri kiralarına ilişkin hükümler, bunlarla birlikte kullanımı kiracıya bırakılan eşya hakkında da uygulanır. Ancak bu hükümler, niteliği gereği geçici kullanıma özgülenmiş taşınmazların altı ay ve daha kısa süreyle kiralanmalarında uygulanmaz. Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır."* denilmektedir. 6098 sayılı Kanun'un ikinci ayırımının başlığı konut ve çatılı işyeri kiralarıdır. Bu nedenle konut ve çatılı işyeri olmayan yerlerde 6098 sayılı Kanun'un 339 ve takip eden maddeleri uygulanmayacak, sözleşme ve şartnamesine göre işlem tesis edilecektir. Diğer taraftan 04.07.2012 gün ve 6353 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesiyle 6098 sayılı Kanun'a eklenen geçici 2'nci maddesinde işyeri kiraları ifadesi geçtiğinden dolayı işletme hakkı kiralamaları ile kiracısı tacir olmayan işyerinde kira artışı sözleşme ve şartnamesine göre olacaktır. Özetle, 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesi gereğince TÜFE oranında artış konut ve çatılı işyerlerinin kiralanması ve geçici 2'nci maddesinde ise, kiracının Türk Ticaret Kanununda tacir olarak sayılan kişiler ile özel hukuk ve kamu hukuku tüzel kişileri olduğu işyeri kiralarında TÜFE oranında artış yapılacağı belirtilmiştir. Belediyenin ihale ettiği iş belirtilen Kanun maddeleri kapsamına girmemektedir. Bu nedenle söz konusu işin artışı şartname ve sözleşmede yer alan hükümlere göre yapılmalıdır.

İşe ilişkin şartnamenin 22 ve sözleşmenin 5'inci maddesinde, işletme bedelinin takip eden yıllarda (ÜFE-TÜFE) oranlarındaki katsayı ile güncellenerek o yılın Haziran ayında ödeneceği belirtildiğine göre, Mayıs ayına ait olup, Haziran ayının başında yayımlanan endeks verileri kullanılacaktır. Kullanılacak endeks ise, şartname ve sözleşmede (ÜFE-TÜFE) oranlarındaki katsayı ile güncelleme ifadesi yer aldığına göre bu endekslerin ortalaması olmalıdır. Belediye Encümeninin 17.11.2017 tarih ve 2284 sayılı kararıyla 2018 yılı için artış yapılmamasına karar verilmiş ise de, Encümeninin yetkisinde olmayan konuda karar alamayacağı, ihale öncesi tüm katılımcılar için geçerli şartname ve ihale sonrası imzalanan

sözleşmede yer alan maddelerde değişiklik yapma yetkisinin bulunmadığı açıktır. Dolayısıyla şartname ve sözleşmeye göre 2018 yılı içinde artış yapılmalıdır.

İdare tarafından hesaplanan yıllık kira bedelleri 06.11.2015, 25.10.2016, 26.10.2017, 21.09.2018, 29.11.2019 ve 06.11.2020 tarihlerinde yatırılmıştır. 2016 ve takip eden yılların kira bedelleri o yılın Haziran ayında ödenmesi gerektiği halde ödenmemiştir. Süresinde yatırılmayan kira bedelleri ile ilgili gecikilen sürenin kanuni faizi alınmalıdır. Kira bedellerinin tabloda belirtilen şekilde hesaplanmaması oluşan gelir kaybına isabet eden kanuni faizin de hesaplanarak tahsil edilmesi gerekir.

İşletmecinin Belediyeye KDV hariç sözleşmenin ilk yılı hariç olmak üzere ilk 4 yıl %5, devamındaki 5 yıl için %10 ve devamındaki 5 yıl için %15 vereceği payın hesabında hata yapılmıştır.

Şartnamenin “Teklif Mektubunun Hazırlanması ve Tekliflerin Verilmesi” başlıklı 15’inci maddesinde, “*Katı atık sahasındaki organik atıkların değerlendirilmesi ile oluşacak diğer gelirlerden elde edilecek gelirler, ciro üzerinden işletmeci...pay verecektir.*” ile “*Ödeme Şekli ve Şartları*” başlıklı 22’nci maddesinde, “*İstekli, Elektrik üretim tesisinin ve düzenli depolama sahasının işletilmesi ve bunun karşılığında elde edilecek brüt gelir üzerinden (cirosu), Katı atık sahasındaki organik atıkların değerlendirilmesi ile oluşacak diğer gelirlerden elde edilecek gelirler üzerinden, işletmeci Belediyemize KDV hariç sözleşmenin ilk yılı hariç olmak üzere ilk 4 yıl %5, devamındaki 5 yıl için %10 ve devamındaki 5 yıl için %15 pay verecektir.*” düzenlemeleri bulunmaktadır. Sözleşmenin 2’nci maddesinde elde edilecek brüt gelir üzerinden (cirosu) pay verileceği, 7.6’ncı maddesinde ise, ihale konusu işin tamamının veya bir kısmının belediyeden izin alınması şartı ile alt yüklenicilere yaptırılabilceği yer almıştır. Belediye Encümeninin 08.01.2016 tarih 80 sayılı kararıyla alt yüklenici çalıştırılmasına izin verilmiştir. 22.02.2017 tarihli alt yüklenici sözleşmesi 10.000,00 TL olup, söz konusu tutar 01.09. 2021 yılından geçerli olmak üzere 25.000,00 TL olmuştur. Elektrik hariç diğer pay hesabı alt yüklenici kira tutarı üzerinden hesaplanmaktadır. Şartname ve sözleşmede yıllar itibariyle verilecek pay oranı belirlenmiş ve payların her ayın sonunda ödeneceği imza altına alınmıştır. Şartname ve sözleşme maddelerinde paya ilişkin brüt gelirin elektrik üretimi ile katı atıkların değerlendirilmesinden oluştuğu anlaşılmaktadır

Yüklenici katı atıkların değerlendirilmesinin payına esas brüt geliri hesaplar iken alt yükleniciden aldığı kira gelirini matrah olarak beyan etmektedir. Oysa alt yüklenicinin elde ettiği brüt gelir yüklenicinin matrahı olmalıdır. Brüt gelir hasılatı içermekte olup, bu tutar

gelirin elde edilmesi için yapılan giderlerin düşülmemiş durumudur. Yüklenicinin alt yükleniciden aldığı tutar net tutar olup, maliyetlerin hesaba katılmadan elde edilen rakamı ifade etmektedir. Pay hesabına esas matrahın net kira geliri olarak dikkate alınmasının şartname ve sözleşmeye uygun olmadığı açıktır.

Kamu idaresi cevabında, Katı Atık Düzenli Depolama ve Bertaraf Sahasının Rehabilitasyonu ve Katı Atık Düzenli Depolama Sahasından Çıkan Metan Gazından Elektrik Enerjisi Üretilen Tesisin İşletme haklarının Sivas Merkez ve Çevre Belediyeler Katı Atık Birliğine devredildiği ve ilgili birliğin bilgilendirildiği ifade edilmiştir. Ancak Bulgu konusu olan hususlar devredilmeden önceki döneme ait olup, bu gelirin Belediyenin olması gerekir. Yani işletme hakkının Birliğe devredilmiş olması, devir anına kadar olan Belediye alacaklarının da Birliğe devredildiği anlamına gelmemektedir.

Devir anına kadar olan yıllık kira bedellerinin şartname ve sözleşmeye göre artırılarak eksik alınan kira bedellerinin Belediye tarafından alınması, süresinde yatırılmayan kira ve pay ödemelerine faiz uygulanması, pay hesabının yukarıda belirtildiği üzere hesaplanması ile zamanaşımı süresi dikkate alınarak ilgili tahakkuk ve tahsilat sürecinin Belediye tarafından işletilmesi gerekir.

Tablo 10: Katı Atık Kira Artışları ve Ödeme Süresiyle İlgili Açıklamalar

Dönem	ÜFE (Mayıs Ayına Ait Olan)	TÜFE (Mayıs Ayına Ait Olan)	İdarenin Uyguladığı Oran	Uygulanması Gereken Oran	İdarenin Uyguladığı Yıllık Kira Bedeli	Olması Gereken Yıllık Kira Bedeli	Açıklama
2015					601.000,00+108.180,00= 709.180,00	Başlangıç yılı	
2016	5,19	7,71	4,07	5,16+7,71=12,90:2= 6,45	601.000,00+24.460,70= 625.460,70+112.582,93 KDV=738.043,63	601.000,00+38.764,50= 639.764,50+115.157,61 KDV=754.922,11	Ekim ayının başında yayımlanan Eylül ÜFE oranı 4,07 ile çarpıldı. Eylül 2016 ÜFE: 4,07 TÜFE; 7,92
2017	9,02	9,09	13,26	9,02+9,09=18,11:2=9,055	625.460,70+82.936,08= 708.396,78+127.511,42 KDV=835.908,20	639.764,50+57.930,67= 697.695,17+125.585,13 KDV=823.280,30	Ekim ayının başında yayımlanan Eylül ÜFE oranı 13,26 ile çarpıldı. Eylül 2017 ÜFE: 13,26 TÜFE; 9,98
2018	15,80	11,10	----	15,80+11,10= 26,90:2=13,45	625.460,70+82.936,08= 708.396,78+127.511,42 KDV=835.908,20	697.695,17+93.840,00= 791.535,17+142.476,33 KDV= 934.011,50	Encümen kararına istinaden artış yapılmamıştır.

2019	32,85	19,91	16,33	32,85+19,91=52,76:2=26,38	708.396,78+115.681,19 (16,33 oranı çarpılması)=824.077,97 TL olması gerekir iken 837.820,87TL yapılmıştır. 837.820,87+150.807,76 KDV=988.628,63	791.535,17+208.806,97=1.000.342,14+180.061,58 KDV=1.180.403,72	Aralık 2018 TÜFE oranı 16,33 ile çarpıldı. Eylül 2019 ÜFE: 26,44 TÜFE; 18,27. Neden bu endeks alındığı anlaşılammıştır.
2020	9,14	12,10	11,47	9,14+12,10=21,24:2=10,62	837.820,87+96.098,053 (11,47 oranı ile çarpılması)=933.918,94+168.105,41 KDV=1.102.024,35	1.000.342,14+106.236,33=1.106.578,47+199.184,12 KDV=1.305.762,59	Kasım ayının başında yayımlanan Ekim ÜFE oranı 11,74 olmasına karşın 11,47 ile çarpıldı. Ekim 2020 ÜFE: 9,11 TÜFE; 11,74

BULGU 27: Kira Alacağından İstenen Şartların Tespiti Yapılmadan Vazgeçilmesi

İdarenin kira alacağından Kanun'da belirtilen faaliyetinin durdurulduğuna veya faaliyette bulunamadığına ilişkin tespit olmadan vazgeçtiği görülmüştür.

7244 sayılı Yeni Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Ekonomik ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde, Belediyelerde satış, ecrimisil ve kiralamadan kaynaklanan bedel veya tutarların, 19.03.2020 tarihinden itibaren 3 aylık döneme ilişkin tahsil edilmesi gereken kısımlarının 3 ay ertelenmesine meclisin yetkili olduğu, bu sürelerin bitiminden itibaren Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından 3 aya kadar uzatılabileceği, söz konusu alacakların ertelenen süre sonunda, ertelenen süre kadar aylık eşit taksitler halinde, herhangi bir gecikme zammı ve faiz uygulanmadan tahsil edileceği, **faaliyetleri durdurulan veya faaliyette bulunamayan işletmelerin faaliyette bulunmadığı döneme ilişkin olarak kira bedelleri tahsil edilemeyeceği** hüküm altına alınmıştır. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün 15.12.2020 tarih ve 711884/010.06.02-268495 sayı ile Koronavirüs (Covid-19) Önlemleri konulu 2020/27 sayılı Genelgesi'nde de Kanun maddesine benzer ifadeler yer almıştır.

Belediye Meclisinin 20.04.2020 tarih ve 35 sayılı kararıyla, 19.03.2020 tarihinden itibaren 3 aylık tahakkuk eden tutarların 3 ay ertelenmesinin ve faaliyetleri durdurulan veya faaliyette bulunmayan işletmelerin faaliyette bulunmadığı döneme ilişkin olarak kira bedellerinin alınmamasına,

Belediye Meclisinin 09.12.2020 tarih ve 219 ile 07.01.2021 tarih ve 71 sayılı kararıyla, Belediyenin müstecirlerin ekonomik sıkıntılarına bir nebze yardımcı olabilmek amacı ile; Belediye kiracılarından Yeni Koronavirüs (Covid-19) pandemisi ile mücadele kapsamında genelge gereği faaliyetleri durdurulan esnaflardan 3 ay süre ile (Aralık 2020- Ocak ve Şubat 2021) kira bedellerinin alınmamasına,

Belediye Meclisinin 17.05.2021 tarih ve 174 Sayılı kararıyla, Pandemi sürecine bağlı olarak Belediyenin 2021 yılı Mayıs ayına ait kira bedellerinin alınmamasına,

karar verilmiştir. Bu kararlara istinaden 321 kiracı ile 110 işgaliyenin dört aylık ödeyecekleri tutarların tahakkuk kaydı yapılmamıştır. Şüphesiz tüm kiracı ve işletmelere yönelik idarenin sistematik olarak dört aylık alacağından vazgeçmesinin izahını anlamak mümkün değildir. Kira bedeli alınmama faaliyetleri durdurulan veya faaliyette bulunamayan işletmelerin faaliyette bulunmadığı döneme ilişkindir. Yani işletmenin faaliyetinin durdurulması veya faaliyette bulunamaması nedeniyle bu dönemlerine ilişkin kira bedelleri tahsil edilmeyecektir. Şüphesiz kiracıların faaliyet gösterdikleri alanın faaliyetin durdurulması veya faaliyette bulunamama ile doğrudan ilişkisi bulunmaktadır. Belediyenin bu tespiti yapmadan tüm kiracılarla ilgili olarak dört ay kira bedeli alınmamasının Kanuni dayanağı bulunmamaktadır. Bu sürenin ne kadarında Bakanlık Genelgesi ile işletmenin faaliyetinin durdurulduğu veya hangi mücbir sebeplerle faaliyette bulunamadığının belirlenmesi gerekir. Belirtilen şekilde bir tespit yapılmadığı gibi, neden her bir kiracı açısından dört aylık kira alacağından vazgeçildiğinin somut delilleri ortaya konulamamıştır.

Kamu idaresi cevabında, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün 15.12.2020 tarih ve 711884/010.06.02-268495 sayı ile Koronavirüs Önlemleri konulu 2020/27 sayılı Genelgesi uyarınca Belediye Meclisinin 09.12.2020 tarih ve 219 ile 07.01.2021 tarih ve 71 sayılı kararlarıyla, Belediyenin müstecirlerinin ekonomik sıkıntılarına bir nebze yardımcı alabilmek amacı ile; belediyemizin tüm kiracılarından alınacak olan kira bedellerinden faaliyet konularına göre ayırtırmak göreceli değerlendirilebileceğinde dolayı sokağa çıkma kısıtlamaları göz önüne alınarak eşitlik ilkesi uyarınca feragat edildiği ifade edilmiştir. Ancak yapılan işlem belirtilen Kanun ve düzenlemelere uygun değildir. Herkesin kirasının alınmaması ile adaletli davranılmamıştır.

Söz konusu işletmelerin faaliyetinin durdurulma/faaliyette bulunamama halinin belgelere göre tespit edilerek bu tarihler için kira alacağından vazgeçilerek, bu şartları

taşımayan işletmeler için belirtilen durum için söz konusu olmadığından dolayı bu dönemlere ilişkin kira alınmayan ayların kira tahakkuk ve tahsilatı sağlanmalıdır.

BULGU 28: Kurum Lehine Hükmedilen Vekâlet Ücretlerinin Tahsilinin Takip Edilmemesi

Belediyenin kazanmış olduğu davalardan kurum lehine hükmedilen vekâlet ücretinin bir kısmının tahsili için gerekli işlemlerin zamanında yapılmadığı görülmüştür.

02.11.2011 gün ve 28103 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'nin 18'inci maddesinde, *"2/2/1929 tarihli ve 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Diğer mevzuatta 1389 sayılı Kanuna yapılan atıflar bu Kanun Hükmünde Kararnameye yapılmış sayılır."* hükmü yer almaktadır. 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 14'üncü maddesinde de kazanılan vekâlet ücretleri ile ilgili düzenlemeler yapılmış ve lehe hükmedilen vekâlet ücretlerinin dağıtım esasları belirlenmiştir. Belediyenin taraf olduğu davalar sonucu lehine hükmedilen vekâlet ücretleri emanet hesabına alacak kaydedilecek, kaydedilen tutarlar yukarıda belirtilen hüküm çerçevesinde dağıtılacak, artan tutarlarla ilgili işlem 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 14'üncü maddesine göre yapılacaktır.

Vekâlet ücreti avukatın değil tarafın hakkıdır. Anayasa Mahkemesi 2012/615 başvuru numaralı ve 21.11.2013 tarihli bireysel başvuru kararında da bu husus belirtilmiştir. Bu karardan mahkemece hükmedilen vekâlet ücretinin tarafın hakkı olduğu açıktır. Yani vekâlet ücreti, belediyenin hakkıdır. Yargılama gideri olan ve mahkemelerce hükmedilen vekâlet ücreti konusunda özel kanunun 6100 sayılı Kanun olduğu görülmektedir. Yargıtay içtihatlarıyla vekâlet ücretini yargılama giderlerinin bir parçası olarak kabul etmekte ve asil lehine hükmedilmesi gereken bir hak olduğu konusunda istikrarlı şekilde kararlar vermektedir. Bu durumda 6100 sayılı Kanun ve yerleşik mahkeme içtihatlarına göre mahkemelerin yargılama giderleri kapsamında hükmettikleri vekâlet ücretinin, taraflar lehine bir hak ya da aleyhine bir yükümlülük doğurduğu anlaşılmaktadır.

Kurumun lehine hükmedilen ve karar tarihleri 2011 ve sonrası olan 47 adet vekâlet ücretinin ilgili kişilerden tahsili için gerekli işlem süresinde yapılmamıştır. Bu işlemin süresinde yapılmamasının sonucu olarak her ne kadar zamanaşımı süresi dolmamış olsa bile,

tahsili mümkün olmayabilecektir. Kurum lehine Mahkemece vekâlet ücretine hükmedildiğinde ilgili muhatabına ödeme için yazı gönderilmeli, ödeme yapılmadığı takdirde alacağın icra yoluyla tahsil edileceği belirtilmeli ve süreç işletilmelidir. Tahakkuk eden vekâlet ücretlerinin tahsiliyle ilgili olarak tahakkuk ettiği zaman yapılması gereken işlemler yapılmamıştır. Böylece belediyenin de gelir kaybı oluşmuştur.

Kurumun kazandığı vekâlet ücretlerinin tahsili için gerekli işlemlerin süresinde yapılması gerekir.

BULGU 29: Kurum Taşınmazlarının Süresiz Olarak Tahsis Edilmesi

Taşınmaz tahsislerinde süre belirtilmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin (d) fıkrasında taşınmaz tahsisine ilişkin koşullar şu şekilde belirlenmiştir;

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

...

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür."

hükmü yer almaktadır.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, belediyeler kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak ve süresi en fazla 25 yıl olmak üzere, bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına belediye meclisi kararıyla tahsis edebilirler.

Mevzuatta en uzun tahsis süresinin yirmi beş yıl olarak belirlenmesine rağmen, kurum tarafından yapılan taşınmaz tahsislerinden bazılarının 25 yıllık azami süreye uyulmadan hizmet süresi boyunca tahsis edildiği tespit edilmiştir. Her ne kadar 2020 yılı Denetim Raporunda da yer verilen bu hususta, yeni yapılan tahsislerin 25 yılı geçmeyecek şekilde belirlendiği görülmüşse de, daha önceki tarihlerde yapılan süresiz tahsislere ilişkin düzeltici bir işlem

yapılmadığı anlaşılmaktadır. Öncelikle hizmet süresi boyunca tahsis edilen taşınmazların süresinin belirlenmesi, süresi 25 yılı gecen tahsis kararlarının meclis kararıyla yenilenerek, mevzuata uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

Tahsis edilen taşınmazların 25 yılı geçmemek üzere tahsis süresinin belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 30: Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

A) Yapım İşİ Kapsamında Verilen İş Artışının Uygun Olmaması

İhale edilen Güneş Enerjisi Santrali Yapım İşİ'ne ait ihale dosyası ile hakedişlerin incelenmesinden, yapım işİ kapsamında verilen iş artışının 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na uygun olmadığı anlaşılmıştır.

4735 sayılı Kanun'un "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 24'üncü maddesinde;

"Mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş;

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması,

Şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10'una, birim fiyat teklif alınmak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise %20'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir."

düzenlemelerine yer verilmiş olup, sözleşme kapsamında bir iş artışı yapılabilmesi için, öngörülemeyen bir durum olması ve bu durumun zorunluluk arz etmesi gerekmektedir.

İhale edilen söz konusu yapım işinin sözleşmeye göre bitirilmesi gereken tarih 28.06.2021 olarak belirlenmiş olup, işin devamı sırasında yapılan iş artışları ile süre uzatımı kararı verildiği görülmüştür. Bununla birlikte iş artışı kapsamında yapılan imalat kalemlerinin 4735 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesinde belirtildiği üzere öngörülemeyen ve zaruri bir

durumdan kaynaklanmadığı görülmüştür. (Banyo mahallerinin duvarlarına seramik karo imalatı yapılması gibi.)

Belediye tarafından gerçekleştirilen yapım işlerinde iş artışlarının ve verilen süre uzatımlarının 4735 sayılı Kanun'a uygun olması sağlanmalı, sözleşmelerin uygulanmasında dürüstlük kurallarına riayet edilerek işin zamanında teslim edilmemesi durumunda sözleşmede belirlenen müeyyideler uygulanmalıdır.

B) Sözleşmede Belirtilen İş Bitim Süresinin Belirsizlik İçermesi

Belediyenin ihale etmiş olduğu mal alım ihalesinde, yüklenici ile imzalanan sözleşmede iş bitim süresine ilişkin birbiriyle çelişen düzenlemelere yer verildiği görülmüştür.

Belediyenin gerçekleştirmiş olduğu 2021/68827 İKN nolu, "Su ve Kanal Malzeme Alımı" işine ait ihalenin incelenmesinden, kısmi teklif alınan malzeme kalemleriyle ilgili olarak yüklenicilerle yapılan sözleşmelerde, malzemelerin teslimine ilişkin çelişkili düzenlemelere yer verildiği anlaşılmıştır. Kısmi teklif veren yüklenicilerle ayrı ayrı yapılan sözleşmelerin "Sözleşmenin süresi" başlıklı 9'uncu maddesinde sözleşme süresinin, işe başlama tarihinden itibaren 150 takvim günü olduğu, "Malın/İşin teslim alma şekil ve şartları ile teslim programı" başlıklı 10'uncu maddesinde işe başlama tarihinin sözleşmenin imzalanmasını müteakiben 3 gün içerisinde başlayacağı, işe başlama tarihinden 45 gün içerisinde de teslimatın gerçekleştirileceği düzenlemelerine yer verilmiştir.

Yüklenicilerle yapılan sözleşmelerin 9'uncu ve 10'uncu maddelerinde, iş bitim sürelerine ilişkin yapılan düzenlemelerin kendi içerisinde tutarlı olmadığı görülmektedir. Ayrıca, sözleşmelerin 9'uncu maddesinden belirtilen 150 günlük sürenin de mal teslimini ihtiva eden bir sözleşme için orantılı olmadığı da görülecektir.

Kamu idaresi cevabında; 2021/68827 İKN Nolu "Su ve Kanal Malzeme Alımı" ihalesinin 11 kısım olarak gerçekleştirildiği, 6 adet firma ile değişik tarihlerde 6 adet sözleşme imzalandığı, sözleşmelerin imzalandıktan sonra ihale sonuç formlarının Ekap üzerinden Kamu İhale Platformuna da gönderildiği, sözleşme tarihleri, işe başlama ve iş bitirme tarihlerinin de ayrı ayrı bildirildiği, farklı tarihlerde sözleşme imzalanması ve sözleşme imzalanmasının akabinde firmaların 3 gün içerisinde kendi tercihleri ile işe başlama seçeneklerinden dolayı iş bitim tarihlerinin değişkenlik gösterdiği, işin süresinin toplamda 45+3=48 günlük bir süreyi kapsadığından gecikmeler veya herhangi bir aksama veya iş artışı düşünülerek sürenin kısa

tutulmasının ileride idareyi bağlayıcı, uzun tutulmasının da firma için bekleme zorunluluğu gerektireceğinden sözleşme süresinin 150 takvim günü olarak belirlendiği ifade edilmiştir.

Söz konusu malzeme alım işinin incelenmesinden, sözleşmelerin imza edilme tarihlerinin aynı olduğu görülmüş olup, aynı tarihli sözleşmelerin uygulanmasından da mücbir sebep olmadıkça iş bitim sürelerinde kayda değer bir farklılık olmayacağını değerlendirmek mümkündür. Diğer taraftan, idarenin açıkça 48 gün olarak öngördüğünü belirttiği iş süresi ile çelişecek şekilde sözleşmede 150 günlük başka bir süre koşulu koyduğu görülmektedir. İdare tarafından yapılacak sözleşmelerde olması gereken, işin gereklerine uygun olarak yükleniciyi zor duruma sokmayacak ama işin bitirilmesi konusunda idareyi de sürüncemede bırakmayacak makul bir süre belirlemek, süresi içerisinde bitirilmeyen işler için de sözleşmede öngörülen cezai müeyyidelerin uygulanmasını sağlamaktır. Sözleşmeye ihtiyaten, 150 günlük başka bir süre şartı konulmasının idare menfaatlerini zedeleyebileceği değerlendirilmiştir.

Belediye tarafından gerçekleştirilecek mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine ilişkin yapılan sözleşmelerde iş bitim sürelerinin tereddüte mahal vermeyecek şekilde belirlenmesi; işin tesliminin geciktirilmesi durumunda da sözleşmede belirtilen cezai müeyyidelerin uygulanması gerekir. Cezai müeyyidelerin uygulanabilmesi içinde iş bitim sürelerinin açık ve net olarak belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 31: Organize Sanayi Bölgesinde Bulunan Binalardan Kiraya Verilenlerin Bildirilmemesi Nedeniyle Emlak Vergisi Tahakkukunun Yapılmaması

Organize Sanayi Bölgesinde binası olup emlak vergi muafiyetinden yararlanan kişilerin söz konusu taşınmazı kiraya vermesine karşın bildirimde bulunmadığı, böylece idarenin bilgi sahibi olmaması nedeniyle emlak vergi tahakkuk ve tahsilat işleminin yapılmadığı görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Daimi muafıklar" başlıklı 4'ncü maddesinde, maddede yazılı binaların kiraya verilmemek şartıyla Bina Vergisinden daimi olarak muaf olduğu belirtilmiş ve (m) fıkrasında da organize sanayi bölgelerinde yer alan binalar sayılmıştır. Bu hükme göre organize sanayi bölgesinde binası olan kişinin söz konusu taşınmazı kiraya vermemesi şartıyla emlak vergisinden muaf olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, organize sanayi bölgesinde binaları olan kişilerin emlak vergi tahakkuklarının olmadığı görülmüştür. Bunun üzerine organize sanayi bölgesinde yer alan binaların kiraya verilip verilmediği ile ilgili olarak söz konusu I. Organize Sanayi Bölgesi Yönetim Kurulu Başkanlığına yazı yazılması istemi Belediye Başkanlığının 04.11.2021 tarih

ve E. 44432300-000-1951/14705 sayılı yazı ile yerine getirilmiş, I. Organize Sanayi Bölgesi Yönetim Kurulu Başkanlığının 04.11.2021 tarih ve 946 sayılı cevabından mevcut işletmelere ait binalardan 24 adetinin kiraya verildiği anlaşılmıştır. I. Organize Sanayi Bölgesi Yönetim Kurulu Başkanlığının cevabi yazısı üzerine Belediyenin ilgili birimi bilgi sahibi olmuştur. Ancak Belediyenin bu bilgiyi yazı ile istemesine gerek olmadan bina sahibinin bildirim vermesi gerekeceği gibi, Organize Sanayi Başkanlığı kiraya verilen binalarla ilgili durumu Belediyeye bildirmelidir.

1319 sayılı Kanun'un "Bina ve arazi vergilerinde zamanaşımı süresinin başlangıcı" başlıklı 40'inci maddesinde, bildirim dışı kalan binaların vergi ve cezalarında zamanaşımının, bu binaların bildirim dışı bırakıldığı idarece öğrenildiği tarihi takip eden yılın başından itibaren başlayacağı ifade edilmiştir. Nitekim Anayasa Mahkemesinin 20.12.2017 gün ve 30276 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Esas:2016/43 ve Karar:2017/146 sayılı kararında da açıkça bu durum ifade edilmiştir. Dolayısıyla idarenin bildirim dışı kalan binalardan bilgi sahibi olduğu yıl zamanaşımının başlangıcı olmaktadır. Örneğin, idare 2021 yılında haberdar olduğunda zamanaşımı süresinin başlayacağı tarih olarak 2021 yılı göz önünde bulundurulmalıdır. Verginin tahakkuku ise muafiyetin kalktığı yıl olarak dikkate alınmalıdır.

Organize Sanayi Bölgesinde binası olup emlak vergi muafiyetinden yararlanan kişilerin söz konusu taşınmazı kiraya vermesi durumunda emlak vergisi tahakkuklarının muafiyetin kalktığı yıldan itibaren olması, zamanaşımı süresinin tespitinin yapıldığı yıldan başlatılması ve muafiyetten yararlanan kişilerle ilgili gerekli sürecin işletilmesi gerekir.

BULGU 32: Parkomat Yerlerinin Kira Süresinin Uzatılması ile Kiralamaya İlişkin Şartnamede Belirsizlik Bulunması

Belediyenin ihale ettiği iki adet parkomat kiralamasına ilişkin şartnamenin süresinin bir yıl olarak belirlenmesine karşın şartnamede yer alan belirsiz hüküm nedeniyle sürenin sürekli uzatıldığı ve şartname ile sözleşmesinde belirsizlik olduğu görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde, belediyelerin kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işlerinin bu kanuna göre yürütüleceği, "Şartnameler" başlıklı 7'nci maddesinde, ihale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten şartname ve varsa eklerinin idarelerce hazırlanacağı, işin mahiyetine göre konulacak özel ve teknik şartlardan başka genel olarak yer alacak hususların şartnamelerde gösterilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Taşınmazların kira ödemeleri konusunda gerek 2886 gerekse 5393 sayılı Kanunda bir hüküm bulunmadığından bu konuda şartname hükümleri dikkate alınmalıdır. Taşınmaz kiralamalarına ilişkin şartnamede idarenin ve ihaleye girecek olanların haklarını korumak amacıyla ödemenin nasıl olacağı, süresi, yaptırımların ne olacağı gibi hususların açıkça yer alması gerekir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Uygulama alanı" başlıklı 339'uncu maddesinde, *"Konut ve çatılı işyeri kiralarına ilişkin hükümler, bunlarla birlikte kullanımı kiracıya bırakılan eşya hakkında da uygulanır. Ancak bu hükümler, niteliği gereği geçici kullanıma özgülenmiş taşınmazların altı ay ve daha kısa süreyle kiralanmalarında uygulanmaz. Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır."* denilmektedir. 6098 sayılı Kanun'un ikinci ayırımın başlığı konut ve çatılı işyeri kiralarıdır. Bu nedenle konut ve çatılı işyeri olmayan yerlerde 6098 sayılı Kanun'un 339 ve takip eden maddeleri uygulanmayacak, sözleşme ve şartnamesine göre işlem tesis edilecektir. Diğer taraftan 04.07.2012 gün ve 6353 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesiyle 6098 sayılı Kanun'a eklenen geçici 2'nci maddesinde işyeri kiraları ifadesi geçtiğinden dolayı işletme hakkı kiralamaları ile kiracısı tacir olmayan işyerinde kira artışı sözleşme ve şartnamesine göre olacaktır. Özetle, 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesi gereğince TÜFE oranında artış konut ve çatılı işyerlerinin kiralanması ve geçici 2'nci maddesinde ise, kiracının Türk Ticaret Kanununda tacir olarak sayılan kişiler ile özel hukuk ve kamu hukuku tüzel kişileri olduğu işyeri kiralarında TÜFE oranında artış yapılacağı belirtilmiştir. Belediyenin ihale ettiği iş belirtilen Kanun maddeleri kapsamına girmemektedir. Bu nedenle söz konusu işin kira artışı şartname ve sözleşmede yer alan hükümlere göre yapılmalıdır.

Batı Parkomat adıyla ihale edilen Parkomat İdari Şartname'sinin "Yapılacak Otopark Yatırımı ve Ödeme Koşulları" başlıklı 2'nci maddesinde, Belediye Encümeninin uygun görmesi halinde diğer yılların kira süreleri 1'er yıllık süreler halinde uzatılacağı, Belediye Encümeni tarafından belirlenen kira bedelinin 12 eşit taksitte her ayın 30'uncu gününe kadar ödeneceği, kira ödemesi yapılmayan durumlarda tebligata gerek kalmadan Belediye tarafından faaliyetin durdurulacağı, "İşletme Süresi" başlıklı 9'uncu maddesinde, işletme süresinin yer teslim tutanağı tarihinden itibaren 12 ay olduğu, 12 aylık sürenin bitiminde Belediye Encümeni ile kiracının mutabakata varması halinde kira süresi birer ve üçer yıl olarak uzatılabileceği, 2. ve 3. yıllara ait kira bedelini tespit etmeye Belediye Encümeninin yetkili olduğu belirtilmiştir. İmzalanan sözleşmede şartnamede yer alan hükümlerin aynısı/benzeri bulunmaktadır.

Doğu Parkomat adıyla ihale edilen Parkomat İdari Şartname'sinin "Yapılacak Otopark Yatırımı ve Ödeme Koşulları" başlıklı 2'nci maddesinde, Belediye Encümeninin uygun görmesi halinde diğer yılların kira süreleri 1'er yıllık süreler halinde uzatılacağı, Belediye Encümeni tarafından belirlenen kira bedelinin 12 eşit taksitte her ayın 15'inci gününe kadar ödeneceği, kira ödemesi yapılmayan durumlarda tebligata gerek kalmadan Belediye tarafından faaliyetin durdurulacağı, "İşletme Süresi" başlıklı 9'uncu maddesinde, işletme süresinin yer teslim tutanağı tarihinden itibaren 12 ay olduğu, 12 aylık sürenin bitiminde Belediye Encümeni ile kiracının mutabakata varması halinde kira süresi birer ve üçer yıl olarak uzatılabileceği, 2. ve 3. yıllara ait kira bedelini tespit etmeye Belediye Encümeninin yetkili olduğu belirtilmiştir. İmzalanan sözleşmede şartnamede yer alan hükümlerin aynısı/benzeri bulunmaktadır.

İhale şartnamesi ile sözleşmesinde yer alan, "*Belediye Encümeninin uygun görmesi halinde diğer yılların kira süreleri 1'er yıllık süreler halinde uzatılacaktır.*" ifadesi soyut ve belirsiz olduğu gibi bu yetkinin kullanımında idarenin ölçsüz davranması da mümkündür. Encümen bu maddeye istinaden belirli olmayan bir şekilde yetki kullanabilecektir. Diğer taraftan Encümenin kiraya verme yetkisi 3 yıl olduğu halde, bu maddeye istinaden 3 yıldan fazla kiraya verilmesi, hatta ucu açık bir şekilde yıllarca kiralamanın devam etmesi mümkündür. Şartnamede yer alan bu hüküm hukukta var olan belirlilik ilkesine aykırılık oluşturmaktadır. Ayrıca 3 yıldan fazla kiralamada Meclis kararı gerektiği halde bu yetki alınmadan kiralama devam etmiş olmaktadır.

Kira şartnamesinde kira süresinin kaç yıl olacağı, hangi ödemelerin, ne kadar sürede yapılacağı, ödeme yapılmaması durumunda fesih edileceğinin somut olarak yer alması ve diğer yaptırımların açık ve uygulanabilir şekilde yer alması gerekir. Böylece ihaleye katılan kişiler önceden karşılaşılabilecekleri yaptırımları öngörmüş olacaklardır.

Parkomat kiralama süresinin şartnamede açıkça belirlenmesi, 3 yılı aşanlarda Meclisten yetki alınması ve şartnamelerde ödeme ile diğer hususların belirsizliğe yol açmayacak şekilde ifadelerin yer alması gerekmektedir.

BULGU 33: Pazar Yeri Tahsis Ücretinin Tahsilatında Hatalı Uygulama Yapılması

Pazar yeri tahsis ücretinin Belediye tarafından toplanmadığı görülmüştür.

26.03.2010 tarih ve 27533 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 01.01.2012 tarihinde yürürlüğe giren 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer

Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a istinaden 12.07.2012 gün ve 28351 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Pazar Yerleri Hakkında Yönetmelik'in "Tahsis ücreti" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasında, "*Tahsis ücreti, satış yerinin kullanımı sonrasında belediye meclisince her yıl belirlenecek tarifeye göre belediyelerin yetkili kılacakları memur veya kişilerce makbuz karşılığında tahsil edilir. Tahsis ücretinin günlük tahsil edilmediği durumlarda toplu tahsilatlar bir aylık süreyi aşmayacak şekilde yapılır.*" ve aynı maddenin üçüncü fıkrasında, "*Meslek kuruluşları, belediyelerle yapılan protokoller çerçevesinde verdikleri hizmetler için, 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamında makbuz karşılığında ücret tahsil edebilir.*" hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede, Belediye yetkililerinin sözlü ifadelerine istinaden pazarcılar odası pazarcılardan tahsis ücretini alarak düzensiz olarak Belediyeye yatırmaktadır. Pazarcılar odasının pazarcılardan ne kadar ve ne zaman aldığı, alınan tutarın ne kadarını Belediyeye yatırdığı, pazarcılardan tahsil edilen ücret ile ilgili kişilere belge verilip verilmediği bilinmemektedir.

Pazar yeri tahsis ücretinin Yönetmelik'in "Tahsis ücreti" başlıklı 15'inci maddesine göre tahsili sağlanmalıdır.

BULGU 34: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Yapılması

Bazı hizmet alımlarına ait şartnamelerde bulunan düzenlemelerin, niteliği itibarıyla personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı niteliği taşıdığı görülmüştür.

24.12.2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 83'üncü maddesiyle getirilen ve 08.03.2018 tarih ve 30354 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7079 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 78'inci maddesiyle aynen kabul edilen düzenlemeyle 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"1) 5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri (MİT Müsteşarlığı hariç) ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, 375 sayılı

Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (I) sayılı listede yer alan idarelerin merkez ve taşra teşkilatları, il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketler; merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumu, fon, kefalet sandığı, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, gençlik hizmetleri ve spor il müdürlüğü, mahalli idare ve şirket bütçelerinden veya döner sermaye bütçelerinden, anılan liste kapsamındaki diğer idareler için ise kendi bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamaz ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümleri uygulanmaz.

2) Bu bendin uygulanmasında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı; bu Kanun ve diğer mevzuattaki hükümler uyarınca ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden işlere ilişkin hizmet alımlarını ifade eder. Mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan, yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilir. Hizmet alım sözleşmesi kapsamında niteliği birbirinden farklı hizmet türlerinin bulunması halinde personel çalıştırılmasına dayalı olup olmama yönünden yapılacak değerlendirme her hizmet türü için ayrı ayrı yapılır. Danışmanlık hizmetleri, hastane bilgi yönetim sistemi hizmetleri ve çağrı merkezi hizmetlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmez...”

Yapılan söz konusu düzenleme ile kapsama dahil idarelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarına sınırlama getirilmiş olup, niteliği itibarıyla bu sonucu doğurabilecek hizmet alımlarının da gerçekleştirilemeyeceği belirtilmiştir.

Sözleşme bedeli 8.433.378,05 TL olan (33 Aylık) “Başboş Sokak Hayvanlarının Toplatılması, Rehabilitasyon Edilmeleri, Barındırılmaları İle Biyosidal Ürün Alımı ve Uygulanması Hizmet Alımı İşİ”ne ait ihale dosyasının incelenmesinden, hizmet alımı kapsamında çalıştırılacak mesul müdüre asgari ücretin %100 fazlası, ilaçlama, rehabilitasyon merkezi, bakım evi, barınak işçileri ve hizmet aracı şoförlerine asgari ücretin % 25 fazlası, veteriner sağlık teknikeri

ve teknisyenine %80 fazlası, büro personeline % 60 fazlası üzerinden ücret ödeneceği belirtilmiştir.

Diğer taraftan işe ait yaklaşık maliyet hesap cetvelinin incelenmesinden; personel istihdamının yanısıra hizmet aracı kiralanması, haşere ilacı alınması, biyosidal malzeme ve temizlik malzemesi alımı, ekipman alımı gibi birbiriyle bağlantısı olmayan mal ve hizmet alımlarının aynı iş kapsamında yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu hususta, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'nci maddesinin 2'nci fıkrasında; "*Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri birarada ihale edilemez.*" düzenlemesine yer verilmiş olup, söz konusu iş kapsamında değerlendirilemeyecek malzeme alımları hariç tutulduğunda, ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluştuğu görülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; söz konusu hizmet alımının 33 aylık olduğu gözönüne alındığında süreklilik arz eden bir noktada olduğu, bu nedenle hayvan sağlığı ve bakımı açısından mevcut olan personeller de süreklilik arandığı, 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kadroya geçirilen taşeron personeller arasında Veteriner İşleri Müdürlüğüne yapılan ihale kapsamında çalışan işçilerin değerlendirme dışı bırakıldığı, ayrıca yapılan işlemin doğrudan personel hizmet alımı olmadığı belirtilmiştir.

Kamu idaresi cevabında da belirtildiği üzere, verilen hizmetin süreklilik arz etmesinin yanısıra çalışan personellerde istikrar aranması, buna karşılık işin ihale kapsamında yapılması personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapılmasına gerekçe oluşturmamaktadır. Ayrıca hizmet alımı ile bağlantısı olmayan, dolayısıyla aynı ihale kapsamında yapılmaması gereken malzeme alımı kalemleri hariç tutulduğunda oluşacak ihale bedelinin tamamına yakınının personel giderlerinden oluşacağı da görülmektedir.

Mevzuatta belirtilen düzenlemeler uyarınca, kapsama dahil idarelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarına sınırlama getirildiğinden, niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak hizmet alımlarının yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 35: Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halinde Bulunan Yerlerin Kira Artışının Hatalı Yapılması

Belediye halinde bulunan işyerlerinin kira artışlarında 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a aykırı hareket edildiği görülmüştür.

5957 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinin birinci fıkrasında, *"Belediye toptancı hallerindeki işyerleri, kiralama veya satış yoluyla işletilir. Ancak satılan işyeri sayısı, o haldeki toplam işyeri sayısının yüzde ellisini geçemez. Bu maddenin altıncı fıkrasındaki eylemlerin tespiti halinde satış işlemlerinin iptal edilip işyerlerinin geri alınacağına ilişkin olarak tapu kütüğüne şerh konulur ve bu şartların gerçekleşmesi durumunda taşınmazlar geri alınır. İşyerlerinin kiralanması veya satılması 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılır. Kira süresi en fazla on yıldır. Bakanlıkça belirlenen esaslara uygun olması kaydıyla, kira süresi sona erenlerle ihaleye çıkılmaksızın yeniden kira sözleşmesi yapılabilir. Kira süresi sona erenler açılacak kiralama ihalelerine tekrar katılabilir. Bir yıldan uzun süreli kira sözleşmelerinde ikinci ve izleyen yıllar kira bedelleri, **Üretici Fiyatları Endeksi oranında arttırılır.**"* hükmü yer almaktadır. Halde bulunan işyerlerinin kiraya verilmesine ait sözleşmelerin 7'nci maddesinin (c) fıkrasında, *"Kira artışları yıllık olarak tefe ve tüfe göre yapılacaktır."* düzenlemesi yapılmıştır.

18.01.2019 gün ve 30659 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 56'ncı maddesiyle, *"11/1/2011 tarihli ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun 344 üncü maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarında yer alan "üretici fiyat endeksindeki artış" ibareleri "tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim" şeklinde değiştirilmiş ve maddenin dördüncü fıkrasına "kararlaştırılmışsa," ibaresinden sonra gelmek üzere "20/2/1930 tarihli ve 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun hükümleri saklı kalmak şartıyla," ibaresi eklenmiştir."* şeklinde düzenleme yapılmıştır. Yapılan bu düzenleme 6098 sayılı Kanun kapsamına giren kiralamalarda uygulanacaktır. Oysa halde bulunan işyerlerinin nasıl kiraya verileceği ve uyulacak esaslar ile kira artışının nasıl olacağı 5957 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. 5957 sayılı Kanun özel kanun olduğu için halde bulunan işyerlerinin kira artışının Kanun'un 11'inci maddesinin birinci fıkrasına göre Üretici Fiyatları Endeksine göre arttırılmalıdır. 5957 sayılı Kanun'a aykırı hüküm içeren sözleşmenin 7'nci maddesinin (c) fıkrası da uygulanamaz. 2019, 2020 ve 2021 yılında halde bulunan iş

yerlerinde kira artışı ya hiç yapılmamış, ya da ÜFE oranında artırılmamıştır. Halde bulunan işyerlerinin kiraya verilmesine ait sözleşmelerin 7'nci maddesinin (d) fıkrasında, "*Kira bedelleri, her ayın 01'inci günü mesai bitimine kadar Belediye Mali Hizmetler Müdürlüğü tahsilat servisine yatırılacaktır...Her ayın kira parasının ödenmemesi halinde dönem sonuna kadar işleyecek kira paralarının tümü muacceliyet kazacaktır.*" düzenlemesi yapılmıştır. Kira tahakkukların ödeme günü olarak ayın 1'i yerine 30'u olarak sistemde yer aldığı, ancak ödeme vade tarihinin her ayın 01'inci günü mesai bitimi olduğu açıktır. Kira tahakkuku ayın 1'i yerine 30'u olarak yer alması, hesaplanacak gecikme faizinin başlangıcının hatalı alınmasına yol açmaktadır.

Kamu idaresi cevabında yapılanlar anlatılmış ve pandemi mücadelesine destek olan Belediyenin kiracıların müstecirlerinin ekonomik sıkıntılarına bir nebze yardımcı olabilmek amacı ile belirtilen işlemlerin yapıldığı ifade edilmiştir. İdare cevabında belirtilenler Kanun'a uygun hareket etmemeyi gerektirmemektedir.

Kira artışının ilk kiraya verildiği yıldan itibaren 5957 sayılı Kanun'un 11'inci maddesine göre üretici fiyatları endeksi oranında arttırılması ve eksik tahakkuk ettirilen ilgili yıl (2021, 2020, 2019) kiralalarının 5957 sayılı Kanun'a göre tahakkuk ettirilmesi ve kira tahakkuklarının vade tarihinin her ayın 01'inci günü mesai bitimi olacak şekilde düzeltilmesi gerekir.

BULGU 36: Servis Çalışma Hakkının İhale Yapılmadan Sürdürülmesi

Belediyenin yetki ve görev alanına girmeden önce alınan izne istinaden çalışan servislerin çalışma durumlarının aynı şekilde sürdürüldüğü görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasında, "*Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*" düzenlemesi yer almaktadır. Maddede yer alan hükümden servis araçları ile ilgili belirleme ve hakkın kullanımına ilişkin düzenleme yapmanın belediyenin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde yer alan, “...belediyelerin... satım, hizmet... kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.” hükmüne göre bu hakkın ihale ile verilmesi ve aynı Kanun'un “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64'üncü maddesinde yer alan, “Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20/2/2001 - 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek ibare: 18/4/2001 - 4646/13 md.) ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.” hükmü gereği kiralamalarda sürenin 10 yıl ile sınırlı olduğu açıktır.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun “İl ve ilçe trafik komisyonları” başlıklı 12'nci maddesinin (b) fıkrasının üçüncü bendinde, “Karayolu taşımacılığına ait mevzuat hükümleri saklı kalmak üzere, trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergahlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek,” hükmü gereğince verilen izin sonucu servis taşımacılığı yapan araç sayısı yetkinin Belediyeye geçtiği tarih itibarıyla 350'dir. 350 adet S plakalı servis aracı halen faaliyette bulunmaktadır.

13.07.2005 gün ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Uygulanmayacak hükümler” başlıklı 84'üncü maddesinde, Bu Kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun öncesi Valilik veya il trafik komisyonu kararına istinaden çalışan servis araçlarının söz konusu Kanun yürürlüğe girdikten sonra Belediyenin izni ve denetimi altında çalıştıkları, verilen çalışma izninin aynı şekilde sürekli olarak sürdürüldüğü anlaşılmıştır.

5393 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce servisler konusunda Belediyelerin yetkileri bulunmamaktadır. Servis taşımacılığı yapan kişiler İl Trafik Komisyonundan çalışma izni alarak çalışmışlardır. 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte servislerle ilgili hak Belediyeye geçmiştir. Çalışan servis araçlarına Belediye tarafından her yıl çalışma izni verildiği gibi denetimi de yapılmaktadır. Artık İl Trafik Komisyonlarının 5393 sayılı Kanun sonrası yetkisi kalmamıştır.

İl trafik komisyonundan alınan izne istinaden faaliyette bulunan servislerin çalışma durumlarının izin/tahsis suretiyle sürekli uzatılması şeklinde verilen ve yıllardır devam eden bu uygulama 5393 sayılı Kanun yürürlüğe girene kadar bu kişiler açısından kazanılmış haktır. Ancak 5393 sayılı Kanunla yeni durum olduğu için bu kişilerin geçmişte aldıkları izne istinaden süresiz olarak bu hakkı kullanmaları kazanılmış hak değildir.

Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla, rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak, sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu yetki belediye adına Belediye Meclisine aittir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede servis hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale yapmadan rekabetsiz bir şekilde izin verebilmesi mümkün değildir.

Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164, Esas No:2014/384, Karar No: 2014/1950, Esas No:2011/1134, Karar No: 2012/2226, Esas No:2014/1735, Karar No: 2014/2859 numaralı kararlarından da anlaşılacağı üzere belediyedeki yetkili organın kararıyla ihale yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde süresinin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde toplu ulaşımla ilgili işlemin yapılması gerekir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde yer alan hüküm ile Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164 numaralı kararında belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yıla sınırlıdır. Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No: 2015/3164 numaralı kararında kiralamalarda sürenin 10 yıla sınırlı olduğu, toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin

yapılması gerektiği, dolayısıyla her yıl uzatılma konusunda idareye yetki veren düzenlemenin hukuka aykırı olduğuna karar verilmiştir.

Servis hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Kanunda öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur. Hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturması ise mümkün değildir. İlgililerin hiçbir hilesi ya da idareyi yanıltan bir davranışı olmaksızın idarece tesis edilen mevzuata aykırı işlemlerin düzeltilmesi zorunlu olmakla birlikte, söz konusu hukuka aykırı işlemlerin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar bu işlemlerin ilgililere sağlamış olduğu haklar ilgililer yönünden kazanılmış hak oluşturur. Bir başka deyişle, kazanılmış haktan bahsedilebilmesi ancak mevzuata aykırı işlemin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar gerçekleşmiş olan haklar, yani geçmişe yönelik haklar yönünden mümkün olabilir.

Servis hizmeti yapan araçlar fiili durum/il trafik komisyon kararına göre çalışmaya başlamış, alınan izinlere istinaden çalışma bu güne kadar süre gelmiştir. Daha önce il trafik komisyonu kararıyla izin verilen servisler konusunda fiili durum olarak her yıl izin verilerek sürdürülmesi mümkün değildir. Yetki Belediyede olduğuna göre söz konusu hakkın süre ve şartları belirlenerek ihale yoluyla verilmesi gerekir.

Servislerin süresiz ihalesiz kullanılması kabul edilebilir değildir. Mevzuata aykırı işlemlerin, mevzuata aykırılıklarının tespit edildiği tarih itibarıyla hukuk düzeninden çıkarılmaları hukuk devletinin bir gereğidir. Bu nedenle, yukarıda açıklanan hususlar da gözetildiğinde bu durumun düzeltilmesi zorunludur. Bu kapsamda belediyece servis hizmetlerinin üçüncü kişilere gördürülmesinin yöntemini belirleme ve bu konuda yeniden bir ihale yapıp yapmama konusunda belediyenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte, söz konusu hukuki durumun mevcut sözleşmelerin/işlemlerin iptalini gerektireceği kuşkusuzdur. Bu konu en kısa sürede yeniden bir ihale yapılınca kadar geçecek süre zarfında servis hizmetlerinden yararlananların mağduriyetine yol açmayacak şekilde çözümlenmelidir.

Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam

etmektedir. Bu niteliği gözetildiğinde, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün değildir. Mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir. Aksi takdirde, mevzuata aykırı tesis edilen bir belediye işleminin, bir kanunun dahi üstüne geçmesi, o kanunun uygulanamaması sonucuna yol açacağı da bir gerçektir. Bu hizmetin belediyeler tarafından yürütülmesi ya da üçüncü kişilere gördürülmesi, söz konusu hizmetin kamu hizmeti olmasına ve bu hizmetin belediyelerce yürütülmesinde kamu yararı bulunduğu düşüncesine dayandığından, kazanılmış hak adı altında bireysel yararların kamu yararına üstün tutulması sonucunu doğuracak bir kazanılmış hak anlayışı kabul edilemez.

6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 10’uncu maddesi ile 5216 sayılı Kanun'un 26’ncı maddesinde yapılan düzenlemenin iptal talebine ilişkin 31.12.2013 gün ve 28868 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 2011/63 Esas ve 2013/28 Karar sayılı kararında,

“...Kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu kapsamında; kira ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlemleri ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yürütülmektedir. Devlet İhale Kanunu'nun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.

Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararını ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler olarak tanımlanan kamu hizmetinin, kamu hukukunun genel ilkeleri gereğince, doğrudan idare, kuruluş ve kurumları eliyle, kamusal yönetim biçimine göre yürütülmesi asıl ve olağandır. Ancak, kanun koyucu, kimi zaman hukuki ve fiili eşitliği sağlamak kimi zaman da kamu yararını korumak veya kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak amacıyla temel kanunlardaki prensiplere istisna teşkil eden düzenlemeler yapabilir.” denilmektedir. Anayasa Mahkemesi kararında temel düzenlemelere istisna teşkil edilecek düzenlemenin yasa koyucu tarafından kamu yararını korumak veya kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak amacıyla yapılabileceği belirtilmiştir. Temel kanunlardaki prensiplere istisna teşkil eden düzenlemelerin yasa koyucu

tarafından yapılabileceği açık olup, gerek 5393 ve gerekse de 2886 sayılı Kanun'dan ayrılmayı gerektiren bir Kanuni düzenleme bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle servis plakalarına ilişkin hakkın verilmesi kamuyu ilgilendirdiği için bunun ihale kanunu çerçevesinde şartların ve verilme süresinin belirli olduğu ve herkesin katılımına açık olan ihale usulü ile verilmesi yukarıda belirtilen kanun hükümleri gereğince bir zorunluluktur. Danıştay Sekizinci Dairesinin Esas 2016/1293 ve Karar 2017/3229 sayılı ilamında da belirtildiği üzere belediyelerin, tahsis ettikleri hatlar ile mevcut hatların kiralanmasında, 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale yoluyla objektif ve aleniyet ilkelerine uygun olarak herkesin ihaleye katılımını sağlamak suretiyle işlem yapması gerekir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, servis hizmetlerinin gördürülmesine ilişkin fiili durum olarak yapılan servis hizmetleri mevzuata aykırı olup, bu aykırılığı giderecek şekilde yeni bir ihale yapılması zorunludur. Servis hizmetlerine ilişkin ihalede süre belirtilmesi gerekmekte olup, kamu hakkı olan bu hizmetin ihale yoluyla da olsa süresiz verilmesi mümkün değildir.

İlk olarak İl trafik komisyonu tarafından verilen izinlere istinaden çalışan servis hizmetlerinin süresi ve şartları belirtilerek Belediye Kanunu'nda öngörülen imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri seçilerek ihale yoluyla verilmelidir.

Kanuna aykırı olarak sürdürülen 350 adet okul servis hakkının süre ve şartları belirtilerek objektif ve aleniyet ilkelerine uygun şekilde katılımın şeffaf bir şekilde olması temin edilerek ve kişilere makul süre verilerek ihale suretiyle verilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 37: Sözleşmeli Çalıştırılan Eğitimle İlgili Esaslarda Belirlenen Ölçütün Uygulanmaması

Belediyede sözleşmeli olarak çalıştırılan eğitimle ilgili 7/15754 sayılı Esaslara ekli cetvelde yer alan ölçüte göre işlem yapılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında "*Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir*" ve beşinci fıkrasının ikinci cümlesinde, "*Bu personel hakkında bu Kanunla düzenlenmeyen hususlarda vize şartı*

aranmaksızın 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümler uygulanır.” ve 22.02.2007 gün ve 26442 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik’in “Sözleşmeli personel” başlıklı 21’inci maddesinin ikinci fıkrasında, “Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamaz. Bu madde hükümlerine göre çalıştırılacak personel için İçişleri Bakanlığı tarafından unvanlar itibarıyla getirilecek sınırlamalara uyulur.”, üçüncü fıkrasında, “Bu personel hakkında, 5393 sayılı Kanunda düzenlenmeyen hususlarda vize şartı aranmaksızın 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümler uygulanır. Bu personele ait sözleşme örnekleri sözleşmenin imzalanmasını izleyen 30 gün içinde İçişleri Bakanlığına gönderilir.” düzenlemeleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen hükümlere göre, avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel belediyelerde sözleşmeli personel olarak çalıştırılabilir. Bu kanunda belirtilen kadro ve unvanlar dışındaki “gibi uzman ve teknik personel” in hangi kadro ve personel olabileceği 06/06/1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esasların incelenmesiyle somutlaştırılabilir. 7/15754 sayılı Esaslara ekli cetvelde sözleşmeli çalıştırılacak unvanlar ile bunların nitelikleri belirtilmiştir. Belediyelerde 5393 sayılı Kanun’un 49’uncu maddesine göre sözleşmeli personel olarak çalıştırılacakların ya maddede belirtilen avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker olması ya da 7/15754 sayılı Esaslara ekli cetvelde yer alan uzman ve teknik personel olması gerekir.

Norm kadro cetvelinde bulunan kadrolardan 5393 sayılı Kanun’un 49’uncu maddesinde belirtilen unvanlar ile 7/15754 sayılı Esaslara ekli cetvelde yer alan unvanlar sözleşmeli personel çalıştırılabilir. Bunun haricindeki kadrolarda sözleşmeli personel çalıştırılmaz. Belediyenin ihtiyacı olan ancak sözleşmeli çalıştırılması mümkün olmayan kadrolar için memur veya işçi çalıştırması mümkündür. Eğitimci norm kadroda olmasına karşın ne 5393 sayılı Kanun’un 49’uncu maddesinde sayılmış, ne de 7/15754 sayılı Esaslara ekli cetvelde yer almıştır. Eğitimci kadrosu Kanun ve esaslarda yer almadığına göre sözleşmeli çalıştırılmayacağı düşünülebilir. Ancak 7/15754 sayılı Esaslara ekli 4 sayılı cetvelde eğitimci yer almıştır. Esaslara ekli 4 sayılı cetvelde göre sözleşmeli eğitimci olarak çalıştırılacak kişilerin

“Yükseköğretim kurumlarının en az lisans düzeyinde veya Otelcilik ve Turizm Meslek Lisesi ve dengi okul mezunu olmak, alanıyla ilgili literatürü takip edebilecek düzeyde yabancı dil bilmek” şartını sağlaması gerekir. Nitekim “Mahalli İdare Sözleşmeli Personel Ücret Tavanları” konulu Maliye Bakanlığı genelgesinde Eğitimci (Yükseköğretim Mezunu) ve Eğitimci (Lise dengi Mesleki Öğrenim Mezunu) şeklinde yer almıştır. Ücret genelgesindeki ayırımın Esaslara uygun olduğu göz önüne alındığında eğitimcinin Esaslarda eğitimciye karşılık geldiği anlaşılmaktadır. Bu durumda eğitimci olarak çalıştırılacak kişilerin okul şartının yanında “alanıyla ilgili literatürü takip edebilecek düzeyde yabancı dil bilmek” şartını da sağlaması gerekir. Belediyede sözleşmeli çalıştırılan eğitimcilerle ilgili alanıyla ilgili literatürü takip edebilecek düzeyde yabancı dil bildiğine dair bir tespit yapılmamıştır. Belediyede alanıyla ilgili literatürü takip edebilecek düzeyde yabancı dil bildiğine ilişkin bir tespit yapılmadan sözleşmeli eğitimci çalıştırılması Esaslara aykırıdır.

5393 sayılı Kanun’un 49’uncu maddesine istinaden çalıştırılacak sözleşmeli eğitimcilerin 06/06/1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslardaki şartları sağlamaları gerekir.

BULGU 38: Su Tesisleri ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Paylarının Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

Belediye tarafından gerçekleştirilen içme suyu şebekesi ve atık su kanal şebekesi yapım, yenileme ve tevzii işleri için yapılan harcamalara karşılık olarak Su Tesisleri ve Kanalizasyon harcamalarına katılma paylarının tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı" başlıklı 87'nci maddesinde yeni kanalizasyon tesisi yapılması ve mevcut tesislerin ıslahı için yapılan giderler ile "Su Tesis Harcamalarına Katılma Payı" başlıklı 88'inci maddesinde yeni içme suyu şebekesi yapılması ve mevcut tesislerin tevzii ve ıslahı için yapılan giderlerin bunlardan faydalananlardan katılma payı olarak tahsil edileceği belirtilmiştir. Aynı Kanun’un 89'uncu maddesinde ise katılma paylarının nasıl hesaplanacağına ilişkin hükümlere yer verilmiş ve 94'üncü maddesinde de katılma paylarının uygulanmasına ilişkin usul ve esasların Yönetmelikte belirtileceği ifade edilmiştir. Bu maddeye istinaden 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları İle İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik 21.08.1981 tarih ve 17435 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmelik'in "Uygulama Esasları" başlıklı 2'nci bölümünde yer alan 8, 9 ve 10'uncu maddelerinde Kanalizasyon harcamalarına katılma payının tahakkuk ve tahsil hükümleri yer almaktadır. 8'inci maddeye göre yeni kanalizasyonların yapılması ve mevcut olanların ıslah edilmesi halinde katılma payı alınacağı, 9'uncu ve 10'uncu maddelerinde ise kanalizasyon harcamalarına katılma paylarının hesaplanması ile tahsiline ilişkin hükümler yer almış, 11'inci maddesinde de bu payın ne zaman tahakkuk ettirileceği belirlenmiştir. Yönetmelik'in 12, 13, 14 ve 15'inci maddelerinde su tesisleri harcamalarına katılma paylarının tahakkuk ve tahsil usulleri belirlenmiştir. 12'nci maddesinde yeni içme suyu şebekesi yapılması ve mevcut olanların ıslah edilmesi için yapılan harcamalardan katılma payı alınacağı, 13'üncü ve 14'üncü maddelerinde su tesisleri harcamalarına katılma paylarının hesaplanması ile tahsiline ilişkin hükümler yer almakta ve 15'inci maddesinde de bu payın ne zaman tahakkuk ettirileceğine ilişkin düzenleme yer almıştır.

Belediyenin bütçe imkânlarıyla yaptığı kanalizasyon ve su tesisleri ile ilgili yapmış olduğu giderlerin tahakkuk ve tahsilât yapılmamıştır. Kanal katılım payı adı altında inşaat ruhsat aşamasında şehir üç bölgeye ayrılarak arsa cephesi, bir metre kanal maliyeti, toplam inşaat maliyeti/1.000 esas alınarak hesaplama yapılarak ücret alınmaktadır. Belediye her ne kadar ruhsat aşamasında meclis kararıyla kanal katılım payı almakta ise de, bunun kanalizasyon harcamalarına katılma payının hesap şekline göre yapılmaması nedeniyle 2464 sayılı Kanun'a göre alınması gereken katılım payı olarak addetmek mümkün değildir. Kaldı ki sadece kanal için alınan ücretin su ile de ilgisi bulunmamaktadır. Alınan ücretin belirlenme ve tahsil niteliği ile katılma payının hesaplanma ve tahsil süreci farklı olduğu açıktır.

Belediyenin 2464 sayılı Kanun ve Yönetmelik hükümlerine uygun olarak katılma paylarını hesaplayarak söz konusu payların zamanaşımına uğramasına neden olunmayacak ve dolayısıyla kamu zararı oluşması engellenecek şekilde ilgililerden tahsilinin sağlanması gerekir.

Tablo 11: Yeni İçme Suyu Şebekesi ve Kanalizasyon Tesisi Yapılması ve Mevcut Tesislerin Tevzii ve Islahı İçin Yapılan Giderler

Yıl	Kanalizasyon Gideri	Su Gideri	Toplam
2016	242.228,28	2.337.290	2.579.518,28
2017	77.982,73	4.058.541,08	4.136.523,81
2018	518.934,50	2.787.909,40	3.306.843,90

2019		603.706,00	603.706,00
2020	232.726,60	712.330,12	945.056,72
2021	663.787,00	5.064.012,81	5.727.799,81

BULGU 39: Süresinde Beyanname Verilmemesi Durumunda Usulsüzlük/Vergi Ziyayı Cezasının Uygulanmaması

Beyannameye tabi vergilerle ilgili süresinde beyanname verilmediği halde usulsüzlük/vergi ziyayı cezası uygulanmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Kanun'un 98'inci maddesinde, bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, bu Kanuna göre alınacak vergi, harç ve katılma payları hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanununun ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. 213 sayılı Kanun'un "Vergi ziyayı" başlıklı 341'inci maddesinde, "*Vergi ziyayı, mükellefin veya sorumlunun vergilendirme ile ilgili ödevlerini zamanında yerine getirmemesi veya eksik yerine getirmesi yüzünden, verginin zamanında tahakkuk ettirilmemesini veya eksik tahakkuk ettirilmesini ifade eder.*

Şahsi, medeni haller veya aile durumu hakkında gerçeğe aykırı beyanlar ile veya sair suretlerle verginin noksan tahakkuk ettirilmesine veya haksız yere geri verilmesine sebebiyet vermek de vergi ziyayı hükmündedir.

Yukarıda ki fıkralarda yazılı hallerde verginin sonradan tahakkuk ettirilmesi veya tamamlanması veyahut haksız iadenin geri alınması ceza uygulanmasına mani teşkil etmez." hükmü bulunmaktadır. Vergi beyannamesinin süresinde verilmemesinin Vergi Usul Kanunu'nun 352/1 inci maddesi uyarınca birinci derece usulsüzlük cezası fiilini oluşturduğu, aynı Kanun'un 336'ncı maddesinin birinci fıkrasında da cezayı istilzam eden tek bir fiil ile vergi ziyayı ve usulsüzlük birlikte işlenmiş olursa bunlara ait cezalardan sadece miktar itibarıyla en ağırının kesileceği belirtilmiştir. Vergi beyannamelerinin süreler geçtikten sonra verilmesi halinde kesilecek birinci derece usulsüzlük cezası ile vergi ziyayı cezasının karşılaştırılarak miktar itibarıyla fazla olan cezanın kesilmesi gerekmektedir. İdarenin süresinde beyanname ve/veya bildirim yapmayan mükelleflerle ilgili usulsüzlük/vergi ziyayı cezası uygulamadığı görülmüştür.

Beyannameye tabi vergilerin beyannamelerinin süresinde verilmediği durumda, usulsüzlük/vergi zıyaı cezası karşılaştırılarak birinin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 40: Taşınmaz Kiralamalarına İlişkin Şartname/Sözleşmede Belirsizlik Bulunması

Belediyenin sahip olduğu taşınmazların kiralamasına ilişkin şartnamenin kira artış maddesinin belirsizlik içerdiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde, belediyelerin kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işlerinin bu kanuna göre yürütüleceği, "Şartnameler" başlıklı 7'nci maddesinde, ihale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten şartname ve varsa eklerinin idarelerce hazırlanacağı, işin mahiyetine göre konulacak özel ve teknik şartlardan başka genel olarak yer alacak hususların şartnamelerde gösterilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Uygulama alanı" başlıklı 339'uncu maddesinde, konut ve çatılı işyeri kiralarına ilişkin hükümlerin kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de uygulanacağı, 344'üncü maddesinin birinci fıkrasında, tarafların yenilenen kira dönemlerinde uygulanacak kira bedeline ilişkin anlaşmalarının bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla geçerli olduğu hüküm altına alınmıştır.

Belediyenin şartname ve kira sözleşmelerinde yer alan, "*Takip eden yılların kira bedelleri ise günün kira rayicine göre (yanındaki dükkanın emsal değerleri veya Tüketici Fiyat Endeksi dikkate alınarak) tespiti Sivas Belediye Encümeni yetkilidir.*" ifadesi soyut ve belirsiz olduğu gibi bu yetkinin kullanımında ölçsüz davranılması da mümkündür. Şüphesiz yapılacak kira artışı hiçbir halde 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesine göre belirlenen artış oranını geçmemelidir. Artış oranının nasıl olacağının öngörülebilir ve belirli olması gerekir.

Kamu idaresi cevabında, kira artışlarının belirlenmesinde belediye encümenince alt komisyon oluşturulduğu, meslek odaları, esnaf temsilcilerinin taleplerinin değerlendirildiği, ekonomik sorunlar ile ekonomi politikaları ve yaşanan sıkıntıların dikkate alınarak kira artışlarının belirlendiği ifade edilmiştir. Yapılan uygulama artış oranının önceden öngörülebilir ve belirli olması gerektiği gerçeğini değiştirmemektedir.

Taşınmaz kiralama şartnamelerine ödemenin yapılma şartları ile ödemenin yapılmaması halinde nasıl işlem yapılacağı ve kira artış oranının belirsizliğe neden olmayacak hükümlerin konulması sağlanmalıdır.

BULGU 41: Taşınmaz Kiralamalarında Hatalı Uygulama Yapılması

Belediyenin kiraya verdiği taşınmazlarda Kanuna uygun hareket edilmediği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde, belediyelerin kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işlerinin bu kanuna göre yürütüleceği, 64'üncü maddesinde, kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı, 75 inci maddesinde, kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren işgalin devam etmesi halinde, sözleşmesinde hüküm varsa ona göre hareket edileceği, aksi halde ecrimisil alınacağı işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin altıncı fıkrasında, belediye mallarına karşı suç işleyenlerin Devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı, 18'inci maddesinin (e) fıkrasında, taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermenin belediye meclisinin görev ve yetkisinde olduğu, 34'üncü maddesinin (g) fıkrasında taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak ile süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermenin encümenin görev ve yetkisinde olduğu belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra belediyelerin sahip olduğu taşınmazların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, füzuli şağilden ecrimisil istenmesi, füzuli şağil tarafından rızaen ödenmeyen ecrimisil için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil yoluna gidilmesi ve işgal edilen belediye taşınmazının belediyenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, belediyeye teslim edilmesi gerekmektedir.

5393 sayılı Kanun'a göre üç yıla kadar olan kiralamalar encümenince, üç yılı aşanlar ise meclis tarafından yapılmalıdır. Ancak taşınmazın kira süresinin hiçbir halde 10 yıldan fazla

olamayacağı 2886 sayılı Kanun'un 64'üncü madde hükmünün gereğidir. Taşınmazların üç yıldan fazla olarak kiraya verileceği durumlarda meclis kararında taşınmazın kaç yıllığına kiraya verileceği belirlenmeli ve bu sürenin bitiminde yeniden ihaleye çıkılmalıdır. Sürenin bitiminde kiracının tahliyesinde 5393 sayılı Kanun'un 15'inci ve 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine göre işlem yapılmalıdır. İdare/Encümen kendisinde olmayan yetkiyi kullanarak taşınmazı üç yıldan fazla veya her yıl kira miktarını belirlemek suretiyle ucu açık bir şekilde yıllarca kiraya vermemeli ve kira süresinin belirsiz bir şekilde uzamasına neden olmamalıdır.

Belediyenin sahip olduğu taşınmazlardan kiraya verilenlere ilişkin yapılan incelemede, 1990 yılı öncesi 106 ve 2000 yıllarında ise 27 olmak üzere toplam 133 adet taşınmazın ilk ne zaman kiraya verildiği bilinmemekle birlikte yıllar önce kiraya verildiği, bu sürenin her halükarda 10 yıldan çok uzun süre olduğu anlaşılmıştır. Yapılan uygulama yukarıda belirtilen mevzuata aykırı olduğu gibi bu aykırılığın bu şekilde sürdürülebilmesi mümkün değildir. Bu nedenle belirtilen 133 adet taşınmazın kiralama işleminin ihaleye çıkılmak suretiyle yapılması Kanun gereğidir.

Kamu idaresi cevabında, toplam 133 adet taşınmazın bulunduğu alanlarla ilgili bazılarında bürokratik sorunlar ile kat mülkiyeti problemleri olması, bazılarında ise belediyenin yeni projeler geliştirilerek bu taşınmazların satışının yapılmasının planlandığı, bu durumların netleşmesi sonrasında ise 2886 sayılı Kanun'un ilgili maddelerine göre ihale edilerek kiraya verilmeye devam edileceği ifade edilmiştir.

Taşınmazların kiralama işleminin 2886 sayılı Kanun'a göre ihale yoluyla ve belirlenecek kiralama süresiyle yapılması gerekir.

BULGU 42: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının İl Özel İdaresine Gönderilmemesi

Belediye tarafından emlak vergisinin %10'u nispetinde ek tahakkuk yapılarak mükelleflerden tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının İl Özel İdaresine aktarılmadığı görülmüştür.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı" başlıklı 12'nci maddesinin altıncı fıkrasında; belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 1319 sayılı Emlak Vergisi

Kanunu'nun 8'inci ve 18'inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u nispetinde taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının tahakkuk ettirileceği ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır.

2863 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinin dokuzuncu fıkrasında; taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan miktarların tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödeneceği ve tahsil ettikleri katkı payını yukarıda belirtilen süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı paylarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği; onuncu fıkrasında ise belediye başkanlarının, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlamakla yükümlü oldukları ve ödenmeyen payların, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine ilgili belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderileceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, 2863 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan 22.08.2015 tarih ve 29453 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde, katkı payının tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin düzenlemelere yer verilmiş, 6'ncı maddesinde de belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde katkı payı hesabına yatırılacağı; tahsil edilen katkı payının süresi içinde yatırılmamasından belediye başkanı ve hesap işleri müdürünün birlikte sorumlu olduğu; süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmaması veya başka amaçlarla kullanılması halinde sorumlular hakkında yasal işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, belediye tarafından 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu uyarınca emlak vergisinin %10'u nispetinde mükellefler adına tahakkuk ettirilen katkı payının, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar İl Özel İdaresine beyan edilmesi ve aynı süre içinde ödenmesi gerekmektedir.

Tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunması katkı payı süresinde il özel idaresine ödememekte, bu tutarlar belli aralıklarla ödenmektedir.

Belediyenin 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre gecikme zammına maruz kalmaması ve sorumlular hakkında yasal işlemler uygulanmaması için katkı paylarının ilgili idareye mevzuatında belirtilen sürede gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 43: Tıbbi Atık Sterilizasyon Tesisi Kurularak Toplama ve İşletmecilik İşinde Şartname ve Sözleşmeye Aykırı İşlem Yapılması

Mülkiyeti Belediyeye ait taşınmaz üzerinde Tıbbi Atıkların Sterilizasyon Tesisi İnşa edilerek Enerji Nakil Hattı Yapılması (Tıbbi Atık Sterilizasyon Tesisi Kurularak Toplama ve İşletmecilik) işinin kira artışının şartname ve sözleşmeye aykırı yapıldığı ve teminatın eksik alındığı görülmüştür.

Tıbbi atıkların halk sağlığına zarar vermeden ayrı toplanması, taşınması ve tıbbi atıkların sterilizasyon tesisi inşa edilerek enerji nakil hattı yapılması, iletişim ofisi oluşturulması, tıbbi atıkların sterilize edildikten sonra bertaraf edilmesi ve amacı doğrultusunda işletilme işinin muhammen bedeli 35.000,00 TL olarak belirlenmesine karşın, 11.10.2011 tarihinde yapılan ihale sonucunda yıllık 251.500,00 TL'ye verilmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Uygulama alanı" başlıklı 339'uncu maddesinde, *"Konut ve çatılı işyeri kiralarına ilişkin hükümler, bunlarla birlikte kullanımı kiracıya bırakılan eşya hakkında da uygulanır. Ancak bu hükümler, niteliği gereği geçici kullanıma özgülenmiş taşınmazların altı ay ve daha kısa süreyle kiralanmalarında uygulanmaz. Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır."* denilmektedir. 6098 sayılı Kanun'un ikinci ayırımın başlığı konut ve çatılı işyeri kiralarıdır. Bu nedenle konut ve çatılı işyeri olmayan yerlerde 6098 sayılı Kanun'un 339 ve takip eden maddeleri uygulanmayacak, sözleşme ve şartnamesine göre işlem tesis edilecektir. Diğer taraftan 04.07.2012 gün ve 6353 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesiyle 6098 sayılı Kanun'a eklenen geçici 2'nci maddesinde işyeri kiraları ifadesi geçtiğinden dolayı işletme hakkı kiralamaları ile kiracısı tacir olmayan işyerinde kira artışı sözleşme ve şartnamesine göre olacaktır. Özetle, 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesi gereğince TÜFE oranında artış konut ve çatılı işyerlerinin kiralanması ve geçici 2'nci maddesinde ise, kiracının Türk Ticaret Kanununda tacir olarak sayılan kişiler ile özel hukuk ve kamu hukuku tüzel kişileri olduğu işyeri kiralarında TÜFE oranında artış yapılacağı belirtilmiştir. Belediyenin ihale ettiği iş belirtilen Kanun maddeleri kapsamına girmemektedir. Bu nedenle söz konusu işin artışı şartname ve sözleşmede yer alan hükümlere göre yapılmalıdır.

İşe ait İdari Şartnamenin 15'inci maddesinde, sözleşme yapıldıktan sonra, işe başlanan ay içerisinde (15 Haziran 2012) birinci yılın kira bedelinin peşin ödeneceği, diğer yılların kira bedellerinin ise, TEFE-ÜFE oranında artırılarak o yılın Haziran ayında ödeneceği, toplanan tıbbi atıkların brüt gelirinden ilk beş yıl için %10, ikinci beş yıl için ise %15 pay alınacağı, hesap edilecek tutarların yüklenici tarafından tahsil edildiği tarihten itibaren bir ay içinde Belediyeye ödeneceği, yüklenicinin tahsilatı yıllık olarak yapması halinde ise, her yıl Ocak ayı içerisinde ödemeyi yapacağı, bedelin maddede belirtilen süre içinde ödenmemesi halinde 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. 18.01.2012 tarihli sözleşmenin 5'inci maddesinde de aynı düzenleme yer almıştır.

İşe ilişkin şartnamenin 15 ve sözleşmenin 5'inci maddesinde, birinci yılın kira bedelinin 15 Haziran 2012 tarihinde peşin ödeneceği, diğer yılların kira bedellerinin ise, TEFE-ÜFE oranında artırılarak o yılın Haziran ayında ödeneceği belirtildiğine göre, Mayıs ayına ait olup, Haziran ayının başında yayımlanan endeks verileri kullanılacaktır. Kullanılacak endeks ise, şartname ve sözleşmede (TÜFE- ÜFE) oranlarında artırılacak ifadesi yer aldığına göre bu endekslerin ortalaması olmalıdır. Belediye Encümenin 17.11.2017 tarih ve 2284 sayılı kararıyla 2018 yılı için artış yapılmamasına karar verilmiş ise, de Encümenin yetkisinde olmayan konuda karar alması mümkün değildir. Diğer taraftan Encümenin ihale öncesi tüm katılımcılar için geçerli olan şartname ve ihale sonrası imzalanan sözleşmede yer alan maddelerde değişiklik yapma yetkisinin bulunmadığı da açıktır. Dolayısıyla şartname ve sözleşmeye göre 2018 yılı içinde artış yapılmalıdır.

İdari Şartnamenin 9'uncu maddesinin (A) fıkrasında, "*Kesin teminat hesaplanırken Tahmini yatırım bedeli+10 yıllık kirax%6 formülü uygulanacaktır.*" denilmektedir. Bu hükme göre alınacak teminat tutarı $2.500.000,00 \text{ TL (Tesis Maliyeti)} + 251.500,00 \times 10 = 2.515.000,00$ (Kira Bedeli) $= 5.015.000,00 \times \%6 = 300.900,00 \text{ TL}$ sözleşme anında alınacak teminat tutarıdır. Ayrıca kira bedeli güncellendiğinde aradaki tutar kadar ilave teminat alınmalıdır. Alınan teminat ise 155.000,00 TL tutarındaki Banka teminat mektubudur. Teminat mektubu eksik alınmakla idare kendini riske ettiği gibi, yükleniciye de avantaj sağlamış olmaktadır. Böylece yüklenici aradaki farka ilişkin katlanması gereken maliyet/külfete katlanmamış olmaktadır.

Yıllık kira bedellerinin şartname ve sözleşmeye göre artırılarak eksik alınan kira bedellerinin alınması, süresinde yatırılmayan kira ve pay ödemelerine faiz uygulanması, teminatın şartname ve sözleşmeye göre alınması ile zamanaşımı süresi dikkate alınarak ilgili tahakkuk ve tahsilat sürecinin işletilmesi gerekir.

Tablo 12: Kira Artışları ve Ödeme Süresiyle İlgili Açıklamalar

Dönem	ÜFE (Mayıs Ayına Ait Olan)	TÜFE (Mayıs Ayına Ait Olan)	İdarenin Uyguladığı Oran (Bir Önceki Yıla Göre Olan Artış)	Uygulanan Oran	Uygulanması Gereken Oran	İdarenin Uyguladığı Yıllık Kira Bedeli	Olması Gereken Yıllık Kira Bedeli (Bir Önceki Yıla Göre Olan Artış Esas Alınrsa)	Açıklama
2012						251.500,00+45.270,00 KDV=296.770,00		18.10.2012 tarihinde ödenmiştir. 15.06.2012 tarihinde ödenmemiştir. Faiz alınmalıdır. Süre uzatımı tesisin yapımı için verilmiştir. Şartnamenin 3'üncü maddesinde tesisin 01.06.2012 itibarıyla tamamlanmış olacağı, 16'ncı maddesinde süre uzatımı verilecek haller sayılmış, kış şartları gerekçe gösterilerek 90 gün süre verilmiş, 20.2'nci maddesinde, mücbir sebepler dışında yapım işi tamamlanmadığı takdirde geçen her takvim günü için inşaatın tahmin edilen bedelinin onbinde üçü oranında gecikme cezası (2.500.000,00 Madde 7) uygulanacağı belirtilmiştir. Ödeme ile tesisin bitmesi ayrı süreçtir.
2013 2013	2,17 3,27	6,51 7,51	2,17+6,51=8,38:2=4,34	4,34	4,34	251.500,00+10.915,10=262.415,10+47.234,72 KDV=309.649,82	251.500,00+10.915,10=262.415,10+47.234,72 KDV=309.649,82	12.07.2013 tarihinde yatırılmıştır. 30.06.2013 tarihinde ödenmemiştir. Faiz alınmalıdır.
2014 2014	11,28 8,66	9,66 8,23	11,28+9,66=20,94:2=10,47	9,66	10,47	262.415,10+25.349,30=287.764,40+51.797,59 KDV=339.561,99	262.415,10+27.474,86=289.889,96+52.180,19 KDV=342.070,15	Oran hatalı alınmıştır. 27.06.2014 tarihinde yatırılmıştır.
2015 2015	6,52 6,98	8,09 8,28	6,52+8,09=14,61:2=7,305	6,52	7,305	287.764,40+18.762,23=306.526,63+55.174,79 KDV=361.701,42	289.889,96+21.176,46=311.066,42+55.991,95 KDV=367.058,37	Oran hatalı alınmıştır. 15.06.2015 tarihinde yatırıldı.
2016 2016	3,25 5,19	6,58 7,71	3,25+6,58=9,83:2=4,915	3,25	4,915	306.526,63+9.962,12=316.488,75+56.967,98 KDV=373.456,73	311.066,42+15.288,91=326.355,33+58.743,95 KDV=385.099,28	Oran hatalı alınmıştır. 24.06.2016 tarihinde yatırılmıştır.
2017 2017	15,26 9,02	11,72 9,09	15,26+11,72=26,98:2=13,49	3,83	13,49	316.488,75+12.121,53=328.610,28+59.149,85 KDV=387.760,13	326.355,33+44.025,33=370.380,66+66.668,51 KDV=437.049,17	Oran hatalı alınmıştır. 06.07.2017 tarihinde yatırıldı. 03.07.2017 tarihinde ödenmemiştir. Faiz alınmalıdır.
2018 2018	20,16 15,80	12,15 11,10	20,16+12,15=32,31:2=16,155		16,155	316.488,75+12.121,53=328.610,28+59.149,85 KDV=387.760,13	370.380,66+59.834,99=430.215,65+77.438,81 KDV=507.654,46	Encümen kararına istinaden artış yapılmamıştır. 29.06.2018 tarihinde yatırılmıştır.
2019 2019	28,71 32,85	18,71 19,91	28,71+18,71=47,42:2=23,71	16,33	23,71	328.610,28+53.662,06=382.272,34+68.809,02 KDV=451.081,36	430.215,65+102.004,13=532.219,78+95.799,56 KDV=628.019,34	Aralık 2018 TÜFE oranı 16,33 ile çarpıldı. Oran hatalı alınmıştır. 27.06.2019 tarihinde yatırılmıştır.
2020 2020	5,53 9,14	11,39 12,10	5,53+11,39=16,92:2=8,46	11,39	8,46	382.272,34+43.540,82=425.813,16+76.646,67 KDV=502.459,53	532.219,78+45.025,79=577.245,57+103.904,20 KDV=681.206,20	Oran hatalı alınmıştır. 30.06.2020 tarihinde yatırıldı

2021	38,33	16,59	38,33+16,59= 54,92:2=27,4 6		27,46	425.813,16+76.64 6,67 KDV=502.459,53	577.245,57+159.511,6 3=736.757,40+132.61 6,33 KDV=869.373,73	Artış yapılmamıştır. 28.05.2021 tarihinde yatırılmıştır.
2021	22,24	14,13						

Açıklama: Tabloda yer alan ÜFE ve TÜFE oranlarından yılın karşısında yer alan birinci rakam bir önceki yıla göre olan artışı, ikinci rakam ise oniki aylık ortalamalara göre bulunan artış yüzdelerini göstermektedir.

BULGU 44: Vekalet Ücretlerinde Hatalı Uygulama Yapılması

Belediyenin kazandığı vekâlet ücretinin kaydının ve dağıtımının 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'ye uygun yapılmadığı görülmüştür.

659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin "Davalardaki temsil niteliği ve vekâlet ücretine hükmedilmesi ve dağıtımı" başlıklı 14'üncü maddesinde,

"(1) Tahkim usulüne tabi olanlar dâhil adli ve idari davalar ile icra dairelerinde idarelerin vekili sıfatıyla hukuk birimi amirleri, muhakemat müdürleri, hukuk müşavirleri ve avukatlar tarafından yapılan takip ve duruşmalar için, bu davaların idareler lehine neticelenmesi halinde, bunlar tarafından temsil ve takip edilen dava ve işlerde ilgili mevzuata göre hükmedilmesi gereken tutar üzerinden idareler lehine vekalet ücreti takdir edilir.

(2) İdareler lehine karara bağlanan ve tahsil olunan vekalet ücretleri, hukuk biriminin bağlı olduğu idarenin merkez teşkilatında bir emanet hesabında toplanarak idare hukuk biriminde fiilen görev yapan personele aşağıdaki usul ve sınırlar dâhilinde ödenir.

a) Vekâlet ücretinin; dava ve icra dosyasını takip eden hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata %55'i, dağıtımın yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara %40'ı (...)(1) eşit olarak ödenir.

b) Ödenecek vekâlet ücretinin yıllık tutarı; hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü, avukatlar için (10.000) gösterge (...)(1) rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarının oniki katını geçemez.

c) Yapılacak dağıtım sonunda arta kalan tutar, hukuk biriminde görev yapan ve (b) bendindeki tutarları dolduramayan hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara ödenir. Bu dağıtım sonunda arta kalan tutar üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedilir.

(3) Hizmet satın alınan avukatlara yapılacak ödemeler bu madde kapsamı dışındadır."

düzenlemesi yer almaktadır. 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 18'inci maddesi gereği belediyelerde vekâlet ücretlerinin tahsili ve dağıtımında bu Kanun Hükmünde Kararname hükümleri uygulanacaktır. 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde yer alan 10.000 gösterge rakamı 01.09.2019 tarih ve 30875 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararının 20'nci maddesi gereği 20.000 olarak uygulanacaktır.

Belediyenin taraf olduğu davalar sonucu lehine hükmedilen vekâlet ücretleri emanet hesabına alacak kaydedilecek, kaydedilen tutarlar yukarıda belirtilen madde çerçevesinde dağıtılacak, artan tutarlar ise 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinin ikinci cümlesinde yer alan, *“Bu dağıtım sonunda arta kalan tutar üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedilir.”* hükmüne göre gelir kaydedilecektir.

Belediyenin kazanmış olduğu davalardan kurum lehine hükmedilen vekâlet ücretinden tahsil edilenler emanet hesabına kaydedilmelidir. Emanet hesabına kayıt yapılırken davayı takip eden hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri veya avukatın ismi belirtilerek yatırılmalıdır. 659 sayılı KHK'nin 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde, *“Vekâlet ücretinin; dava ve icra dosyasını takip eden hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata %55'i, dağıtımın yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara %40'ı eşit olarak ödenir.”* ile (b) bendinde, *“... gösterge rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarının oniki katını geçemez”* denilmek suretiyle iki ölçüt getirilmiştir. Getirilen iki ölçütün uygulanabilmesi için kazanılan vekâlet ücretinin emanet hesabına yatırılması sırasında davayı takip eden kişi/kişilerin isimlerinin belirtilmesi gerekir. Vekâlet ücretinin emanet hesabına yatırılması sırasında davayı takip edenlerin isimlerinin belirtilmemesi sonucunda, emanet hesabından vekâlet ücreti ödenirken 14'üncü maddenin ikinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen ölçütün kullanılması mümkün olmamaktadır.

Kazanılan vekâlet ücretlerinin davayı temsil ve takip etmekle görevli olan kişilerin isimlerinin belirtilmesi suretiyle emanet hesabına yatırılarak dağıtımın 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 14'üncü maddesindeki ölçütlere göre yapılması gerekir.

BULGU 45: Veteriner Tıbbi Ürünlerini Tedarik Eden Yüklenicinin Gereken Şartları Taşımaması

Belediyeye ait hayvan barınağında kullanılması için veteriner tıbbi malzeme tedarik eden yüklenicinin mevzuatta belirtilen şartları taşımadığı anlaşılmıştır.

Veteriner tıbbi ürünlerin üretimi, ithalatı, ihracatı, kullanımı, ambalajlanması, etiketlenmesi, tanıtımı, nakliyesi, depolanması, reçeteli ya da reçetesiz satışı, izin verilmesi, kontrolü ve teminine ilişkin uygulamaları belirleyen 24.12.2011 tarihli ve 28152 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Veteriner Tıbbi Ürünler Hakkında Yönetmelik’in “Satış ile ilgili esaslar” başlıklı 34’üncü maddesinin birinci fıkrasında;

“Veteriner biyolojik ürünler hariç olmak üzere veteriner tıbbi ürünlerin toptan satışı, bu Yönetmelik hükümlerine göre Bakanlıktan ruhsat almış veteriner ecza depoları ve Sağlık Bakanlığından ruhsatlı ecza depolarında, perakende satışı ise eczaneler ile yine bu Yönetmelik hükümlerine göre Bakanlıktan veteriner tıbbi ürün perakende satış izni alan muayenehane, poliklinik ve hayvan hastanelerinde yapılabilir. İnternet de dâhil olmak üzere belirtilen yerler dışında veteriner tıbbi ürün satılamaz. Muayenehane, poliklinik ve hastaneler, satış amacıyla olmasa dahi, hizmet verilen hayvanlarda kullanılacak ürünler için de perakende satış izni almak zorundadır.”

“Depo faaliyetleri” başlıklı 41’nci maddesinde ise;

“(1) Depolar toptan veya perakende olarak doğrudan son kullanıcıya satış yapamaz.

(2) Depolar, veteriner biyolojik ürün dışındaki ürünleri sadece aşağıda belirtilen mahallere dağıtabilir;

a) Eczaneler,

b) Perakende satış izni olan veteriner muayenehane, poliklinik ve hastaneler,

c) Diğer ecza depoları,

(3) Bakanlık, hayvan sağlığı hizmeti veren, hayvan yetiştiren veya hayvancılıkla ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının, veteriner hekimlerinin raporuna istinaden, ihale yoluyla depolardan ürün teminine izin verebilir. Bu madde kapsamında temin edilen ürünler ticarete konu edilemez.

(4) Kamuya ait olanlar da dâhil olmak üzere hayvan sağlığı hizmetlerini, bünyesinde tam zamanlı istihdam ettiği veteriner hekimlerle sağlayan hayvancılık işletmeleri, Bakanlığın izni şartıyla, depolardan ürün temin edebilir. Ancak bu ürünler, sadece işletmenin sahip olduğu hayvanlara uygulanabilir. İşletmeler herhangi bir gerekçe ile bu ürünleri başka kişilere satamaz, dağıtamaz. Bu fıkra ile ilgili hususlar Bakanlıkça belirlenerek Bakanlık internet sayfasında yayınlanır.

...

(6) Depolar, bu Yönetmelik kapsamındaki ürünleri, satmak ya da dağıtmak amacıyla ruhsat/izin verilmemiş gerçek veya tüzel kişilere satamaz, dağıtamaz.”

düzenlemelerine yer verilmiştir.

Yönetmelik'in belirtilen maddeleri uyarınca, veteriner tıbbi ürünlerinin Bakanlıkça ruhsatlandırılmış depolardan temin edilebilmesi, veteriner hekimin raporuna istinaden ihale yoluyla mümkündür. Bunun dışında veteriner ürün perakende satış izni olmayan gerçek ve tüzel kişilerden temini mümkün bulunmamaktadır.

Yapılan incelemede, Belediyeye ait hayvan barınağının ihtiyacı için veteriner tıbbi ürünlerinin “Başiboş Sokak Hayvanlarının Toplatılması, Rehabilite Edilmeleri, Barındırılmaları İle Biyosidal Ürün Alımı ve Uygulaması Hizmet Alımı İşi” kapsamında temin edildiği görülmüştür. Bununla birlikte; aynı ihale kapsamında yüklenici tarafından çalıştırılan personel arasında veteriner hekim bulunmadığından yüklenici firmanın veteriner ürün perakende satış izninin bulunmadığı; bu ürünlerin belediyenin kadrolu veteriner hekiminin düzenlediği rapora istinaden yüklenici tarafından temin edildiği anlaşılmaktadır. Yönetmelik'te bu ürünlerin veteriner hekimin düzenleyeceği rapora istinaden doğrudan depolardan ihaleyle temin edilebileceği belirtilmiş olduğundan perakende satış izni olmayan gerçek veya tüzel kişilerden temini mümkün değildir.

Kamu idaresi cevabında; söz konusu hizmet alımında biyosidal ürün alımı ve uygulaması, araç kiralaması, veteriner hizmetleri ve personel çalıştırılması gibi birçok kalem bulunduğu, bu sebeple teklif verebilecek firmalardan ilgili hizmet alımında veteriner hekim istenmediği ve veteriner tıbbi ürün bulundurma ruhsatı aranmadığı ayrıca depolardan sağlanan tıbbi ürünlerin tutanakla teslim alındığı belirtilmiştir.

Belediyenin veteriner tıbbi ürünlerindeki tedarik ettiği “Başiboş Sokak Hayvanlarının Toplatılması, Rehabilitasyon Edilmeleri, Barındırılmaları İle Biyosidal Ürün Alımı ve Uygulanması Hizmet Alımı İşi” kapsamında biyosidal ürün alımı ve uygulaması, araç kiralama gibi birbirinden farklı konuların aynı ihale kapsamında verilmesine, "Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Yapılması" başlıklı bulguda detaylı olarak yer verilmiştir. Birbiriyle doğrudan ilgisi olmayan mal ve hizmet alımlarının aynı ihale ile gerçekleştirilmesinden dolayı veteriner tıbbi ürün bulundurma ruhsatı bulunmayan bir firmadan bu hizmetin sağlandığı görülmektedir. Her ne kadar bu ürünlerin tutanak karşılığı depolardan alındığı belirtilmiş olsa da, belediyenin kadrolu veterinerinin düzenleyeceği rapora istinaden temin edilen bu tıbbi ürünlerin ruhsatı bulunmayan firma aracılığıyla teslim alınmasının hukuki sorunlar doğurabileceği değerlendirilmiştir.

Veteriner tıbbi ürünlerinin; bu ürünlerin satışı ve depolanması konusunda Yönetmelik’te belirtilen izin ve şartları taşıyan kişilerden temin edilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 46: Yapım İşlerinde İş Artışı ile İlgili Olarak Süre Hesabının Somut Veriye Dayanmaması

Belediyenin ihale ettiği yapım işlerinde süre hesabının nasıl yapıldığı anlaşılamamıştır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi” başlıklı 24’üncü maddesinde, “*Mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin sözleşmeye esas proje içinde kalması ve idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10’una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20 ’sine kadar oran dâhilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir.*” hükmü yer almaktadır.

4735 sayılı Kanun’a göre öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin sözleşmeye esas proje içinde kalması ve idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması şartlarıyla mümkün olmaktadır. Yine Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “*İşin süresi ve sürenin uzatılması*” başlıklı 29’uncü maddesinde süre uzatımı verilecek haller belirtilmiştir. Bu durumda ne kadar iş artışının olacağına dair hesaplamanın olması ve ilave artış nedeniyle

verilecek sürenin bir hesaplama dayanağına dayanması gerekir. Yer teslimi sırasında işin yapımına engel olan durumun bulunduğu durumda yer teslim tutanağında bu hususun belirtilmesi, proje değişikliği halinde gerekçenin ve verilen sürenin nasıl hesaplandığı ile bu sürenin ne kadar olduğuna ilişkin bir değerlendirme olması gerekir. Verilecek sürenin bir hesaba dayanmadan verildiği ve bu süreye nasıl ulaşıldığı anlaşılammıştır. Süre hesabı veriye dayanmadan belirlenmemelidir.

İş artışında 4735 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesindeki şartların olması ve ilave imalat artışı ile verilecek süreye ilişkin hesaplama yapılması gerekir.

BULGU 47: Sosyal Denge Sözleşmesine Sözleşme Konusu Olmayan Hüküm ile Kanuna Aykırı Hükümün Konulması

Sosyal denge ödenmesine ilişkin sözleşmeye toplu sözleşmenin konusu olmayan ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na aykırılık oluşturan hükümlerin konulduğu görülmüştür.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sının 128'inci maddesinin ikinci fıkrasında, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği, ancak mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğu belirtilmiş, 4688 sayılı Kanun'un "Mahalli İdarelerde Sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddenin birinci fıkrasında da, "27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükümünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir." hükmü yer almıştır. 01.09.2019 tarih ve 30875 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı'nın Birinci Kısım Genel Hükümler başlıklı bölümünün "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında ise bu kararda düzenlenmeyen mali ve sosyal haklar hakkında ilgili mevzuat hükümlerinin uygulanmasına devam olunacağı belirtilmiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda 04.04.2012 tarih ve 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la değişiklikler yapılmış ve bu değişikliklerle kamu görevlileri sendikalarına toplu sözleşme hakkı tanınmış, yerel yönetim hizmetleri kolunda da ayrıca sosyal denge tazminatının belirlenmesine yönelik sözleşme yapılabileceği ifade edilmiştir. Bu bağlamda 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde sosyal denge sözleşmesinin yapılma usulü ve şekli belirlenmiş, Kanun'un 28'inci maddesinin ikinci fıkrasında da, toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağı öngörülmüştür. Yine Kanun'un "Gelirler" başlıklı 24'üncü maddesinde sendika gelirleri arasında üyelerin ödeyecekleri üyelik ödentileri sayılmış, 25'inci maddesinin üçüncü fıkrasında, sendika tüzüğüne, üyelik ödentisi dışında her ne ad altında olursa olsun, üyelere başka bir kesinti yapılmasını öngören hükümler konulamayacağı kuralına yer verilmiştir. Yer alan düzenlemeye göre imzalanacak toplu sözleşme sosyal denge ödemesi ile ilgili olmalıdır. Sosyal denge ödemesini ilgilendirmeyen hükümlerin toplu sözleşmede yer almaması gerekmektedir.

Belediye ile Sendika arasında imzalanan ve 01.01.2020-31.12.2021 tarihleri arasında uygulanacak sözleşmenin "Vefat Yardımı" başlıklı 23'üncü maddesinde, "*Çalışan personelin vefat etmesi halinde, idare tarafından kamu personelinin Sosyal Denge Tazminatından 100,00 TL kesinti yapılarak, kesinti yapıldığı tarihi müteakiben sendikanın bildirileceği ilgili hesaba aktarılır.*" düzenlemesi yer almaktadır. Söz konusu hükmün iyi niyetle konulduğu düşünülse de, bu hüküm sosyal denge ödemesi ile ilgisi olmadığından dolayı toplu sözleşmenin konusu olmamalıdır. Söz konusu hükümle çalışanların iradesi dışında kesinti yapılarak ilgili hesaba ödenmektedir. Çalışanın maaşından kesinti yapılabilmesi için Kanun hükmü, mahkeme ilamı veya çalışanın iradesi olmalıdır. Bu üç durumun dışında Kanun hükmüne aykırı olarak sözleşmeye konan madde ile kesinti yapılması mümkün değildir.

Kamu idaresi cevabında, Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi yürürlükte olmadan önce de memurlardan gönüllülük esasına göre personel yakınına maddi katkı sağlamak adına yardım toplandığı, bu hususun personelce bilinmesi nedeniyle toplu sözleşme hükümlerine ekleme yapıldığı, hiçbir personelin yazılı ya da sözlü itirazının olmamasının yapılan işlemin gerekliliğini ortaya koyduğu, çalışırken vefat eden personelin yakınlarının bu şekilde desteklenmesinin iş barışına da olumlu katkı sağladığı ifade edilmiştir. Sözleşmeye bu hükmün konulması ile çalışan personelin itirazının önüne geçilmekte, bu kesintiye karşı olanlarında bunu ifade etmesi fiilen mümkün olamamaktadır. Her yerde olduğu gibi çalışanın vefatı

durumunda duyuru yapılarak gönüllülük esasına göre kişiler yardım yapabilirler. Ancak bir Kanun hükmü, mahkeme ilamı veya çalışanın yazılı iradesi dışında Kanun hükmüne aykırı olarak sözleşmeye konan madde ile kesinti yapılması mümkün değildir.

Yine Sözleşmenin 23'üncü maddesinde yer alan "*Yeni bir Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi imzalanana kadar, süresi biten bu sözleşmenin uygulanmasına devam edilir.*" ifadeye göre belirsiz ve sınırsız bir şekilde söz konusu sözleşme uygulanabilir ki, bu durum 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinin ikinci paragrafında yer alan sözleşmenin toplu sözleşme dönemi ile sınırlı olarak uygulanacağı ve sözleşme süresinin hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçmeyeceği hükmüne aykırılık oluşturur. Meclisin vereceği kararda hangi şartta ve ne kadar süre ile yetki verdiği belirlenmelidir.

Sosyal denge sözleşmesinin süresinin bitimi ile birlikte Meclis kararı alınarak toplu sözleşme sürecinin işletilmesi ve sözleşmeye sosyal denge ödemesiyle ilgisi olmayan maddeler ile Kanun ve diğer düzenlemelere aykırılık oluşturan hükümlerin konulmaması gerekir.

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
Halk Otobüslerinin İhalesiz Çalıştırılması	2020	Yerine Getirilmedi	Konuyla ilgili tespitlere Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde Bulgu 20'de yer verilmiştir.
Kurum Taşınmazlarının Süresiz Olarak Tahsis Edilmesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Konuyla ilgili tespitlere Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde Bulgu 29'da yer verilmiştir.
İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Şekilde Kullanılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Konuyla ilgili tespitlere Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde Bulgu 23'de yer verilmiştir.
Yapılan Tahsilatlarda Kasa Hesabının Kullanılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Konuyla ilgili tespitlere Denetim Raporunun Kamu İdaresine Bildirilecek Hususlar bölümünde Bulgu 17'de yer verilmiştir.

Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Tamamlanmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Konuyla ilgili tespitlere Denetim Raporunda Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünde Bulgu 2’de yer verilmiştir.
Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Konuyla ilgili tespitlere Denetim Raporunda Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünde Bulgu 3’te yer verilmiştir.