T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

İSTANBUL ESENYURT BELEDİYESİ

2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2019

İÇERİK

İSTANBUL ESENYURT BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU **1**

İSTANBUL ESENYURT BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU **132**

www.balioglu.net

www.balioglu.net

İSTANBUL ESENYURT BELEDİYESİ

2018 YILI

SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM

RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 7
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 11
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI 11
8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER 13
9. EKLER 124

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2018 Yılı Bütçe Ödenekleri Tablosu 5
Tablo 2: Bütçe Gider Tahmin ve Gerçekleşen Tutar 6
Tablo 3: Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşen Tutar 6
Tablo 4: Bina İnşaat Harcına İlişkin Kıyaslama Tablosu 14
Tablo 5: Çeşitli Harçlara İlişkin Kıyaslama Tablosu 15
Tablo 6: Konutlara İlişkin Bina İnşaat Harç Tarifesi 18
Tablo 7: İşyerlerine İlişkin Bina İnşaat Harç Tarifesi 18
Tablo 8: Diğer Kamu Kurumlarına Gönderilmeyen Paylar 22
Tablo 9: Ambalaj Atığı İçin İmtiyaz Hakkı Verilen Şirketler 41
Tablo 10:İndirimli Emlak Vergisinden Yararlanmasına Rağmen GİB Kayıtlarına Göre Yıllar İtibariyle Gelir Elde Eden Kişi Sayısı 44
Tablo 11:İndirimli Emlak Vergisinden Yararlanmasına Rağmen SGK Kayıtlarına Göre Yıllar İtibariyle Aktif Sigortalı Olan Kişi Sayısı 45
Tablo 12: İndirimli Emlak Vergisinden Yararlanmasına Rağmen Hem SGK Hem GİB Kaydı Bulunan Kişi Sayısı 45
Tablo 13:2018 Yılı İçinde ki Araç Tahsislerinden Bir Kısmı 48
Tablo 14:Ecrimisil Karşılığından Kullandırılan Yerlerin Bir Kısmı 53
Tablo 15: 2018 Yılında Tahsilat Oranları Düşük Olan Gelir Kalemlerinin Bir Kısmı 67
Tablo 16: Pazarlık Usulüne (51/g) Göre İhale Edilen Taşınmazlardan Bir Kısmına İlişkin Tablo 96
Tablo 17: 2018 Yılı İçerisindeki Ücretsiz Kullanımların Bir Kısmı 100
Tablo 18:Derneklere Tahsis Edilen Yerlerden Bir Kısmı 103
Tablo 19: A. Evler Sitesi Tarafından Kullanılan Alanlara İlişkin Detaylı Tablo 107
Tablo 20: Kesin Teminat Bedeli Alınmayan İhalelerden Bir Kısmına İlişkin Tablo 110
Tablo 21: Zabıta Memur Kadrolarına Yapılan Doğrudan Atamalar 113
Tablo 22: Sınav Sonucuna Göre Atanan ve Atanması Gereken Kişilere İlişkin Tablo 115

www.balioglu.net

KISALTMALAR

KDV	Katma Değer Vergisi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
İKN	İhale Kayıt Numarası
GİB	Gelir İdaresi Başkanlığı
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
BŞB	Büyükşehir Belediyesi

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Geçici Kabulü Yapılan İşlerin İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Belediye Gelirleri Kanunu'nda Yer Alan Azami Tutarların Üzerinde Harç Tarifesi Belirlenmesi ve Uygulanması

2. Belediyenin Kiraya Vermiş Olduğu İşyerlerinden Çevre Temizlik Vergisi Alınmaması

3. Bina İnşaat Harcına İlişkin Matrahın Toplam İnşaat Alanı Üzerinden Hesaplanması

4. Diğer Kamu Kurumlarına Ait Payların/ Borçların Gönderilmemesi

5. Harç Konusu Olan Hizmetler İçin Mevzuata Aykırı Olarak Ayrıca Ücret Talep Edilmesi

6. İdare Adına Tescilli Konutların Mevzuata Aykırı Olarak Bazı Kişilere Tahsis Edilmesi

7. İdare Tarafından Alınan Yol ve Kanalizasyon Katılma Paylarının Mevzuata Uygun Olmaması

8. İdare Tarafından Yapılan Trampanın Karşılığının Alınmaması

9. İdareye Ait Olan Ambalaj Atıklarının Toplanması Değerlendirilmesi İmtiyazının/Hakkının İhalesiz Olarak Devredilmesi

10. İndirimli Emlak Vergisi Oranından Yararlanan Kişiler Hakkında Etkin Bir Tespit ve İnceleme Mekanizmasının Bulunmaması

11. Kurum Araçlarının Mevzuata Aykırı Olarak Muhtelif Dernek Faaliyetlerinde Kullandırılması

12. Kurum Lehine Sonuçlanan Davalardan Vekâlet Ücreti Tahsil Edilmemesi

13. Kurum Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

14. Sosyal Denge Sözleşmesinde Mevzuata Aykırı Hükümlerin Olması

15. Vergi ve Harçlardan Bazılarında Mevzuata Aykırı Usul ve Esasların Uygulanması

www.balioglu.net

16. Gelir Kalemlerinden Bir Kısmının Tahakkuk Tahsilat Oranlarının Düşük Olması

17. İdare Tarafından İşletilen Kreşlerde Gelir, Gider ve Vergi İşlemlerinde Mevzuata Aykırı Uygulamalar Yapılması

18. İhale Kapsamında Olmayan Bir Hizmet İçin İhale Kapsamında Ödemede Bulunulması

19. Kat Karşılığı İhale Edilen Yapım İşinde Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması

20. Kira Sözleşmelerine İlişkin Noter Tescillerinin Yapılmaması

21. Kurum Tarafından İşletilen Termal Tesislerde Mevzuata Aykırı İşlemlerin Yapılması

22. Maktu Vergi ve Harç İşlemlerinde Mevzuatta Belirtilen Usul ve Esaslara Uyulmaması

23. Elektrik Enerjisi Tedarik Eden Şirketlerden Bir Kısmının İdareye Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Aktarımının Olmaması

24. Kurum Taşınmazlarının Kiralanmasında Mevzuata Aykırı Bir Şekilde Pazarlık Usulünün Kullanılması

25. Kuruma Ait Kültür Merkezleri ile Nikâh Saraylarının Dernek ve Vakıflara Ücretsiz Kullandırılması

26. Kuruma Ait Taşınmazların Derneklere Bedelsiz Olarak Tahsis Edilmesi

27. Mevzuata Aykırı Olarak Vakfa Taşınmaz Tahsis Edilmesi

28. Park ve Yeşil Alan Olarak Bütün Vatandaşların Kullanımına Açık Olması Gereken Taşınmazların Yalnızca Özel Kişilere Bedelsiz Olarak Kullandırılması

29. Taşınmaz İhalelerinden Kesin Teminat Bedelinin Alınmaması

30. Zabıta Biriminde Yer Alan Kadrolara Mevzuata Aykırı Atamalar Yapılması

31. Kurumda Görev Yapan Kadrolu İşçilerin Ücretli Yıllık İzinlerinin Düzenli Olarak Kullandırılmaması

32. Yevmiye Defterinde Yürürlükteki Mevzuata Aykırı Olarak Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1 Mevzuat ve Görevler

1.1.1 Kamu İdaresinin Tabi Olduğu Mevzuat

İlçe Belediyesi tüm hizmetlerini; 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre gerçekleştirmektedir.

Bu kanunların dışında hizmet alanlarına göre tabi olunan temel yasal mevzuat aşağıda gösterilmiştir:

1) 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
2) 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun
3) 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun
4) 747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
5) 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun
6) 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
7) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

www.balioglu.net

1.1.2 Kamu İdaresinin Görevleri

İlçe Belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesi ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddelerinde düzenlenmiştir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin bazı mahalli müşterek nitelikli hizmetleri sunmasının yanı sıra ulaşım, alt yapı, imar ve bütçe gibi birçok konuda büyükşehir belediyesinin denetimi ve koordine edici yetkisi altında bulunmaktadır. 5216 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde, yetki ve imtiyazlarla ilgili olarak "*büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir*" hükmü yer almaktadır.

Buna göre, ana başlıklar itibarıyla, ilçe belediyelerinin yetki, görev ve sorumlulukları

şunlardır:

Coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Gıda bankacılığı yapabilir. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapabilir, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütebilir, geliştirebilir ve bu amaçla sosyal tesisler kurabilir, meslek ve beceri kazandırma kurslarını açabilir, işletebilir veya işlettirebilir.

Belediyeler sahip oldukları yasal yetkiler neticesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, belediye yasakları koymak ve uygulamak ve kanunlarda verilen cezaları uygulamak ile yetkilidirler. Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin ya da ruhsatların verilmesi de belediyenin yetki ve görevidir.

www.balioglu.net

Belediyeye ait olan vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilinin yapılması özel kanunlara göre belediyelere aittir.

Mahalli idare birimi olan belediyeler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önce tek başına İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden sonra İçişleri Bakanlığına bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü; Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adı altında, 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesine dâhil edilmiştir.

Ayrıca, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Yerel Yönetim Politikaları Kurulu kurulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden sonra mahalli idareler alanında İçişleri Bakanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görevlendirilmiştir. Denetim ve soruşturma İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

1.2 Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

1.2.1 Kamu İdaresinin Teşkilat Yapısı

5393 sayılı Kanun'a göre, İlçe Belediyesinin organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Belediye teşkilâtı; norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur.

Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafî yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur.

Belediyenin teşkilat yapısında, doğrudan başkana bağlı 6 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; özel kalem müdürlüğü, teftiş kurulu müdürlüğü, destek hizmetler müdürlüğü, basın ve yayın müdürlüğü, emlak istimlak müdürlüğü ve zabıta müdürlüğüdür. Başkana bağlı 5 adet başkan yardımcısı bulunmaktadır.

www.balioglu.net

İdarenin birimleri aşağıdadır:

Park ve Bahçeler Müdürlüğü, Yapı Kontrol Müdürlüğü, Veteriner İşleri Müdürlüğü, İşletme Müdürlüğü, Tesisler Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Plan ve Proje Müdürlüğü, Arşiv Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü, Kültür İşleri Müdürlüğü, Kütüphane Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Hizmetleri Müdürlüğü, Dış İlişkiler Müdürlüğü, Strateji Geliştirme Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü, Muhtarlık İşleri Müdürlüğü, Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü, Yerel Hizmetler Müdürlüğü, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü, Tarımsal Hizmetler Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü, Sağlık İşleri Müdürlüğü, Kreş Müdürlüğü, Kadın ve Aile Hizmetleri Müdürlüğü, Konukevi Müdürlüğü, Huzurevi Müdürlüğüdür.

1.2.2 Kamu İdaresinin İnsan Kaynakları

İlçe belediyelerindeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanınca yapılır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin yedinci fıkrası gereği; norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın, diğer bir ifadeyle, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi belediye başkan yardımcıları dışında, belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001-200.000 arasında olan belediyelerde iki, nüfusu 200.001-500.000 arasında olan belediyelerde üç, nüfusu 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir.

Belediyede çalışan memur ve sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na, işçiler ise 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabidir.

Belediyede istihdam edilen 403 personelin 283'ü memur, 94'ü işçi ve 26'sı ise sözleşmeli personelden oluşmaktadır.

1.2.3 Kamu İdaresinin Bütçe İçi İşletmeleri ve Ortağı Olduğu Şirketler

www.balioglu.net

İlçe Belediyesi ve şirketlerinin birlikte ya da ayrı ayrı %50'den fazla hisseye sahip oldukları ortaklıklar aşağıdadır:

Esenyurt Belediyesi Personel A.Ş.

İlçe Belediyesi ve şirketlerinin birlikte ya da ayrı ayrı %50'den az hisseye sahip oldukları ortaklıklar aşağıdadır:

İstanbul Yönetim Yenileme A.Ş. (İSYÖN)

İlçe Belediyesinin bütçe içi işletmesi bulunmamaktadır.

1.3 Mali Yapı

1.3.1 Kamu İdaresinin Bütçe Yapısı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahallî idareler bütçeleri de sayılmıştır. Buna göre, mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak belirtilmiştir.

Mahalli idareler bütçesi analitik bütçe sistemine uygun olarak hazırlanmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre, bütçe; gider, gelir ve finansmanın ekonomik sınıflandırması bölümlerinden oluşmaktadır. Gider bütçesi; kurumsal, fonksiyonel,

finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölüme ayrılır. Finansman tipi sınıflandırma tek düzeyden, diğer sınıflandırmalar dört düzeyden oluşur. Gelir bütçesi ve finansmanın ekonomik sınıflandırması cetvelleri de dört düzeyden oluşur.

1.3.2 Kamu İdaresinin Kullandığı Kaynaklar

Kamu idaresi gider ve harcamalarını gerçekleştirirken aşağıdaki kaynakları kullanmaktadır:

a) 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 59'uncu maddesinde sayılan kaynaklar:

-Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları.

-Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay.

-Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.

-Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.

-Belediye Meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.

-Faiz ve ceza gelirleri.

-Bağışlar.

-Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.

-Diğer gelirler.

b) 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesinde belirtildiği üzere borçlanma suretiyle kaynak yaratılabilir.

www.balioglu.net

1.3.3 Bütçe Ödenekleri Tablosu ile Gelir ve Gider Bütçesi ve Gerçekleşmeleri

Tablo 1: 2018 Yılı Bütçe Ödenekleri Tablosu

Gider Türü (1. Düzey)	Bütçe ile Verilen Ödenek	Ek Bütçe/ Aktarma Suretiyle Artan Tutar	Aktarma Suretiyle Azalan Tutar	Net Bütçe Ödeneği Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	Yıl İçinde İptal Edilen ödenek
Personel Giderleri	30.678.500,00	11.375.489,11	0	42.053.989,11	34.348.292,82	7.705.696,29
Sosyal Güv.	4.226.000,00	1.231.128,44	0	5.457.128,44	4.603.551,82	853.576,62
Mal ve Hizmet Alımları	326.180.500,00	155.822.621,92	45.777.914,80	436.225.207,12	359.154.674,79	77.070.532,33
Faiz Giderleri	25.450.000,00	384.476,58	2.604.695,50	23.229.781,08	23.229.781,08	0
Cari Transferler	43.550.000,00	11.675.205,11	4.596.471,40	50.628.733,71	45.205.281,39	5.423.452,32
Sermaye Giderleri	474.315.000,00	80.777.813,58	126.944.357,98	428.148.455,60	345.909.210,73	82.239.244,87
Sermaye Transferleri	1.100.000,00	629.397,51	398.670,71	1.330.726,80	1.330.726,80	0
Borç Verme	0	125.000,00	0	125.000,00	125.000,00	0

Yedek Ödenek	95.000.000,00	0	81.699.021,86	13.300.978,14	0	13.300.978,14
TOPLAM	**1.000.500.000,00**	**262.021.132,25**	**262.021.132,25**	**1.000.500.000,00**	**813.906.519,43**	**186.593.480,57**

Not: Sonraki yıla devreden ödenek bulunmamaktadır.

Tablo 2: Bütçe Gider Tahmin ve Gerçekleşen Tutar

Hesap Kodu	Eko. Kod.	Gider Türü	Bütçe	Ek Bütçe	Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı
830	01	Personel Giderleri	30.678.500,00	0,00	34.348.292,82	%112
830	02	S.G.K Dev. Prim. Giderleri	4.226.000,00	0,00	4.603.551,82	%92
830	03	Mal ve hizmet Alım Giderleri	326.180.500,00	0,00	359.154.674,79	%91
830	04	Faiz Giderleri	25.450.000,00	0,00	23.229.781,08	%91
830	05	Cari transferler	43.550.000,00	0,00	45.205.281,39	%104
830	06	Sermaye Giderleri	474.315.000,00	0,00	345.909.210,73	%73
830	07	Sermaye Transferleri	1.100.000,00		1.330.726,80	%121
830	08	Borç Verme			125.000,00	
900	09	Yedek Ödenekler	95.000.000,00	0,00	0,00	
TOPLAM			**1.000.500.000,00**	**0,00**	**813.906.519,43**	**%81**

Tablo 3: Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşen Tutar

Hesap Kodu	Eko. Kod.	Gelir Türü	Bütçe	Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı
800	01	Vergi Gelirleri	710.700.000,00	314.963.388,52	%44
800	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.250.000,00	16.641.417,23	%202
800	04	Alınan Bağış ve Yardımlar	5.000.000,00	4.756.418,00	%95
800	05	Diğer Gelirler	237.200.000,00	236.212.794,76	%99
800	06	Sermaye Gelirleri	39.500.000,00	47.110.542,50	%119
		Red ve İadeler (-)	-150.000,00	-13.707.119,56	
TOPLAM			**1.000.500.000,00**	**605.977.441,45**	%60

www.balioglu.net

1.4 Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1 Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

İlçe Belediyesinin muhasebe kayıt sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenerek 27.05.2016 tarih 29724 (M) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

1.4.2. Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bu defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Kasa sayım tutanağı
- Banka mevcudu tespit tutanağı
- Alınan çekler sayım tutanağı
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı
- Teminat mektupları sayım tutanağı
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu
- Faaliyet sonuçları tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin 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

www.balioglu.net

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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

www.balioglu.net

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 süreçle 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 özellikli 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.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Esenyurt Belediyesi tarafından kamu iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları, İdarenin yönetim sorumluluğu kapsamında müdürlüklerle ortak çalışma yapılarak Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

Bu çerçevede, İdarede Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve kurumlara gönderilen Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi de dikkate alınarak etkin

www.balioglu.net

bir iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanmasının sağlanması çalışmaları devam etmektedir.

Kamu idaresi personeli, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in Ek 1'inde yer alan Etik Sözleşmesini imzalamıştır ve bu sözleşmeler personelin özlük dosyalarında yer almaktadır.

Kurum organizasyon yapısı içerisinde personelin ve müdürlüklerin görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmiş olup personel görev tanımları İnsan Kaynakları Müdürlüğü tarafından yapılmıştır. Yetkiler ve yetki devrinin sınırları açıkça belirlenmiştir.

Stratejik plan idarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır. İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlanmıştır.

İdare bütçesi hazırlanırken stratejik plan-performans programı ve bütçe ilişkisinin gerçekleştirilmeye çalışıldığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Kurumsal risk yönetim çalışmaları sistemli bir şekilde analizler yapılarak amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlanarak değerlendirilmiş ve gerekli önlemler belirlenmiştir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmamıştır

Kurumun tüm birimlerinde yapılan işlerin iş tanımları yapılmış olup müdürlüklerin çalışma yönetmelikleri güncellenip tamamlanmıştır. Süreç kontrolünü sağlamak amacıyla, tüm birimlerde iş akış şeması hazırlanmıştır.

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek, analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır. Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler İdare faaliyet raporunda gösterilmekte ve idare faaliyet raporu kamu idaresinin web sayfasında yayımlanmaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, görevlendirilmemiştir. İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı (18 kamu iç kontrol standardı ve bu standartları sağlayan 79 genel şartı içerecek şekilde) hazırlanmıştır.

İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme

sonuçları mali hizmetler birimi tarafından izlenmekte ve planın revize edilmesi çalışmalarının takibi yapılmaktadır.

Mevzuatında Kamu idaresi için 2 iç denetçi kadrosu ihdas edilmiş olmasına rağmen iç denetçi ataması yapılmamış ve iç denetim birimi de kurulmamıştır

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Esenyurt Belediyesi 2018 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; 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 GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Geçici Kabulü Yapılan İşlerin İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "258 Yapılmakta olan yatırımlar hesabı" başlıklı 204'üncü maddesinde;

"Bu hesap, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılıncaya kadar izlenmesi için kullanılır." denilmekte,

"Hesabın işleyişi" başlıklı 205'inci maddesinde ise;

"...

Gerek yılı içerisinde gerekse yıllara sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarlar, bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaplara, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

...

Tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarlar bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilir.

...'' hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmekte iken geçici kabulü yapılan bir işe ilişkin tutarların geçici kabul işleminin onaylandığı tarih itibari ile bu hesaptan çıkarılarak ilgili maddi duran varlık hesaplarına kaydının yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, 140.838.792,52 TL tutarındaki yapım işinin geçici kabul tutanaklarının idarece onaylandığı tarihten itibaren ilgili maddi duran varlık hesaplarına aktarmalarının yapılmadığı, 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında bekletildiği, kesin kabul aşamasından sonra ilgili varlık hesabına aktarıldığı tespit edilmiştir.

Geçici kabulü yapılan işlerin ilgili maddi duran varlık hesaplarına aktarılmaması nedeniyle; bilançodaki 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının 140.838.792,52 TL fazla, ilgili maddi duran varlıklar hesaplarının ise toplamda bu tutar kadar eksik gösterilmesine neden olunmuştur.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; özetle yapım işlerinde 258 – Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı kesin kabul aşamasından sonra ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılmakta olduğu, 2018 yılı denetim raporunda tavsiye edildiği üzere yapım işlerinde 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmekte olan geçici kabulü yapılan işe ilişkin tutarların geçici kabul işleminin onaylandığı tarih itibari ile bu hesaptan çıkarılarak ilgili maddi duran varlık hesaplarına kaydının yapılmasının sağlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguda önerilen şekilde işlem tesis edileceği belirtilmiş ancak söz konusu işlemlerin gerçekleştiğine ilişkin kanıtlayıcı herhangi bir belge ve bilgi gönderilmemiştir.

Bulguda belirtilen hatalı işlemlerden dolayı 2018 yılı mali tablolarındaki 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının 140.838.792,52 TL fazla, ilgili maddi duran varlıklar hesaplarının ise toplamda bu tutar kadar eksik gösterilmesine neden olunmuştur.

8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Belediye Gelirleri Kanunu'nda Yer Alan Azami Tutarların Üzerinde Harç Tarifesi Belirlenmesi ve Uygulanması

Belediyelerin önemli gelir kaynaklarından olan harçlara ilişkin detaylı belirlemeler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun ikinci kısmında yer almış, söz konusu Kanun'un ilgili maddelerinde mezkûr harçlar için temel hususlar ile birlikte uygulanabilecek asgari ve azami tutarlara da yer verilmiştir. Bu kapsamda Ek Madde 1 ile Ek Madde 6 arasında bina inşaat harcı, 79 ile 85'inci maddeler arasında ise çeşitli harçlar düzenlenmiştir.

Mezkûr Kanun'un 95'inci maddesinde belediyelerin nüfusları ile ekonomik ve sosyal gelişme durumlarına göre Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının görüşü alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca (*önceleri İçişleri Bakanlığı*) beş gruba ayrılacağı ve söz konusu hususun Resmi Gazete'de ilan olunacağı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Bu kapsamda çeşitli tarihlerde İçişleri Bakanlığınca tebliğler yayımlanmış, belediyeler nüfuslarına göre beş gruba ayrılmış ve nüfusu 100.001 ve yukarı olan belediyelerin en üst grup olan 1. Grupta yer alacağı belirtilmiştir.

2464 sayılı Kanun'un 96'ncı maddesinde ise aynen;

"Cumhurbaşkanı, bu Kanunda en az ve en çok miktarları gösterilen vergi ve harçların tarifelerini belediye grupları itibarıyla tayin ve tespit eder" hükmüne yer verilerek Kanun'da en az ve en çok tutarları belirlenen vergi ve harçların belediye grupları itibariyle uygulama tutarlarının bizzat Cumhurbaşkanı tarafından (*önceleri Bakanlar Kurulu*) tespit edileceği açıkça belirtilmiş, bu kapsamda belediye meclisleri ile belediyenin diğer birimlerinin tutar tespiti konusunda herhangi bir yetkileri olmadığı zımnen ifade edilmiştir.

Mezkûr hükme dayanarak Bakanlar Kurulu tarafından çeşitli tarihlerde kararlar yayımlanmış, Kanun'da asgari ve azami tutarları belirlenen vergi ve harçların belediye grupları itibariyle uygulanacak tutarları tespit edilmiştir.

Kurum gelir hesapları ve tarife cetvelleri üzerinde yapılan incelemelerde birçok harç tutarının tespitinde BKK ile tespit edilen tutarlara dikkat edilmediği; bu tutarların, hatta Kanun'da belirtilen üst sınırların üzerinde mevzuata aykırı tahakkuk ve tahsilatlar yapıldığı

görülmüştür.

Söz konusu hatalı uygulamadan ilki bina inşaat harcına ilişkindir. Aşağıdaki tabloda 13.04.2005 tarih ve 2005/8730 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 1.grupta yer alan belediyeler için tespit edilen ve Kurum tarafından uygulanması gereken harç tutarlarına, Kanun'da belirtilen üst limitlere ve Kurum tarafından 2018 yılında uygulanan hatalı tarifeye yer verilmiştir.

Tablo 4: Bina İnşaat Harcına İlişkin Kıyaslama Tablosu

	Kanun'da Belirtilen Üst Limit (a)	**BKK ile Tespit Edilen ve Uygulanması Gereken Tutar (b)**	**Kurum Tarafından 2018 Yılında Uygulanan Tutar (c)**	**Kurum Uygulamasının Kanuni Üst Sınırın Yüzde Kaç Fazlası Olduğu (d=(c-a)/a)**	**Kurum Uygulamasının Olması Gereken Tutarın Yüzde Kaç Fazlası Olduğu (e=(c-b)/b)**
1. Konut İnşaatı (m^2 başına)					
İnşaat Alanı					
a) 100 m² ye kadar	1,5	0,75	4	166,67%	433,33%
b) 101-120 m²	3	1,5	7	133,33%	366,67%
c) 121-150 m²	4,5	2,25	9	100,00%	300,00%
d) 151-200 m²	6	3	10	66,67%	233,33%
e) 200 m^2'den yukarı	7,5	3,75	20	166,67%	433,33%
2. İşyeri İnşaatı (m^2 başına)					
İnşaat alanı					
a) 25 m² ye kadar	6	3	8	33,33%	166,67%
b) 26-50 m²	9	4,5	10	11,11%	122,22%
c) 51-100 m²	12	6	12	0,00%	100,00%
d) 100 m^2'den yukarı	15	7,5	25	66,67%	233,33%

Yukarıdaki tablodan da rahatça görüleceği üzere İdare tarafından bina inşaat harcının tüm dilimleri BKK ile tespit edilen ve uygulanması gereken tutarların çok üzerindedir. Bazı dilimlerde fark çok yüksekken bazı dilimlerde nispeten daha az olmasına rağmen ortalamada %265,43 daha yüksek tutarda harç uygulaması yapılmıştır. Kaldı ki söz konusu uygulamalar kanuni sınırların bile çok üzerinde gerçekleşmiş neredeyse tüm dilimlerde kanunen belirlenen azami tutarlar aşılmıştır. Ortalamada %82,72 oranında kanuni sınırın aşıldığı yukarıdaki tablodan anlaşılmaktadır.

Bina inşaat harcında hal böyle iken 2464 sayılı Kanun'un "Çeşitli Harçlar" başlıklı sekizinci bölümünde belirtilen bazı harçlarda da benzer hatalı uygulamaya rastlanmıştır. Aşağıdaki tabloda 13.04.2005 tarih ve 2005/8730 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 1.grupta

www.balioglu.net

yer alan belediyeler için tespit edilen ve İdare tarafından uygulanması gereken harç tutarlarına, Kanun'da belirtilen üst limitlere ve İdare tarafından 2018 yılında uygulanan hatalı tarifeye yer verilmiştir.

Tablo 5: Çeşitli Harçlara İlişkin Kıyaslama Tablosu

	Kanun'da Belirtilen Üst Limit (a)	**BKK ile Tespit Edilen ve Uygulanması Gereken Tutar (b)**		**Kurum Tarafından 2018 Yılında Uygulanan Tutar (c)**			**Kurum Uygulamasının Kanuni Üst Sınırın Yüzde Kaç Fazlası Olduğu (d=(c-a)/a)**	**Kurum Uygulamasının Olması Gereken Tutarın Yüzde Kaç Fazlası Olduğu (e=(c-b)/b)**
1. Kayıt ve suret harçları:								
a) Her sayfa başına	0,75	0,75		5			566,67%	**566,67%**
b) Harita plân ve krokilerin beher metrekaresi	12	8		41			241,67%	**412,50%**
2. İmarla ilgili harçlar (Ticaret ve konut bölgeleri için ayrı ayrı):		**Ticaret**	**Konut**					
c) Plân ve proje tasdik harcı (beher inşaat metrekaresi için)	0,15	0,12	0,09	1,2			700,00%	**1042,86%**
d) Zemin açma izni ve toprak hafriyatı harcı								
da) Toprak (beher metreküp için)	0,45	0,35	0,3	2,4			433,33%	**638,46%**
db) Kanal (beher metrekare için)	1,5	1,3	1,1	2,4			60,00%	**100,00%**
	Kanun'da Belirtilen Üst Limit (m)	**Ticaret (n)**	**Konut (o)**	**Konut (x)**	**Rezidans (y)**	**Sanayi (z)**	**Ortalama Fazlalık k=(((x+y+z)/3)-m)/m**	**Ortalama Fazlalık l=(((x+y+z)/3)-((n+o)/2))/((n+o)/2)**
e)Yapı kullanma izni harcı (beher inşaat metrekaresi için)	0,15	0,11	0,09	1,35	2,2	3,5	1466,67%	**2250,00%**

Not: BKK'da tek veya çift tip tarife belirlenip, Kurum uygulamasında tek veya daha fazla tipte belirlenen harçlarda ortalamalar hesaplanarak yaklaşık olarak fazla tutara (yüzdesel olarak) ulaşılmıştır.

Tablodan da anlaşılacağı üzere bazı harçlar olması gereken tutarlara göre 6,7 hatta 20 kat fazla uygulanmış, hem Bakanlar Kurulu Kararı hem de kanuni sınırlar göz ardı edilmiştir.

Kanun'da en az ve en çok hadleri belirtilen ve belediye grupları itibariyle alınacak tutarların doğrudan Cumhurbaşkanınca (önceleri BKK) tespit edileceği harçların belediye meclis kararı ile kanuni sınırların üzerlerine çıkarılması mümkün değildir. Kurum tarafından kanuni dayanağı olmadan gelir toplanamayacağı gibi kanunlarda belirtilen sınırların aşılarak gelir toplanması da mümkün değildir.

Bu nedenle hatalı uygulamalara son verilerek tarife cetvellerinin tümüyle gözden

www.balioglu.net

geçirilmesi, kanuni düzenlemelere ve daha önceden yayımlanmış Bakanlar Kurulu kararlarına aykırı hususların düzeltilmesi, tahakkuk ve tahsilatlarda hukuka uyarlık açısından önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle söz konusu harçlara ilişkin tutarların 20.10.2017 tarih ve 2017/137 sayılı Esenyurt Belediye Meclisi kararına istinaden alındığı, bundan sonra alınacak olan bina inşaat harcı ve diğer çeşitli harçlar ile ilgili meclis kararının; ilgili kanun ve yönetmelik hükümleri, Bakanlar Kurulu Kararı ve Sayıştay Denetim Raporunda yer alan tespit ve tavsiyeler doğrultusunda alınarak uygulama yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguda önerilen şekilde işlem tesis edileceği belirtilmiş ancak düzeltmelerin yapıldığına ilişkin kanıtlayıcı herhangi bir bilgi ve belge gönderilmemiştir. Bu nedenle bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Belediyenin Kiraya Vermiş Olduğu İşyerlerinden Çevre Temizlik Vergisi Alınmaması

www.balioglu.net

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun *"Çevre temizlik vergisi"* başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinin birinci fıkrasında belediye sınırları içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, üçüncü fıkrasında verginin mükellefinin binaları kullananlar olduğu ve mükellefiyetin binanın kullanımı ile başladığı belirtilmektedir.

Mezkûr maddenin sekizinci fıkrasında ise iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin, belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılacağı, tahakkuk eden verginin, bir defaya mahsus olmak üzere, belediyelerin ilan mahallerinde bir ay süreyle topluca ilan edileceği, iş yeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu verginin, her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Mevzuata göre konutların çevre temizlik vergileri su tüketim miktarlarına göre belirlenmekte ve su faturaları ile birlikte tahsil edilerek İSKİ tarafından ilgili belediyelere gönderilmektedir. İşyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi ise mevzuatla belirlenen tarifeye göre ilgili ilçe belediyelerince tahsil edilmektedir.

Esenyurt Belediyesi sınırları içerisinde bulunan işyerlerinin çevre temizlik vergisi

tahakkuklarının incelenmesi sonucunda; İdare tarafından kiraya verilen 129 adet iş yerine ilişkin çevre temizlik vergisi tahakkuku yapılıp yapılmadığı kontrol edilmiştir. Yapılan incelemede 129 işyerinden sadece 6 tanesi için tahakkuk kayıtları yapıldığı, geriye kalan 123 adet işyeri için herhangi bir işlem tesis edilmediği görülmüştür.

Buna göre İdarenin 2018 yılı içerisinde kiracısı durumunda bulunan söz konusu vergi mükelleflerinden yaklaşık %95'ine gerekli tahakkuk işleminin yapılmadığı görülmektedir. İdarenin kendi kiracılarının dahi çevre temizlik vergisi mükellefiyetlerini kontrol etmemesi, kiracı duruma geçen kişilere tahakkuk işlemlerini başlatmamış olması bu konuda önemli bir kontrol zafiyeti olduğunun göstergesidir.

İdarenin gelir kaybına uğramaması, gelirlerini zamanında tahsil edebilmesi ve kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli kullanabilmesi adına ilçe genelindeki işyerlerinin periyodik olarak kontrol edilmesi, çevre temizlik vergisi mükellefiyeti gerektiren mükelleflerin tespitinin yapılarak gerekli işlemlerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle Çevre Temizlik Vergisinin eksiksiz alınmasına yönelik saha çalışmasına başlandığı, tahakkuk işleminin tamamlandığı, tahsilat işlemlerine de başlandığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında Çevre Temizlik Vergisinin eksiksiz alınmasına yönelik saha çalışmasına başlandığı, tahakkuk işleminin tamamlandığı, tahsilat işlemlerine de başlandığı bildirildiğinden bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: Bina İnşaat Harcına İlişkin Matrahın Toplam İnşaat Alanı Üzerinden Hesaplanması

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Ek 1'inci maddesinde belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatının bina inşaat harcına tabi olduğu, Ek 3'üncü maddesinde ise bina inşaat harcının mükellefinin inşaat, ilave veya tadilat için inşaat ruhsatı alanlar olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Matrah" başlıklı Ek 4'üncü maddesinde bina inşaat harcının matrahının her bir konut veya işyeri biriminin "ayrı ayrı" inşaat sahasının yüzölçümleri olduğu ifade edilmiş, konut alanının hesabında ortak yerlerden gelen alanların hesaba dâhil edilmeyeceği, işyeri alanlarının hesabında ise söz konusu alanların da dâhil edilerek matrahın

www.balioglu.net

bulunacağı hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un Ek 6'ncı maddesinde tarife dilimlerine yer verilmiş, bu kapsamda işyeri ve konut için söz konusu yerlerin inşaat alanlarına göre artan tutarda metrekare başına alınabilecek en az ve en çok harç tutarları tespit edilmiştir. Söz konusu tablolara aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 6: Konutlara İlişkin Bina İnşaat Harç Tarifesi

1. Konut İnşaatı:	**m² başına (YTL)**	
İnşaat Alanı	**En az**	**En çok**
a) 100 m² ye kadar	0,5	1,5
b) 101-120 m²	1	3
c) 121-150 m²	1,5	4,5
d) 151-200 m²	2	6
e) 200 m2'den yukarı	2,5	7,5

www.balioglu.net

Tablo 7: İşyerlerine İlişkin Bina İnşaat Harç Tarifesi

2. İşyeri İnşaatı:	**m² başına (YTL)**	
İnşaat alanı	**En az**	**En çok**
a) 25 m² ye kadar	2	6
b) 26-50 m²	3	9
c) 51-100 m²	4	12
d) 100 m2'den yukarı	5	15

Kanun'un ilgili maddelerinden de açıkça görüleceği üzere bina inşaatlarında matrah hesaplanırken her bir bağımsız birimin "ayrı ayrı" nazara alınması ve söz konusu bağımsız birimin alanına ve kullanım şekline göre yukarıda belirtilen tarife dilimleri esas alınarak belediye meclislerince belirlenen tarife cetveli üzerinden harcın hesaplanması gerektiği açıktır.

İdareye ait gelirler ve bina inşaat ruhsatlarının incelenmesi neticesinde; bina inşaat harcına ilişkin matrah hesaplanırken bağımsız birim niteliğindeki konut ve işyerlerinin ayrı ayrı inşaat sahaları yerine toplam inşaat alanın esas alındığı, bu suretle harcın daha yüksek tutarlı tarife diliminden hesaplandığı görülmüştür.

Böyle bir uygulamada, bağımsız birim olarak çok daha alt tarife dilimlerinde yer alması gereken yapıların toplam inşaat alanı üzerinden genellikle en son dilimde yer alacağı kuşkusuzdur. Zaten mezkûr uygulama sebebiyle İdarece bu hususta yapılan tahakkukların neredeyse tamamı son dilimler üzerinden gerçekleşmiştir. Zira toplam inşaat alanı olarak 200 m^2'yi geçmeyen konut inşaatı ve 100 m^2'yi geçmeyen işyeri inşaatı neredeyse bulunmamaktadır.

Söz konusu husus hakkında çeşitli tarihlerde Hazine ve Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığına yapılan başvurular olmuş, bu başvurular sonucunda ilgili kurumlar tarafından matrah hesaplanırken bağımsız birimlerin ayrı ayrı değerlendirilmesi gerektiği açıkça belirtilmiştir. Mesela Gelirler Genel Müdürlüğü tarafından verilen B.07.0.GEL.0.66/6609-455/18493 sayılı yazıda bina inşaat harcına ilişkin matrahın tespitinde her bir bağımsız bölümün ayrı ayrı olarak mı, yoksa binanın toplam yüzölçümü üzerinden mi hesaplanacağı hususunda tereddüte düşüldüğü sorulmuş, buna karşı Genel Müdürlük tarafından inşaat alanlarının ayrı ayrı hesaplanacağını bildirmiştir. Aynı şekilde 09.04.2011 ve B.07.4.DEF.0.65.10.00-Bina İnşaat Harcı-3 sayılı özelgede de benzer bir husus gündeme gelmiş ve cevabi yazıda bina inşaat harcının hesaplanmasında inşaat alanının her bir bağımsız bölüm için ayrı ayrı hesaplanacağı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak; gerek 2464 sayılı Kanun'un açık ve amir hükmü gerekse de bu konuda verilen görüş ve özelgeler uyarınca bina inşaat harcına ilişkin matrahın hesabında bağımsız birimlerin ayrı ayrı değerlendirileceği ve bağımsız birimin girdiği tarife dilimine göre hesaplamanın yapılacağı hususunda tereddüt bulunmamaktadır. Uygulamanın bu husus dikkate alınmadan yapılması İdare gelirlerinde kanuni dayanağı olmayan bir artışa sebep olmakta ve yapılan işlemlerin mevzuata aykırı olarak gerçekleştirilmesine sebebiyet vermektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle bundan önce yapılan harç tahsilat işlemlerinin 20.10.2017 tarih ve 2017/137 sayılı Esenyurt Belediye Meclisi kararına istinaden yapıldığı, eksik tahsilat yapılmadığından tahsilat sonucu kamu zararı oluşmadığı, bundan sonra yapılacak olan bina inşaat harcına ilişkin matrah hesaplamalarında ilgili kanun ve yönetmelik hükümlerinin dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bundan sonra yapılacak olan bina inşaat harcına ilişkin matrah hesaplamalarında ilgili kanun ve yönetmelik hükümlerinin dikkate alınacağı ifade edilmiş, ancak düzeltmelerin yapıldığına ilişkin kanıtlayıcı herhangi bir bilgi

ve belge gönderilmemiştir. Bu nedenle bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 4: Diğer Kamu Kurumlarına Ait Payların/ Borçların Gönderilmemesi

İdare tarafından yapılan tahsilatlardan bir kısmı kendi gelirlerini, bir kısmı ise diğer kamu kurumlarının gelirlerini oluşturmaktadır. Diğer kamu kurumlarının geliri niteliğindeki tahsilatların tahsilatı müteakip belli usul ve şartlarla ilgili kamu kurumuna aktarılması gerektiği ilgili kanun ve ikincil mevzuatta detaylı bir şekilde belirtilmiştir. Diğer kurumlar adına yapılan veya sorumlu sıfatıyla tahsil edilen tutarların incelenmesi neticesinde aşağıda belirtilen hususlara rastlanılmıştır:

A) Taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının ilgili kuruma gönderilmemesi

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesinin altıncı fıkrasında, belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29.7.1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi 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'a dayanılarak hazırlanan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde katkı payının tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde katkı payı hesabına yatırılacağı; tahsil edilen katkı payının süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmasından belediye başkanı ve hesap işleri müdürünün birlikte sorumlu olduğu; tahsil edilen katkı payının süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmaması veya katkı payının başka amaçla kullanılması halinde sorumlular hakkında yasal işlem yapılacağı belirtilmiştir. Mevzuatta belirtilen usule uyulmaması durumunda –tahsil edilen katkı paylarının zamanında ilgili kuruma gönderilmemesi- bu katkı paylarına 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme cezası tatbik edileceği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Kurum hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, 2018 yılsonu itibari ile tahsil edilen 14.403.660,33 TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları için defterdarlıklar bünyesinde açılan emanet hesabına yatırılmadığı görülmüştür.

B) Vergi kesintilerinin Gelir İdaresi Başkanlığına gönderilmemesi

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 8'inci maddesinde vergi sorumlusunun, verginin ödenmesi bakımından, alacaklı vergi dairesine karşı muhatap olan kişi olduğu; aynı Kanun'un müteakip maddelerinde geçen "mükellef" tabirinin vergi sorumlularına da şamil olduğu hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun'un 11'inci maddesinde yaptıkları veya yapacakları ödemelerden vergi kesmeye mecbur olanların, verginin tam olarak kesilip ödenmesinden ve bununla ilgili diğer ödevleri yerine getirmekten sorumlu olacağı ifade edilmiştir. Belediyeler karşı tarafın vergisini istihkakından kesmek veya makbuz karşılığı tahsil etmek suretiyle vergi yükümlüsü adına vergi dairesine ödemek zorundadır. Bu uygulamanın amacı Devletin vergi alacağını güvence altına almaktır.

www.balioglu.net

Yapılan incelemelerde, Kurumun 2018 yılsonu itibari ile Gelir İdaresi Başkanlığına 5.025.319,62 TL tutarında ödemesi gereken vergi borcu bulunduğu görülmüştür.

C) Sosyal Güvenlik kesintilerinin SGK'ya gönderilmemesi

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 87'nci maddesinde 5510 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (c) bentlerine tabi olanların prim ödeme yükümlüsünün işverenler olduğu belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun'un 88'inci maddesinde;

"*4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen sigortalıları çalıştıran işveren, bir ay içinde çalıştırdığı sigortalıların primlerine esas tutulacak kazançlar toplamı üzerinden bu Kanun gereğince hesaplanacak sigortalı hissesi prim tutarlarını ücretlerinden keserek ve kendisine ait prim tutarlarını da bu tutara ekleyerek en geç Kurumca belirlenecek günün sonuna kadar Kuruma öder.*

...

4 üncü maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde belirtilen sigortalıları çalıştıran

işverenler, çalıştırdığı sigortalıların primlerine esas tutulacak kazançlar toplamı üzerinden bu Kanun gereğince hesaplanacak prim tutarlarını ücretlerinden keserek ve kendisine ait prim tutarlarını da bu tutara ekleyerek, en geç Kurumca belirlenecek günün sonuna kadar Kuruma öderler…" ifadelerine yer verilmiştir.

İdare tarafından istihdam edilen personellerin ücretlerinden kesilen prim tutarı ile bu tutara ilave edilen işveren payının ilgili ayı takip eden ay sonuna kadar Sosyal Güvenlik Kurumuna ödenmesi gerekmektedir. Aksi halde süresi içinde ve tam olarak ödenmeyen bu prim tutarları için gecikme cezasına maruz kalarak ekstra maliyete katlanılacaktır.

Yapılan incelemelerde İdarenin 2018 yılsonu itibari ile Sosyal Güvenlik Kurumuna 5.195.594,30 TL tutarında ödenmesi gereken prim borcu olduğu görülmüştür.

Tablo 8: Diğer Kamu Kurumlarına Gönderilmeyen Paylar

Hesap Kodu	Hesap Adı	30.11.2018 tarihli alacak bakiye	31.12.2018 tarihli borç bakiye	2018 Yılında Ödenmesi Gerekip Ödenmeyen Kısım
360.01	Gelir Vergisi	9.824.301,99	6.730.114,38	3.094.187,61
360.03	Damga Vergisi	12.347.792,02	10.416.660,01	1.931.132,01
361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	5.055.659,42	0,00	5.055.659,42
362.01.02	İşsizlik Sigortası Fonu	139.934,88	0,00	139.934,88
362.01.99.02	Kültür Varlıkları Katkı Payı (YİKOB)	14.403.660,33	0,00	14.403.660,33
	TOPLAM	**41.771.348,64**	**17.146.774,39**	**24.624.574,25**

Bulguda bahsedilen kamu kurumlarına ait tutarların gönderilmemesi, Kurum için haksız bir yabancı kaynak yarattığı gibi hukuki sorumluluk da doğurmaktadır. Ayrıca zamanında ve tam ödenmeyen tutarlar için katlanılacak gecikme zamları ve vergi ziyaı da İdare giderlerinin mevzuata aykırı bir şekilde artmasına neden olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; özetle diğer kurumlara ait payların öngörülen yasal süreler içinde ödenmesinin sağlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında diğer kurumlara ait payların öngörülen yasal süreler içinde ödenmesinin sağlanacağı ve bulguda önerilen şekilde işlem tesis edileceği belirtilmiş, ancak ödemelerin yapıldığına ilişkin kanıtlayıcı herhangi bir bilgi ve belge

www.balioglu.net

gönderilmemiştir. Bu nedenle bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 5: Harç Konusu Olan Hizmetler İçin Mevzuata Aykırı Olarak Ayrıca Ücret Talep Edilmesi

Sadece kamu kurum ve kuruluşları tarafından sunulan bazı hizmetler karşılığında, hizmeti alanlardan tahsil edilen ödemelere harç adı verilmektedir. Harçlar da vergiler gibi kanunla konulup kanunla değiştirilmekte ancak vergilerden farklı olarak "karşılıklı" ve "belirli bir hizmet bedeli" olma özelliklerini ihtiva etmektedir.

Belediye gelirleri açısından harçlar önemli bir yer teşkil etmektedir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belediyeler tarafından yerine getirilmesi gereken birçok hizmet için bu hizmetler karşılığında hizmetten yararlananlardan harç bedeli alınması gerektiği hüküm altına alınmış, Kanun'un İkinci Kısmı tamamen harçlara ayrılmıştır. Bu kısımda hangi hizmet için hangi usul ve tutarda harç alınacağı detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

www.balioglu.net

Kanun'un 85'inci maddesinde harçların uygulanmasına ilişkin esas ve usullerin Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca (önceleri İçişleri Bakanlığı) hazırlanacak bir yönetmelikle belirleneceği belirtilmiş, bu kapsamda İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan "2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik" 21.08.1981 tarih ve 17435 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmelik'te Kanun'da yer alan harçlardan bir kısmı detaylı bir şekilde anlatılmış, Yönetmelik'in 18'inci maddesinde ise Yönetmelik'te sayılan harç konusu hizmetlerden dolayı mükelleflerden, her ne ad altında olursa olsun başkaca bir karşılık istenemeyeceği belirtilmiştir.

Yönetmelik'in 18'inci maddesinde Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesindeki ücrete tabi işlerle ilgili hükümlerin saklı olduğu ayrıca ifade edilmiştir.

2464 sayılı Kanun'un 97'inci maddesinde aynen;

"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." hükmüne yer verilerek belediyeler tarafından hangi hizmetler için hangi şartlarda ücret tarifesi belirlenebileceği düzenlenmiştir.

Mezkûr Kanun ve bu Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Yönetmelik hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Kanun'da belirtilen ve harç konusu yapılan işlerde belediye tarafından verilen hizmetin karşılığında ilgililerden harç tahsilatı yapılacağı, söz konusu hizmetler veya bu hizmetlerin unsurlarından olan bazı kısımlar için her ne ad altında olursa olsun ayrıca ücret istenemeyeceği, belediye meclislerince belirlenecek ücret tarifesine göre ilgililerden alınacak ücretlerin ise ancak harç konusu yapılmayan, zorunlu tutulmayan ve ilgililerin isteği doğrultusunda sunulan hizmetlere münhasır olduğu rahatlıkla anlaşılmaktadır.

İdareye ait gelir hesapları ve tarife cetvelleri üzerinde yapılan incelemeler neticesinde; harç konusu yapılan hizmetler veya bu hizmetlerin içinde yer alan bazı kısımlar için belediye meclisince ayrıca ücret tarifesi belirlendiği, söz konusu ücretlerin zorunlu tutulduğu, ödenmemesi durumunda harç konusu hizmetin de belediye tarafından tamamlanmadığı tespit edilmiştir. Bu hususa ilişkin bazı örneklere aşağıda yer verilmiştir.

A) İnşaat ruhsat ücretleri (Teknik eleman ücreti)

www.balioglu.net

2464 sayılı Kanun'un Ek 1 ila Ek 6'ncı maddelerinde bina inşaat harcı düzenlenmiş, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatına ilişkin inşaat ruhsatı alınması bina inşaat harcına tabi tutulmuştur. Söz konusu harç yapı ruhsatının alınması ile ilişkilendirilmiş, bir başka deyişle mezkûr harcın konusunun ruhsatın alınması aşamasında verilen hizmetler olduğu ifade edilmiştir.

Yapı ruhsatının ne olduğuna, hangi kurumlar tarafından hangi şartlar dâhilinde verileceğine 3194 sayılı İmar Kanunu'nda detaylı bir şekilde yer verilmiştir. Mezkûr Kanun'un "Yapı ruhsatiyesi" başlıklı 21'inci maddesinde Kanun kapsamına giren bütün yapılar için belediye veya valiliklerden yapı ruhsatiyesi alınmasının mecburi olduğu ifade edilmiş, "Ruhsat alma şartları" başlıklı 22'nci maddesinde ise yapı ruhsatiyesi için yapılacak başvuruda dilekçe ekine mimari proje, statik proje, elektrik ve tesisat projeleri gibi belgelerin ekleneceği belirtilmiştir. Aynı maddede belediyeler tarafından ruhsat ve eklerinin yani tüm projelerin incelenerek eksik veya yanlış bulunmuyorsa yapı ruhsatiyesinin verileceği ifade edilmiştir. Görüleceği üzere yapı ruhsatının verilmesinde temel hizmet belediyede görevli teknik elemanlar tarafından ilgili projelerin incelenip onaylanması ve ruhsatın tanzim edilerek ilgili kişiye verilmesidir.

Kurum tarafından yapı ruhsatı için başvuran kişi ve şirketlerden bina inşaat harcının yanında ruhsatın incelenmesi sebebiyle teknik eleman ücreti istendiği, söz konusu ücretin harç

gibi zorunlu tutulduğu ve ödenmemesi durumunda yapı ruhsatının da düzenlenmediği görülmüştür. Söz konusu ücret konutlarda her bağımsız bölüm için 42 TL, sanayi ve ticaret alanlarında her kat için 1.500,00 TL olarak uygulanmaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; bina inşaat harcı yapı ruhsatının alınması hizmeti karşılığı ödenmekte, yapı ruhsatı ise teknik elemanların inceleme ve çalışmasını kapsamaktadır.

Dolayısıyla yapı ruhsatı verilirken hem bu hizmetin karşılığı olan bina inşaat harcının alınması hem de bu hizmetin asli unsuru olan teknik eleman incelemesi için ücret talep edilmesi doğru bir uygulama değildir. Söz konusu husus tek bir hizmet için mükerrer ücretlendirme sonucunu doğurduğu gibi harç konusu yapılan hizmete ilişkin ayrıca ücret talep edilmesi anlamını da taşımaktadır.

B) Toprak döküm ücreti

www.balioglu.net

Kurum tarafından yapı ruhsatı için başvuran kişilerden toprak döküm ücreti adı altında bir bedel talep edilmektedir. Başvuru aşaması veya sonrasında toprak dökümüne ilişkin belediye tarafından kamyon, doldurma-boşaltma, döküm yeri gibi herhangi bir hizmet sunulmamasına ve bu konuda başvuru sahipleri tarafından herhangi bir istekte bulunulmamasına rağmen yapı ruhsatı almak isteyenlerden Belediye Meclisince belirlenen tarifeye göre zorunlu olarak mezkûr ücret alınmakta, ücretin ödenmemesi durumunda yapı ruhsatı da düzenlenmemektedir.

Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80'inci maddesinde imar ile ilgili harçlar düzenlenmiş, bu kapsamda; zemin ve yol kanal açma izni verilmesi, yapım ve yıkım artığı malzeme ile toprak kazısının taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi hizmetlerinin "Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcına" tabi olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda bahsi geçen Yönetmelik'te de bu harca ilişkin detaylı düzenlemelere yer verilmiş, Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcında geçen "toprak hafriyatı" ifadesinin *"temel kazısı ile inşaat sahasında daha önceden mevcut olup da bu inşaat sebebiyle kaldırılması gereken yıkım artığı malzemenin belediyece gösterilecek yere dökülmesi ve bu yerlerin tesviyesi faaliyetlerinin bütününü"* belirttiği ifade edilmiştir.

Söz konusu hizmet açıkça harç konusu yapıldığından aynı hizmet için ayrıca ücret talep edilmesi mümkün değildir. Şayet harç dışında bir ücret talep edilecek ise harç konusu

hizmet dışında kamyon temini, taşıma gibi bir hizmet sunulmalı ve hizmetten yararlanmada gönüllülük ilkesi getirilmelidir. Aksi bir uygulama Kanun'da belirtilen harç tutarının zımni olarak arttırılmasından ve kanuni sınırların aşılmasından öte bir anlam taşımayacaktır.

C) İskân ücretleri (Teknik eleman ücreti)

Yapı ruhsatına istinaden inşa işlemlerini tamamlayıp yapı kullanma izin belgesi için başvuran kişi ve şirketlerden Kanun'a uygun olarak Yapı Kullanma İzni Harcı alınmaktadır. İdare tarafından bu harcın yanında zorunlu olarak teknik eleman ücreti ve iskân ücreti adı altında ücretlerin de talep edildiği, söz konusu ücretlerin ödenmemesi durumunda yapı kullanma izin belgesinin düzenlenmediği görülmüştür.

Söz konusu ücret her bağımsız birim için yapının kullanım türüne göre değişen miktarlarda tahsil edilmekte, özellikle rezidans ve ticari yapılarda her bağımsız birim için 1.000 TL ve 2.000 TL gibi tahsilatlar yapılarak Yapı Kullanma İzni Harcının bile üzerinde bedeller alınmaktadır.

www.balioglu.net

2464 sayılı Kanun'un 80'inci maddesinde Yapı kullanma izni verilmesi işleri "Yapı Kullanma İzni Harcına" tabi tutulmuş, 84'üncü maddesinde ise bu harca ilişkin en az ve en çok tutarlara yer verilmiştir.

Kanun'un 85'inci maddesine dayanılarak çıkarılan ve yukarıda bahsi geçen Yönetmelik'in 7'nci maddesinde Yapı Kullanma İzni Harcının konusunu oluşturan "yapı kullanma izninin" belediye fen ve sağlık görevlilerince yapının tamamlanmasını müteakip, İmar Kanunu'nun ilgili maddelerine göre yapılan kontrol sonucunda verilen iskân (oturma) izni olduğu belirtilmiştir.

Aynı şekilde 3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Yapı kullanma izni" başlıklı 30'uncu maddesinde de yapının ruhsat ve eklerine uygun olduğu ve kullanılmasında fen bakımından mahzur görülmediğinin tespiti üzerine söz konusu iznin verilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Bir başka deyişle yapı kullanma izni, yapının ruhsat ve eklerine uygunluğunun belediyenin teknik elemanlarınca kontrolü sonucu verilmekte, mezkûr harç da belediyenin teknik görevliler eliyle sunduğu bu hizmetin ve hazırlanan ruhsatın karşılığı olarak alınmaktadır. Dolayısıyla yapı kullanma izni alınırken hem Yapı Kullanma İzni Harcının alınması hem de inceleme yapan teknik elemanlar için ayrıca ücret talep edilmesi mevzuata uygun değildir. Aynı şekilde iskân ücreti adı altında iskân harcının konusuna giren hizmetler

için ücret talep edilmesi de doğru bir yaklaşım değildir. Böyle bir uygulama aynı hizmet için mükerrer bedel alınması ve harç konusu yapılan hizmete ilişkin ayrıca ücret talep edilmesi sonucunu doğurmaktadır.

D) Muayene ücreti (Yeni açılacak işyerlerinden)

2464 sayılı Kanun'un 81'inci maddesine göre belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir. Aynı Kanun'un 84'üncü maddesinde bu harca ilişkin metrekare bazında en az ve en çok alınması gereken tutarlara yer verilmiştir.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'da belediye hudutları ile mücavir alan içinde kalan tüm işyerleri ve işletmelere belediyeler tarafından İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı verileceği, bu iznin verilmesi için yapılacak beyan ve incelemelerde insan sağlığı, çevre kirliliği, yangın, patlama, genel güvenlik, iş güvenliği, işçi sağlığı, trafik ve karayolları, imar, kat mülkiyeti ve doğanın korunması gibi kriterlerin esasa alınacağı hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Mezkûr Kanun'a dayanılarak yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde ise "İşyeri açma ve çalışma ruhsatı" ifadesinin yetkili idareler tarafından bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için verilen izni ifade ettiği belirtilmiştir.

"Ruhsat" kelimesi; izin, müsaade, izin belgesi olarak tanımlanmaktadır. Gerek 3572 sayılı Kanun'da gerekse de bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yönetmelik'te işyeri açılması için bazen "ruhsat" bazen "izin" ifadeleri kullanılmıştır. Dolayısıyla bu iki kelimenin birbirinden ayrı düşünülmesi mümkün değildir. Bu bağlamda 2464 sayılı Kanun'da yer alan İşyeri Açma İzni Harcının aynı zamanda iş yeri açılması için verilen ruhsata ilişkin harç manasını da ihtiva ettiği açıktır.

Yukarıda bahsi geçen Yönetmelik'in 5'inci maddesinde işyerlerinde aranacak genel şartlara yer verilmiş, 12'nci maddesinde ise başvurunun öngörülen kriterlere uygun olduğunun tespiti halinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın işyeri açma ve çalışma ruhsatının düzenleneceği belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 13'üncü maddesinde ilgili kurum tarafından bir ay içinde kontrol yapılması veya bu süre içinde kontrol yapılmaması durumunda ruhsatın kesinleşeceği ifade edilmiştir.

İdareye ait gelir ve ruhsat kayıtları ile tarife cetvelleri üzerinde yapılan incelemeler neticesinde; işyeri ruhsatı için başvuran kişi ve şirketlerden iş yeri açma izni haricinde muayene ücreti adı altında bir bedel daha alındığı, söz konusu bedelin işyeri açma izni harcı kadar olduğu görülmüştür. Ekmek fırınları, hamamlar, sinemalar, düğün salonları ve benzeri bazı yerlerden ise muayene ücreti yerine iş yerinin niteliğine göre belirlenmiş maktu bir ücret tahsil edildiği görülmüştür. Söz konusu ücretler ilgililerin isteği üzerine sunulan herhangi bir hizmete dayanmamakta, harç gibi zorunlu tutularak ödenmemesi durumunda ruhsat işlemleri tamamlanmamaktadır.

Buna göre; 2464 sayılı Belediye gelirleri Kanunu'nda İşyeri açma izni yani ruhsatı için sunulan hizmetler karşılığında harç alınacağı belirtilmiş, gerek 3572 sayılı Kanun'da gerekse de bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yönetmelik hükümlerinde başvurunun değerlendirilmesi ve gerekli şartların sağlanıp sağlanmadığının kontrol işlemleri ruhsat süreçleri arasında sayılmıştır. Dolayısıyla zaten ruhsat süreçlerinde yer alan kontrol, muayene gibi hizmetler için iş yeri izni harcı dışında ayrıca ücret alınması mümkün değildir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak; Anayasa'nın 73'üncü maddesinde vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağı, kanunla değiştirilip kaldırılabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu hükme uygun olarak belediyeler tarafından bazı hizmetler için alınacak harçlar 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmiştir. Söz konusu hizmetlerin sunulması sonrasında bahsedilen harçların ilgili kişilerden alınmaması mevzuata aykırı olduğu gibi Kanun'da belirtilen hizmetler veya bu hizmetlerin bazı unsurları için ayrıca ücret talep edilmesi de hukuka aykırıdır.

Belediye tarafından ancak harç ve katılma payı konusu olmayan hizmetler için -zorunlu olmamak ve ilgililerin talebi doğrultusunda ifa edilmek şartıyla- ücret talep edilebilir. Harç konusu olan hizmetler için ayrıca ücret talep edilmesi, bir de bu ücretin ödenmesinin zorunlu tutulması Anayasa ve kanunlara aykırı olarak harç benzeri mali yükümlülük ihdası anlamına gelecektir. Bu nedenle gerek yukarıda yer alan ücretlerin gerekse de bu ücretlere benzeyen ve ilgililerden zorla tahsil edilen diğer ücretlerin gözden geçirilerek tarife cetvellerinin hukuka uyarlı hale getirilmesi önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle ücret tarifelerinin, mevzuata uygun hale getirilmesine yönelik gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguda önerilen şekilde işlem tesis edileceği

belirtilmiş, ancak düzeltmelerin yapıldığına ilişkin kanıtlayıcı herhangi bir bilgi ve belge gönderilmemiştir. Bu nedenle bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 6: İdare Adına Tescilli Konutların Mevzuata Aykırı Olarak Bazı Kişilere Tahsis Edilmesi

Belediyelerin görev, yetki ve sorumlukları 5393 sayılı Kanun'da detaylı bir şekilde açıklanmıştır. Sosyal hizmet ve yardımlar ile arsa ve konut üretimi ve bunların belli şartlarda satılması ve tahsisi belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları arasında yer almaktadır. Ne var ki kanunlarla verilen yetkilerin sınırsız ve kuralsız bir şekilde uygulanması doğru bir yaklaşım değildir. Aynı şekilde sosyal hizmetlerin yerine getirilmesinde de kanunların izin verdiği ölçü ve sınırlamalara dikkat edilmeli, gerekli araştırma yapılarak kayıt ve dokümantasyon hususlarına riayet edilmelidir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Arsa ve konut üretimi"* başlıklı 69'ncu maddesinde özel duruma sahip bazı kişilere arsa ve konut teminine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Mezkur maddede aynen;

"...O belediye ve mücavir alan sınırları içinde kendisine, eşine veya onsekiz yaşından küçük çocuklarına ait konutu olmayan dar gelirli kişiler ile afete maruz kalanlara, sanayi bölgelerinden nakledileceklere ve üyelerinin tamamı bu durumda olan kooperatiflere, bedeli 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre oluşturulan takdir komisyonu tarafından belirlenecek tutardan aşağı olmamak üzere arsa tahsisi yapılabilir. Durumları 775 sayılı Gecekondu Kanununun 25 inci maddesine uyan kimselere de bu maddeye göre arsa ve konut sağlanabilir." ifadelerine yer verilerek hangi durumda ve hangi şartlarda arsa ve/veya konut tahsis edilebileceği belirtilmiştir.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun *"Arsa tahsisi şart ve şekilleri"* başlıklı 25'inci maddesinde ise belediyenin mülkiyetinde olup ilgili mercilerin karar ve uygun görüşü ile konut yapımına ayrılan önleme bölgelerindeki arsaların, gecekonduların ıslahı ve tasfiyesi sebepleriyle açıkta kalacak yoksul veya dar gelirli kimselere verilmesine ilişkin düzenleme yapılmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuattan anlaşılacağı üzere belediyelerin dar gelirli kişilere, afete maruz kalanlara ve gecekondu bölgesinde bulunanlara arsa ve konut edindirme konusunda çeşitli yardımlarda bulunabileceği düzenlenmiş, ancak bu yardımlarda belediyelere sınırsız bir

www.balioglu.net

takdir hakkı verilmemiştir.

Bu kapsamda belediyelerin afete maruz kalanlara da yardımda bulunabilmesi mümkündür. Ne var ki bu yardım "arsa tahsisi" ile tahdit edilmiş, söz konusu arsanın bedelinin de ilgilisinden alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Kuruma ait taşınmazlar üzerinde yapılan incelemeler neticesinde; tapu kayıtlarında, mahalle olarak Esenyurt köyü, 2542 ada, 16 parselde gözüken 17 adet bağımsız bölümün belediye adına tescil edildiği, söz konusu bağımsız bölümlerin, 12.10.2009 tarih 2009/169 sayılı Meclis Kararı'na istinaden bazı kişilere ücretsiz olarak tahsis edildiği, o tarihten sonra da tahsis işleminin sonlandırılmadığı görülmüştür.

Mezkûr Belediye Meclis Kararı'nda 08-09 Eylül 2009 tarihinde yağan aşırı yağışların yarattığı sel felaketlerinde alt yapı sistemlerinde büyük hasar meydana geldiği ve birçok vatandaşın zarar görmesi sebebiyle belediye sınırları içerisinde ikamet etmekte olan, sel baskınlarından dolayı zarar gören vatandaşlara "sosyal yardım" yapılabilmesi amacıyla karar alındığı görülmüştür. Ancak belirtilen Karar'da herhangi bir konut tahsisinden, tahsis yapılacak kişiden ve tahsis süresinden söz edilmemiş, yalnızca sel baskınından zarar gören vatandaşlara "sosyal yardım" yapılacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Bununla birlikte tahsis işlemlerine ilişkin dosyaların incelenmesi neticesinde, konutlarda oturan kişilerin "Afete maruz kaldığına" ya da "yoksul, muhtaç, kimsesiz ve engelli" olduğuna ilişkin herhangi bir resmi belgeye de rastlanmamıştır.

Afete maruz kalanlara yapılabilecek taşınmaz tahsisleri 5393 sayılı Kanun'un 69'uncu maddesinde özel olarak düzenlenmiştir. Bu nedenle "sosyal yardım" ifadesinin geniş yorumlanarak taşınmaz tahsislerinin de bu kapsama alınması doğru bir yaklaşım değildir. Mezkûr madde kapsamında bu durumda olan kişilere arsa tahsisi yapılabilmekte, şayet durumları 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 25'inci maddesinde belirtilen şartlara uyuyorsa bu kişilere "konut tahsisi" de yapılabilmektedir. Ancak her iki tahsiste de ilgililerden 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre oluşturulan takdir komisyonu tarafından belirlenecek tutardan aşağı olmamak üzere bir bedel alınması zorunludur. Bu şartları taşımayan kimselere afetin izlerini hafifletmek amacıyla genel hükümler kapsamında çeşitli sosyal yardımlarda bulunulabilecek, ancak konut ve arsa tahsisi yapılamayacaktır.

Buna göre, söz konusu tahsislerin düzeltilerek belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde işlem yapılması, kamu taşınmazlarının doğru ve usulüne uygun yönetimi

açısından önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 25'inci maddesine göre araştırma yapılarak söz konusu tahsislerin düzeltilerek belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde kamu taşınmazlarının doğru ve usulüne uygun yönetimi yapılması hususunda işlemlere başlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında söz konusu tahsislerin düzeltilerek belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde işlem tesis edileceği belirtilmiş, ancak düzeltmelerin yapıldığına ilişkin kanıtlayıcı herhangi bir bilgi ve belge gönderilmemiştir. Bu nedenle bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 7: İdare Tarafından Alınan Yol ve Kanalizasyon Katılma Paylarının Mevzuata Uygun Olmaması

Harcamalara katılma paylarının neler olduğu, hangi durumlarda alınacağı, hesaplamanın nasıl yapılacağı gibi hususlar 26.05.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun *"Harcamalara Katılma Payları"* başlıklı Üçüncü Kısmında ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Benzer şekilde 3194 sayılı İmar Kanunu'nda da katılma payı benzeri bir düzenlemeye yer verilmiş, Kanun'un "Geliştirme alanlarında yapı ruhsatı" başlıklı 23'üncü maddesinde, teknik alt yapı bedelinin hangi durumlarda alınacağı detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

www.balioglu.net

Kanun'un 89'uncu maddesinde ise payların nasıl hesaplanacağı, harcamalara katılma payının yapılan hizmet için katlanılan giderin tamamı olduğu, peşin ödemelerde %25 tenzilat yapılabileceği, alınacak pay tutarının bina ve arsa vergi değerinin %2'sini geçemeyeceği ifade edilmiş, Cumhurbaşkanının bu oranları belli bir tutara kadar indirmeye ve paylar itibariyle farklılaştırma yapmaya yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un *"Payların Tahakkuk Şekli"* başlıklı 90'ıncı maddesinde ise hesaplanan katılma paylarının ilgili gayrimenkullerin vergi değerlerine oranlanarak dağıtılıp tahakkuk ettirileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere harcamalara katılma payının yapılan hizmet sonrasında gerçek gider üzerinden hesaplanması ve alınacak pay tutarının gayrimenkullerin vergi değerlerine oranlanarak dağıtılması gerektiği açıktır. Bir başka deyişle kanun koyucu, hizmet götürüldüğü esnada bu hizmetten yararlanacak veya gayrimenkullerinin değerinde artış olacak

mülk sahiplerince söz konusu maliyetlere katlanılmasını öngörmüş ve kanun sistematiğini bu esas üzerine bina etmiştir.

Danıştay 9. Dairesi tarafından verilen gerek 30.11.2006 tarih ve E.2005/2712, K.2006/5081 sayılı Kararda gerekse de benzer başka kararlarda bu doğrultuda bir değerlendirme yapılmış, yol harcamalarına katılma payı tahakkukunun asfalt çalışmasının tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra yapılacağı vurgulanarak söz konusu tarih geçtikten sonra taşınmaz mülkiyetini alan şahsa yapılan tahakkukun hukuka uygun olmadığı belirtilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nda da katılma payı benzeri bir düzenlemeye yer verilmiştir. Mezkûr Kanun'un "Geliştirme alanlarında yapı ruhsatı" başlıklı 23'üncü maddesinde, imar planında beldenin inkişafına ayrılmış bulunan sahalarda yapı izni verilebilmesi için ilgili sahanın yol, pis ve içme suyu şebekeleri gibi teknik alt yapısının yapılmış olması zorunlu tutulmuştur. Teknik alt yapısı henüz tamamlanmamış olan yerlerde ise ancak belli şartlar dâhilinde yapı izni verilebileceği belirtilmiş, bu kapsamda ya ilgili idarenin izni ve ilgili idarece hazırlanacak projeye uygun olarak teknik alt yapının yaptırılması ya da parselleri hizasına rastlayan ve hissesine düşen teknik alt yapı bedelinin ödenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Görüldüğü üzere İmar Kanunu'nda yapı ruhsatı alınırken yol ve kanalizasyon yapımı için bir bedel alınması öngörülmüş ancak bu bedel hali hazırda yol ve kanalizasyon tesisi bulunmayan ve imar planında beldenin inkişafına ayrılmış "Geliştirme Alanları" ile sınırlandırılmıştır.

Söz konusu maddenin ilerleyen fıkralarda mevcut şehirsel teknik ve sosyal altyapının tevsii ya da yenilenmesi gereken durumlarda kanunlarda belirtilen katılma paylarının bu hizmetlerden yararlanacak arsa, yapı ya da bina sahiplerinden usulünce alınacağı belirtilerek 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na zımnen atıf yapılmıştır. Aynı maddede imar planlarında meskûn saha olarak belirtilen yerlerde gayrimenkul sahiplerince pis su mecralarının, yapının bulunduğu sokaktaki lağım şebekesine bağlanması zorunlu tutulmuş, ancak bu durumda alınacak herhangi bir ücret ve katılım payından bahsedilmemiştir.

Kaldı ki kanalizasyon hizmetleri İstanbul dâhilinde 2560 sayılı Kanun uyarınca İSKİ tarafından yapılmakta, ilçe belediyeleri tarafından kanalizasyona ilişkin herhangi bir işlem ve tesis yapılmamaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda geliştirme alanı olup olmadığına bakılmaksızın ilçe dâhilindeki tüm alanlarda inşa edilecek yapılardan İmar Kanunu'na göre teknik alt yapı bedeli (yol katılım bedeli) alınması doğru bir uygulama değildir.

İdare tarafından oluşturulan tarife cetvelleri ve uygulama yöntemlerinin incelenmesi neticesinde; bina inşaat ruhsatı alacak yapı sahiplerinden geliştirme alanı olup olmadığına, hali hazırda yeni bir yol veya kanalizasyon tesisi yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın tarifede belirlenen hesaplamaya göre yol ve kanalizasyon katılma payı tahsil edildiği, bu suretle 2018 yılında yaklaşık 12 milyon TL civarında tahakkuk kaydı yapıldığı görülmüştür.

Belediye Meclisi tarafından kabul edilen tarife düzenlemesi ile yeni şebeke tesisine ilişkin toplam maliyetin dağıtılması yerine gayrimenkulün yola nazaran arsa cephesi, yolun genişliği, kanal veya yolun metre tül maliyeti gibi unsurlara dayanan bir hesaplama yöntemi getirilmiş, katılma payının yeni yapılan tesisten istifade eden gayrimenkul sahipleri yerine yeni yapılacak binalardan alınması usulü öngörülmüştür.

www.balioglu.net

Bu usulle İdare, yol ve kanalizasyon yatırımları sonrasında söz konusu maliyetleri gayrimenkul sahiplerine dağıtmamakta, bunun yerine yol ve kanalizasyon tesisinin ne zaman yapıldığına, yapıldığı esnada mülk sahibinin kim olduğuna bakmaksızın yeni inşaat yapılmadan önce başvuruda bulunan o anki mülk sahibi veya yapı müteahhidinden tarife ile belirlenen tutarları tahsil etmektedir.

Böyle bir hesaplama yönteminde hem katılma payını gerçekten ödemesi gereken (yol yapımı sırasında mülk sahibi kişi) mükellef yerine bina yapım esnasında mülk sahibi olanlardan tahsilat yapılmakta hem de toplam maliyet dağıtılırken tüm gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlama yapılmayarak hatalı hesaplamaya sebebiyet verilmektedir. Bir başka deyişle katılma payının "mükellefi" ve "tahakkuku" mevzuata uygun olmamaktadır. Yukarıda da belirtildiği üzere söz konusu tahakkuklar geliştirme alanları ile sınırlı bırakılmadığından İmar Kanunu uyarınca söz konusu tahakkukların yapıldığını söylemek de mümkün değildir.

İdare tarafından bu hesaplama yöntemi ile 2018 yılında 10.429.478,40 TL'si yol, 1.924.242,11 TL'si kanal olmak üzere toplam 12.353.720,51 TL katılma payı tahakkuk ettirilmiştir. Yukarıda da belirtildiği üzere İdarenin kanalizasyon hizmetleri ile ilgili görevi bulunmadığından ve bu kapsamda 2018 yılında herhangi bir tesis yapılmadığından kanal katılım payı olarak alınan tutarın tamamının hatalı olduğu rahatlıkla söylenebilir. Yol katılma

payının hatalı uygulandığı ve mükellef ve tutarın hatalı belirlendiği konusunda şüphe bulunmamakla birlikte 2018 yılında yol katılma payı konusu yapılması ve gayrimenkul sahiplerine dağıtılması gereken yatırım tutarının ne kadar olduğu, peşin ödemede ne kadar indirim yapılacağı ve bunun hangi mükelleflere hangi oranlarda dağıtılması gerektiği tam olarak bilinememektedir.

Harcamalara katılma paylarının hesap ve tahakkuk usulü 2464 sayılı Kanun'da tereddüde mahal bırakmayacak şekilde düzenlenmiştir. Kanun'da hesaplama konusunda Cumhurbaşkanına sınırlı bazı yetkiler verilmiş ise de belediyeler için herhangi bir takdir hakkı tanınmamıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nda yol ve kanalizasyonu bulunmayan geliştirme alanlarından alınması öngörülen bedellerin hali hazırda söz konusu tesislerin tamamen inşa edildiği meskûn mahallerden alınması şeklinde Kanun'un genişletilerek uygulanması ise mevzuata aykırıdır.

www.balioglu.net

Sonuç olarak; yol ve kanalizasyon hizmetleri için yapılan gerçek giderler ve emlak vergisine esas değerler nazara alınmadan, geliştirme alanı olup olmadığına bakılmadan katılma payının hesaplanıp dağıtılması; mükellefiyet ve tahakkuk işlemlerinde hukuka aykırı uygulamalara sebebiyet vermektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle 3194 Sayılı İmar Kanunu'nun Gelişme Alanlarında Yapı Ruhsatı başlıklı 23'üncü maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarına yer verilerek gelişme alanı içinde bulunan bir parselde, yapı ruhsatı başvurusu neticesinde yol ve kanal hizmeti götürülürken, yapılacak olan yol ve kanal, yapım işinin tekniği nedeni ile bütün sokak boyunca yapılması gerektiğinden, öncelikle başvuru sahibinden parselleri hizasına rastlayan bölümünden bedel alındığı, ilerleyen süreçte aynı sokak üzerinde yapı ruhsatı başvurusunda bulunan tüm parsel sahiplerinden de 1 defaya mahsus olmak üzere teknik altyapı hizmet bedeli alınarak, yapım maliyetinin hizmetten yararlanan herkese dağıtılmasının sağlandığı,

Mart 1989 yılında yapılan mahalli seçimlerde belde belediyesi olarak kurulmuş olan Esenyurt Beldesinin sınırları dâhilinde bulunan cadde ve sokakların imar planlarına göre açıldığı, kuruluş yılından 2004 yılına kadar İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı olunmadığı için Büyükşehir Belediyesinden herhangi bir altyapı ve yol hizmeti alınmadığı, bu süreç zarfında Belediye tarafından yapılmış olan kanalizasyon hizmetleri neticesinde kanal bedeli de hesaplanarak ilgili başvuru sahiplerinden alındığı,

Raporda yer alan konuların dikkatle incelendiği, nihai rapor da dikkate alınarak ilgili düzenlemelerin yapılacağı, mevzuata ve hukuka uygun bir şekilde uygulama yapılması konusunda gerekli hassasiyetlerin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesinde özel bir düzenleme yapılmış ve gelişme alanlarında verilecek yapı ruhsatlarından alınacak bedellere değinilmiştir. Bu maddeden yola çıkılarak yapılaşması gerçekleşen, gelişme alanı vasfı değişen ve artık gelişme alanı olmayan bir alanda inşa edilecek yapılardan "gelişme alanı iken yapı yapılmadığı ve mezkûr bedel alınmadığı" gerekçesiyle bedel alınması doğru bir uygulama değildir.

Yol ve kanal hizmeti götürülürken bütün sokak boyunca imalatın yapılması gerekebileceği konusunda bir tereddüt bulunmamaktadır. Ne var ki söz konusu yapım maliyeti için gelişme alanı hükmünden yola çıkılarak yıllar sonra bu alana yapılacak binalardan bedel talep edilmesi mümkün değildir. Şayet bütün sokak boyunca bir imalat yapılıyorsa imalatın yapıldığı ve kullanıma sunulduğu anda mülkiyet sahibi olan arsa ve bina sahiplerinden söz konusu bedellerin alınması gerekmektedir. Bu surette hizmetin ilk götürüldüğü anda gayrimenkulünde değerleme olan ve bu surette menfaat elde eden kişiden söz konusu bedelin alınması sağlanmış olacaktır.

www.balioglu.net

Yıllar önce yapılmış kanalizasyon hizmetlerinden dolayı ilgili tarihlerde mülk sahiplerinden maliyet bedelinin alınmayıp bu bedellerin yıllar sonra bina yapılacağı zaman yapı ruhsat aşamasında alınması da doğru bir yaklaşım değildir.

Böyle bir hesaplama yönteminde hem katılma payını gerçekten ödemesi gereken (yol yapımı sırasında mülk sahibi kişi) mükellef yerine bina yapım esnasında mülk sahibi olanlardan tahsilat yapılmakta hem de toplam maliyet dağıtılırken tüm gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlama yapılmayarak hatalı hesaplamaya sebebiyet verilmektedir.

Nihai rapora göre düzeltmelerin yapılacağı bildirildiğinden bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 8: İdare Tarafından Yapılan Trampanın Karşılığının Alınmaması

Bir arsa üzerine inşaat yapılabilmesi için öncelikle projenin çizilmesi, bu proje ve diğer evraklarla birlikte ilgili belediyeden yapı ruhsatı alınması gerekmektedir. İnşaat henüz tamamlanmadan projesine uygun olarak bağımsız bölümlere ayrılabilmekte, her bir bağımsız

bölümünün maliki belirlenebilmektedir. Yapılan taksimin tapuya tescil edilmesi üzerine ilgili tapu müdürlüğünce yapılacak yapının daire numaraları ve bu dairelerin kimlere ait olduğunu gösteren resmi senet hak sahiplerine verilebilmektedir. Uygulamada buna kat irtifakı tapusu denilmektedir.

634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu'nun *"Genel Hükümler"* başlıklı Birinci Bölümünün "II – Tarifler" alt başlıklı 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde;

"Bir arsa üzerinde ileride kat mülkiyetine konu olmak üzere yapılacak veya yapılmakta olan bir veya birden çok yapının bağımsız bölümleri için o arsanın maliki veya ortak malikleri tarafından bu Kanun hükümlerine göre kurulan irtifak hakkına (kat irtifakı); bu hakka sahip olanlara da (kat irtifak sahibi)" denilmekte,

"III - Kat mülkiyetinin ve kat irtifakının niteliği" başlıklı 3'üncü maddesinin ikinci fıkrasında kat irtifakının bu mülkiyete konu olan ana gayrimenkulün bağımsız bölümlerinden her birinin konum ve büyüklüklerine göre hesaplanan değerleri ile oranlı olarak projesinde tahsis edilen arsa payının ortak mülkiyet esaslarına göre açıkça gösterilmesi suretiyle kurulacağı ifade edilmektedir.

www.balioglu.net

Mezkûr Kanun'un *"Kat Mülkiyetinin ve Kat İrtifakının Kurulması"* başlıklı İkinci Bölümünün *"A) Genel kural"* başlıklı 10'uncu maddesinde ise kat irtifakının resmi senetle ve tapu siciline tescil ile doğacağı belirtilmiştir.

İdareye ait taşınmazların incelenmesi neticesinde; 20.01.2009 tarih ve 46 sayılı Encümen Kararı ile mülkiyeti özel bir şahsa ait olan Esenyurt ilçesi Akevler Mahallesi (Esenyurt köyü/mahallesi) 134 ada 19 parselde tesis edilmiş kat irtifakına göre 10'uncu blokta bulunan 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 ve 9 numaralı konutların tamamı ile 10 numaralı konutun 15/17 hissesinin, Esenyurt Belediyesine ait bulunan 3134 ada 2 parsel sayılı 1.000 m^2 alanlı taşınmazla trampa edilmesine karar verildiği görülmüştür. Trampa işlemi sonucunda söz konusu bağımsız bölümler İdare adına, bunun karşılığında mezkûr Karar'da belirtilen arsa ise özel şahıs adına tapuda tescil edilmiştir.

Tesis edilen kat irtifakına ilişkin inşaat projesi ilgili tapu müdürlüğünden resmi yazı ile istenmiş, tapu müdürlüğünden gelen cevabi yazıdan 134 ada 19 parsel üzerinde 10 bloktan oluşan bir sitenin yapılacağı, buna ilişkin inşaat projesinin tapu müdürlüğüne sunularak tescil işleminin yapıldığı ve İdare adına tescilli 10'uncu bloğun toplam inşaat alanının 1312,2 m^2 olduğu anlaşılmıştır.

Yerinde yapılan denetim çalışmaları sonucunda İdarenin hisselerinin tamamına sahip olduğu 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 ve 9 numaralı konutlar ile hissesinin 15/17'ine sahip olduğu 10 numaralı konutun içerisinde bulunduğu 10'uncu bloğun, yapının müteahhiti tarafından hiç yapılmadığı, söz konusu bağımsız bölümlerin tapuda tescilinin bulunmasına rağmen gerçekte hiç olmadığı tespit edilmiştir.

Bir diğer ifadeyle, İdare kendi adına tescilli bulunan ve trampaya konu edilen 1.000 m^2'lik arsasını söz konusu özel şahsa vererek kendi yükümlülüğünü yerine getirmiş, ancak söz konusu özel şahıs kat irtifakına konu dairelerin bulunduğu 10'uncu bloğu inşa etmeyerek kendi yükümlülüklerini yerine getirmemiş, bu suretle İdare zarara uğratılmıştır.

Esenyurt ilçesi Akevler Mahallesi 134 ada 19 parselde yer alan 14.478 m^2 alanlı arsa üzerinde hali hazırda 9 bloktan oluşan etrafı duvarlarla çevrili bir site bulunmaktadır. İdarenin, söz konusu arsa üzerinde 10 farklı bağımsız bölümden kaynaklı toplam 168/1970 arsa payı vardır. İdare adına irtifak hakkı bulunan 10'uncu bloğun, yapı müteahhidi tarafından inşa edilmemiş olması sebebiyle İdare söz konusu taşınmazından istifade edememekte, arsa üzerinde bulunan diğer 9 adet blok ise İdareye ait bloğun yapılmaması sebebiyle artan yeşil alandan da istifade etmektedirler.

www.balioglu.net

Trampa işleminin yapıldığı 2009 yılından bu yana hatalı işlemin düzeltilmesine yönelik İdare tarafından herhangi bir adım atılmamış, trampa işleminde yükümlülüğünü yerine getirmeyen kişi hakkında herhangi bir işlem tesis edilmemiştir. Bunun sonucunda İdarenin herhangi bir şekilde istifade edemediği, diğer kişilerin ücretsiz bir şekilde istifadesine bırakılan arsa üzerinde tapuda kayıtlı ancak fiili olarak var olmayan İdare malı 10 adet bağımsız bölüm oluşmuştur. Yukarıda açıklanan sebepler doğrultusunda hatalı işlemin düzeltilmesine yönelik işlem tesis edilmemesinde hukuka uyarlık görülmemiştir

Kamu idaresi cevabında; özetle raporda belirtilen hususlarda araştırma yapılarak Belediyenin mülkiyet hakkını koruduğu 134 ada 19 parselde idare kendi adına tescilli bulunan ve trampaya konu edilen 1000 m2lik arsasını söz konusu özel şahsa vererek kendi yükümlüğünün yerine getirmiş olduğu ancak söz konusu şahıs kat irtifakına konu dairelerin bulunduğu 10. Bloğu inşa etmeyerek kendi yükümlülüklerini yerine getirmediğinden konunun hukuken araştırıldıktan sonra idarenin uğradığı zararın tazmini konusunda yasal işlemlere başlanacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, yüklenicinin kendi yükümlülüklerini yerine getirmediğinden konunun hukuken araştırıldıktan sonra idarenin uğradığı zararın tazmini konusunda yasal işlemlere başlanacağı belirtilmiş, ancak düzeltmenin yapıldığına ilişkin kanıtlayıcı herhangi bir bilgi ve belge gönderilmemiştir. Bu nedenle bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 9: İdareye Ait Olan Ambalaj Atıklarının Toplanması Değerlendirilmesi İmtiyazının/Hakkının İhalesiz Olarak Devredilmesi

2872 Sayılı Çevre Kanunu'nda:

Atıkların üretiminin ve zararlarının önlenmesi veya azaltılması ile atıkların geri kazanılması ve geri kazanılabilen atıkların kaynağında ayrı toplanmasının esas olduğu; atık yönetim plânlarının hazırlanmasına ilişkin esasların, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği;

Üretici, ithalatçı ve piyasaya sürenlerin sorumluluğu kapsamında yükümlülük getirilen üreticiler, ithalatçılar ve piyasaya sürenlerin, ürünlerinin faydalı kullanım ömrü sonucunda oluşan atıkların toplanması, taşınması, geri kazanımı, geri dönüşümü ve bertaraf edilmelerine dair yükümlülüklerinin yerine getirilmesi ve bunlara yönelik gerekli harcamalarının karşılanması, eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla Bakanlığın koordinasyonunda bir araya gelerek tüzel kişiliği haiz birlikler oluşturacakları;

Atık geri kazanım, geri dönüşüm ve bertaraf tesislerini kurmak ve işletmek isteyen gerçek ve/veya tüzel kişilerin, yönetmelikle belirlenen esaslar doğrultusunda, ürün standardı, ürünlerinin satışa uygunluğu ve piyasadaki denetimi ile ilgili izni, ilgili kurumlardan almak kaydı ile Bakanlıktan lisans almakla yükümlü oldukları; ayrıca evsel atıklar hariç olmak üzere, atık taşıma ve/veya toplama işlerini yapan kurum veya kuruluşların Bakanlıktan lisans almaları gerektiği;

Kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirleten veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanacağı; söz konusu maliyetin karşılanması için kirletenlerce ödenecek katkıların 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine tabi olduğu; bu doğrultuda olmak üzere, yurt içinde piyasaya arz edilen 2872 sayılı Kanun'a ekli listede yer alan ürünlerden poşetler için satış noktalarından, diğer ürünler için piyasaya sürenlerden/ithalatçılardan bu listede belirtilen tutarda geri kazanım katılım payı tahsil

www.balioglu.net

edileceği belirtilmiştir.

Kanun gereği çıkarılan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nde de atıkların toplanması, taşınması, geri kazanımı, geri dönüşümü ve bertaraf edilmeleri ve maliyetlerin karşılanması konularında benzer düzenlemeler yapılmış ve mevzuatında tanımlanan sistem doğrultusunda toplanan ambalaj atıklarının çevre lisanslı ambalaj atığı işleme tesislerine verilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'te ambalaj atıklarını piyasaya sürenlerin tanımı yapılmış ve sorumluluğu vurgulanmış, ayrıca yetkilendirilmiş kuruluşlardan bahsedilmiştir. Yetkilendirilmiş kuruluşlar, ambalajları piyasaya süren işletmelerin ambalaj atıkları yönetimi konusundaki sorumluluklarını yerine getirmek amacıyla kurulan ve Bakanlık tarafından yetkilendirilmiş kuruluşlardır.

Bahsi geçen Yönetmelik'te, ambalaj atıklarının ayrı toplanmasından, 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesi kapsamında büyükşehir belediye sınırları içerisinde ilçe belediyeleri ve 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesi kapsamında belediyelerin sorumlu oldukları ifade edilmiştir. Bu sorumluluk kapsamında olmak üzere belediyeler;

www.balioglu.net

Ambalaj atıklarının ayrı toplanması için mevzuatında yer alan hususlara uygun olarak toplama sistemini kurmakla, ambalaj atığı üreticileri tarafından toplama sistemine verilen ambalaj atıklarını ayrı toplamakla veya toplattırmakla; ambalaj atıklarının yönetimi için toplama ayırma tesisi kurmak/kurdurmakla, işletmek/işlettirmekle, kurduğu tesislere çevre lisanslı almak/aldırmakla veya bu faaliyeti çevre lisanslı toplama-ayırma tesisleri ile gerçekleştirmekle; ambalaj atıklarının yetkili olmayan kişiler tarafından toplanmasını önlemek amacıyla gerekli önlemleri almakla yükümlüdürler. Belediyelerin birlik üyesi olmaları ve birlik tüzüğünde yer alması halinde, yönetim planının hazırlanması ve ambalaj atıklarının toplanması faaliyetleri, belediyeler adına üye oldukları birlik tarafından yerine getirilecektir.

Yukarıda belirtildiği üzere, ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, geri dönüşüme tabi tutulması ya da bertaraf edilmesi konularında belediyelere çeşitli görev ve yetkiler verilmiştir. Bu bağlamda, ambalaj atıklarının yönetimi kapsamındaki toplama-ayrıştırma işleri için lisanslı toplama-ayırma tesisi kurmaları ve işletmeleri ya da ambalaj atıklarını toplama-ayrıştırma işini çevre lisanslı gerçek veya tüzel kişilere yaptırmaları mümkündür. Ambalaj atığı toplama, taşıma ve ayrıştırma işlerini yapan ve Bakanlıktan çevre lisansı almış çok sayıda özel kuruluş vardır. Bu durumda ambalaj atık yönetimi kapsamındaki toplama, taşıma ve ayrıştırma hizmeti; belediye, yetkilendirilmiş kuruluş ve çevre lisanlı özel işletmeler ile

koordinasyon halinde ve belediye ile özel işletme arasında imzalanan bir protokolle yapılacaktır. Bu bağlamda; kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirleten veya bozulmaya neden olanlar tarafından karşılanacağı ilkesi nedeniyle, çevre lisanslı kuruluşlar, topladıkları ambalaj atığının bedelini de, piyasaya sürenlerin temsilcisi olan yetkilendirilmiş kuruluşlardan fatura karşılığı alacaklardır.

Diğer yandan:

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; "*Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak*." belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında sayılmış ve belirtilen hizmetin Danıştay'ın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği belirtilmiştir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre de kira; taşınır ve taşınmaz malların ve hakların kiralanması veya kiraya verilmesi anlamına gelmektedir.

www.balioglu.net

Bu bağlamda; katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetlerin sonuçları itibariyle gelir getirici faaliyetler olduğu kabul edilmelidir. Çünkü bahsedilen işlemlerden sonra, ambalaj atıklarının lisanslı geri dönüşüm tesislerine satışı yapılmaktadır. Bu nedenle, mevzuatında imtiyaz olarak belediyelere verilen bir hakkın işletilmek üzere gerçek veya tüzel kişilere devredilmesi belli usul ve esaslar çerçevesinde yapılacaktır. Dolayısıyla, bahsi geçen imtiyazın devredilmesi 2886 sayılı Devlet İhale Kanun hükümlerine göre olabilecektir.

İdarenin 2018 mali yılı işlemlerinin incelenmesi neticesinde; ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması hizmetlerini içeren imtiyazın bir protokolle çevre lisanslı dört özel kuruluşa ihalesiz ve herhangi bir bedel alınmaksızın devredildiği tespit edilmiştir. Bu durumda, kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirleten veya bozulmaya neden olanlar tarafından karşılanacağı ilkesi nedeniyle çevre lisanslı kuruluşlar, topladıkları ambalaj atığının bedelini piyasaya sürenlerin temsilcisi olan yetkilendirilmiş kuruluşlardan fatura karşılığı almalarının yanında, devredilen imtiyazın gelir getirici özelliğinden de yararlanmış olacaklardır. Zira toplanan ambalaj atıklarının lisanslı geri dönüşüm işletmelerine satışı yapılmaktadır. Belirtilen şekilde İdare imtiyazı devrinin kamu

menfaatine ve mevzuata aykırı olduğu açıktır. Hâlbuki bahsi geçen imtiyazın, gelir getirici özellikte olması nedeniyle, 2886 sayılı Devlet İhale Kanun hükümlerine göre devredilmesi/kiraya verilmesi gerekmektedir. İdare tarafından imtiyaz hakkı verilen şirketlere ilişkin bilgiler aşağıda yer almaktadır.

Tablo 9: Ambalaj Atığı İçin İmtiyaz Hakkı Verilen Şirketler

NO	FİRMA ADI	PROTOKOL SÜRESİ	YAPILAN FAALİYET
1	O. Kâğıt Met. San. ve Tic. Ltd. Şti.	01.01.2017-31.12.2019	Ambalaj Atığı Toplama-Ayırma
2	E. Kâğıt San. ve Tic. A.Ş	01.01.2017-31.12.2019	Ambalaj Atığı Toplama-Ayırma
3	Ö. Kâğıt Met. Pls. Ltd. Şti.	01.01.2017-31.12.2019	Ambalaj Atığı Toplama-Ayırma
4	B. Geri Dönüşüm Turizm Taş. San. Tic. Ltd. Şti	01.01.2017-31.12.2019	Ambalaj Atığı Toplama-Ayırma

www.balioglu.net

Netice olarak; ambalaj atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması hizmetlerini kapsayan İdare imtiyazının/hakkının ihale mevzuatına uygun olarak kiraya verilmesi kamu yararına olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; özetle belediyelerin, ambalaj atıklarının yönetimi kapsamında toplama, ayrıştırma işleri için lisanslı toplama ve ayırma tesisleri kurmaları ve işletmeleri ya da ambalaj atıklarının toplama ayrıştırma işini çevre lisanslı gerçek ve ya tüzel kişilere yaptırmalarının mümkün olduğu,

Belediyelerin yetkilendirilmiş kuruluş ve çevre lisanslı işletmeler ile koordinasyon halinde ve belediye ile özel işletmeler arasında imzalanan bir protokolle bu hizmetlerin yapılmasının uygun olduğu, İdare tarafından da lisanslı firmalarla protokoller imzalandığı

Söz konusu hizmetlerin sonuçları itibariyle gelir getirici faaliyetler olduğunun kabul edildiği, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun ilgili hükümlerine göre çalışmaların başlatıldığı, 31.03.2019 tarihinde yapılan yerel seçimler sonrasında oluşacak yönetim tarafından yapılmasının uygun görüldüğü,

Her ne kadar bulguda çevre lisanslı 4 özel kuruluşa herhangi bir bedel alınmaksızın

devredildiği ifade edilmiş ise de yerinde inceleme yapan Sayıştay Denetçisine de ibraz edildiği üzere 2018 yılına esas olmak üzere takdir komisyonunun aldığı karar gereği ilgili firmaların her birisinden 175.000 TL şartlı bağış alındığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; "*Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.*" belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında sayılmış ve belirtilen hizmetin Danıştay'ın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği belirtilmiştir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre de kira; taşınır ve taşınmaz malların ve hakların kiralanması veya kiraya verilmesi anlamına gelmektedir.

Bu bağlamda; katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetlerin sonuçları itibariyle gelir getirici faaliyetler olduğu kabul edilmelidir. Çünkü bahsedilen işlemlerden sonra, ambalaj atıklarının lisanslı geri dönüşüm tesislerine satışı yapılmaktadır. Bu nedenle, mevzuatında imtiyaz olarak belediyelere verilen bir hakkın işletilmek üzere gerçek veya tüzel kişilere devredilmesi belli usul ve esaslar çerçevesinde yapılacaktır. Dolayısıyla, bahsi geçen imtiyazın devredilmesi protokolle değil ancak 2886 sayılı Devlet İhale Kanun hükümlerine göre olabilecektir.

Kamu idaresi cevabında söz konusu hizmetlerin sonuçları itibariyle gelir getirici faaliyetler olduğunun kabul edildiği, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun ilgili hükümlerine göre çalışmaların başlatıldığı, 31.03.2019 tarihinde yapılan yerel seçimler sonrasında oluşacak yönetim tarafından yapılmasının uygun görüldüğü belirtilmiş, ancak ihale yapıldığına ilişkin kanıtlayıcı herhangi bir bilgi ve belge gönderilmemiştir. Bu nedenle bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 10: İndirimli Emlak Vergisi Oranından Yararlanan Kişiler Hakkında Etkin Bir Tespit ve İnceleme Mekanizmasının Bulunmaması

Türkiye sınırları içinde bulunan binalar "bina vergisine" tabidir ve bina vergisini, binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenler ödemektedir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda söz konusu vergiye ilişkin detaylı düzenlemeler yapılmış, Kanun'un birinci kısmının ikinci bölümünde muafiyet ve istisna hükümlerine yer verilmiştir. Bu bölümde yer alan daimi ve geçici muafiyetlerin dışında

www.balioglu.net

Kanun'un "Nispet" başlıklı 8'inci maddesinde aynen;

"Cumhurbaşkanı, kendisine bakmakla mükellef kimsesi olup onsekiz yaşını doldurmamış olanlar hariç olmak üzere hiçbir geliri olmadığını belgeleyenlerin, gelirleri münhasıran kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıktan ibaret bulunanların, gazilerin, engellilerin, şehitlerin dul ve yetimlerinin Türkiye sınırları içinde brüt 200 m²'yi geçmeyen tek meskeni olması (intifa hakkına sahip olunması hali dahil) halinde, bu meskenlerine ait vergi oranlarını sıfıra kadar indirmeye yetkilidir. Bu hüküm, yukarıda belirtilenlerin tek meskene hisse ile sahip olmaları halinde hisselerine ait kısım hakkında da uygulanır. Muayyen zamanda dinlenme amacıyla kullanılan meskenler hakkında bu hüküm uygulanmaz. Geliri olmadığını belgelemenin usul ve esaslarını belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir" ifadesine yer verilerek belli şart ve durumda olanlar için vergi oranlarının Cumhurbaşkanının (eskiden BKK) kararı ile sıfıra kadar indirilebileceği düzenlenmiştir.

Anılan hükmün verdiği yetkiye dayanılarak muhtelif tarihlerde çıkarılan Bakanlar Kurulu kararları ile 1999-2006 yılları için, 2006/11450 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile de 2007 ve müteakip yıllar için yukarıda bahsedilen durumlarda bina vergisi oranının sıfır olarak uygulanacağı belirlenmiştir.

www.balioglu.net

Konu hakkında yayımlanan 38 seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nde hiçbir geliri olmadığını beyan eden mükelleflerin, indirimli vergi oranından yararlanabilmeleri için, hizmet karşılığı elde edilen ücret geliri, ticari, sınai ve mesleki faaliyet geliri, tarımsal faaliyet geliri, menkul ve gayrimenkul geliri, faiz ve temettü geliri veya benzeri türde bir gelirinin olmaması gerektiği belirtilmiş, mükelleflerin daha sonradan yukarıda belirtilen türden bir gelir elde etmeleri veya ikinci bir mesken binasına sahip olmaları halinde bu durumun belediyeye bildirilmesi zorunlu tutulmuştur.

Aynı şekilde mezkûr Tebliğ'de Sosyal güvenlik kurumlarından emekli, dul, yetim, ölüm ve malûliyet aylığı alanların, bu aylıkları dışında başka gelirlerinin bulunması halinde, bunlara ait meskene indirimli vergi oranının uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

57 seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nde emlâk vergisi işlemlerinde mükellefler tarafından bildirilen hususların teyidinin, mükelleflerden belge istenmeden ilgili kurum ve kuruluşlardan yapılması gerektiği, bu bağlamda belediyelerce, mükelleflere ait kimlik bilgilerinin İçişleri Bakanlığı Kimlik Paylaşım Sistemi, tapu kayıtlarının Tapu ve

Kadastro Bilgi Sisteminden alınabileceği, mükelleflerin şehit, gazi, dul, yetim ve emekli olduklarına ilişkin bilgilerin ise Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığından elektronik ortamda sağlanacağı belirtilmiş, gerek duyulması halinde bildirimlerin kontrolü amacıyla bildirime konu taşınmazlarda yoklama ve tespit yapılabileceği düzenlenmiştir.

Konu hakkında yayımlanan bir başka Genel Tebliğ olan 44 seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nin "II- Hiçbir Geliri Olmadığını Beyan Eden Mükelleflerin Geliri Veya İkinci Bir Meskeni Bulunduğunun Tespit Edilmesi Halinde Yapılacak İşlemler" başlıklı bölümünde; indirimli vergi oranından yararlanma şartlarını taşımadığı halde, gerçek dışı taahhütte bulunmak suretiyle indirimli vergi oranından yararlanan mükellefler ile durumunda meydana gelen değişikliği bildirmeyen mükelleflerden alınması gereken verginin cezalı olarak ve gecikme faizi ile birlikte alınacağı açıklanmıştır.

İdareye ilişkin gelir kayıtlarının incelenmesi sonucunda; "hiç geliri olmamak" veya "Sosyal Güvenlik Kurumundan alınan aylık dışında geliri olmamak" sebepleriyle indirimli emlak vergisinden faydalanan kişilerden bir kısmının yukarıda bahsedilen şartları sağlayamadığı görülmüştür. Buna rağmen İdare tarafından diğer kurum ve kuruluşlardan yeterli bilgi alınarak etkin bir inceleme yapılmadığından söz konusu husus tespit edilememiş, gerekli yaptırımlar uygulanamamıştır.

www.balioglu.net

İnceleme kapsamında ilk olarak İdareden "emeklilik" ve "hiç geliri olmamak" sebepleriyle indirimli emlak vergisinden faydalanan kişilere ait T.C. kimlik numaraları ve diğer detaylı bilgiler alınmış, söz konusu bilgiler Gelir İdaresi Başkanlığından alınan bilgiler ile karşılaştırılmıştır. Bu kapsamda mezkûr vergi indiriminden faydalanmasına rağmen son 5 yıl içinde ücret geliri, ticari, sınai ve mesleki faaliyet geliri, tarımsal faaliyet geliri, menkul ve gayrimenkul geliri, faiz ve temettü geliri veya benzeri türde gelir elde eden kişiler tespit edilmiştir. Söz konusu hususa ilişkin yıllar itibariyle toplam sayılara aşağıda yer verilmiştir:

Tablo 10:İndirimli Emlak Vergisinden Yararlanmasına Rağmen GİB Kayıtlarına Göre Yıllar İtibariyle Gelir Elde Eden Kişi Sayısı

Sıra	Yıl	Kişi Sayısı
1	2014	147
2	2015	151
3	2016	140
4	2017	134
5	2018	137

Bununla birlikte vergi indirimden faydalanan kişiler ile SGK kayıtları karşılaştırılmış bazı kişilerin çeşitli kapsamlarda aktif sigortalı olmasına rağmen bu indirimden faydalandığı

görülmüştür.

Tablo 11:İndirimli Emlak Vergisinden Yararlanmasına Rağmen SGK Kayıtlarına Göre Yıllar İtibariyle Aktif Sigortalı Olan Kişi Sayısı

Sıra	Yıl	Kişi Sayısı
1	2014	3.633
2	2015	3.414
3	2016	3.094
4	2017	2.833
5	2018	2.638

Yukarıda yer alan tablolardan da görüleceği üzere indirimli emlak vergisi hakkı olmayan veya bu hakkını daha sonradan kaybeden bazı kişiler söz konusu hususu İdareye bildirmemiş, İdare de bu durumlar için gerekli ve yeterli kontrol mekanizmalarını çalıştırmamıştır. Hatta SGK ve GİB kayıtlarının beraber ele alınması neticesinde bazı kişilerin ilgili yıllarda hem SGK'da aktif sigortalı olduğu hem de ücret dışı elde edilen gelirleri sebebiyle GİB'e beyanname verdikleri görülmüştür.

Tablo 12: İndirimli Emlak Vergisinden Yararlanmasına Rağmen Hem SGK Hem GİB Kaydı Bulunan Kişi Sayısı

Sıra	Yıl	Kişi Sayısı
1	2014	41
2	2015	40
3	2016	47
4	2017	41
5	2018	30

www.balioglu.net

İndirimli vergiden yararlanmak isteyen veya mevcut haktan yararlanan kişilerin beyanları üzerinden hareketle, aktif sigortalı olarak çalışıp çalışılmadığı, emekli aylığı dışında herhangi bir gelir, ücret ya da kazanç elde edilip edilmediği araştırılmalıdır. Bu kapsamda gerek Sosyal Güvenlik Kurumu gerekse de vergi daireleri ile resmi yazışmalar gerçekleştirilmesi, veri paylaşımı konusunda protokoller yapılması verginin güvenliği açısından önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu 8'inci maddesinde yer alan ve muafiyet uygulanabilecek durumda olan kişiler belirtilmiş, tüm kişiler için ortak olarak Türkiye sınırları içerisinde brüt 200 m2'yi geçmeyen tek meskenlerinin olması şartı getirildiği, ancak gelir açısından sadece 2 kategoride (Hiçbir geliri olmayanlar, gelirleri sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıktan ibaret olanlar) şart getirildiği, gaziler, engelliler ve şehitlerin dul ve yetimlerinde gelir şartı getirilmediği ifade edilmiştir.

Kurum tarafından son 5 yıllık dönemde muafiyet işlemleri uygulanırken önce

mükelleflerin hangi sınıflandırmada olduğunun tespit edildiği, bulunduğu sınıfın ilgisine göre "Sosyal Güvenlik Kurumu Emeklilik bilgisi", "Sigorta tescil belgesi", "Taşınmaz Bilgileri Dökümü", "Gelir İdaresi Başkanlığı İnternet Vergi Dairesi aracılığıyla mükellefiyet durumu belgesi" ve "Sağlık Kurulu Engelli Raporu" gibi belgelerin mükelleflerden veya ilgili kurumlardan edinilerek değerlendirmenin yapıldığı,

Değerlendirme sonucunda ilgili mesken dışında taşınmaza rastlanılması durumunda öncelikle taşınmazın arsa veya arazi olma durumuna bakıldığı, daha sonra kullanım amacı ve gelir açısından incelendiği,

Gelir İdaresi Başkanlığı İnternet Vergi Dairesi mükellefiyet durumu sorgulamalarında; mükellefiyet durumunun "potansiyel" ve "Faal" olması durumlarına bakıldığı, "terk" olması halinde ise bağlı olunan vergi dairesinden terk tarihine ilişkin evrak istenildiği,

Gelir şartı bulunan mükelleflerin yerleşim adreslerinin kontrol edildiği, mükellef başka birine ait taşınmazda oturuyorsa kiracılık ilişkisinin sorgulandığı ve değerlendirmenin buna göre şekillendiği,

www.balioglu.net

Muafiyetler sisteme işlenirken sicil modülünde işlem yapıldığı, muafiyet türünün ilgili memur tarafından seçildiği, ancak 09.04.2018 tarihinde yazılım programı değişikliği sebebi ile muafiyet türlerinde(engelli-geliri olmayan) aktarım sırasında tür bazında karışıklık oluştuğu, bu sebeple SGK kayıtları ve Gelir İdaresi Başkanlığı sorgulamalarında, kaydı bulunanlar içerisinde gelir şartı bulunmayan mükelleflerin de mevcut olduğu,

Geçmişte işlenen muafiyet türlerinde sadece emekli kartı ile işlem yapıldığı, muafiyet işlenen sicillerde iptal işlemi yapılabilmesi için her şahıs için idarece Gelir İdaresi Başkanlığı, SGK ve Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ile yazışmalar yapılması gerektiği, Mükellefin vefat ve ikametgâh durumunun otomosyon programı üzerinden sorgulanması gerektiği,

Geçmişe dönük yapılan taramalarda (önce ki dönemlerde muafiyet işlemelerinin sağlıklı yürütülmemesi sebebiyle) tek bir koşul üzerinden iptal işlemi yapılamadığı, tam doğru sonuca ulaşmak için tüm parametrelerin kontrol edilmesi gerektiği,

Yazışmalar haricinde yapılan tüm işlemlerin farklı erişim portallarından, manüel olarak yapılması ve portallara erişim yetkisinin belirli kişilerle sınırlandırılması sebebiyle iptal işlemlerinin makul süreleri aştığı, muafiyetle ilgili çalışmalarda birden fazla personele yetki verilerek işlemlerin hızlandırılmasının amaçlandığı, denetim raporuna konu olan

eksiklikler için gerekli çalışmaların başlatılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında Kurum tarafından muafiyet işlemleri uygulanırken yapılan kontrollere detaylı bir şekilde yer verilmiştir.

Yapılan işlemler ve kontroller yerinde olmakla birlikte yeterli düzeyde olmadığı bulguda verilen karşılaştırma tablolarından anlaşılmaktadır. Bu nedenle kamu İdaresi cevabında belirtildiği üzere yazılım programı değişikliği sebebiyle muafiyet türlerinde oluşan karışıklığın bir an önce giderilmesi, ilgili parametrelerin gerek otomasyon sistemi üzerinden gerekse de ilgili kurumlarla yazışma gerçekleştirilerek tekrardan kontrol edilmesi ve eski tarihlerden kaynaklı hataların giderilmesi Kurum gelirleri ve verginin güvenliği açısından önem arz etmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 11: Kurum Araçlarının Mevzuata Aykırı Olarak Muhtelif Dernek Faaliyetlerinde Kullandırılması

www.balioglu.net

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları tek tek sayılmış, amatör spor kulüplerine yapılacak yardım dışında diğer derneklere, vakıflara, sivil toplum kuruluşlarına veya kişilere ücretsiz hizmet ve yardım yapılabileceğine dair bir hükme yer verilmemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçelerden yardım yapılması" başlıklı 29'uncu maddesinin birinci fıkrasında:

"Gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılamaz, yardımda bulunulamaz veya menfaat sağlanamaz. Ancak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir." hükmü yer almaktadır.

Mezkûr düzenleme önceleri belediyeleri de kapsamakta iken,12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesine üçüncü fıkra eklenmiş ve belediyelerin dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapabilmesinin önü tamamen kapatılmıştır.

Yukarıda anlatılan mevzuat hükümlerinden açıkça anlaşılacağı üzere dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere belediyeler tarafından yardım

yapılabilmesinin kanuni dayanağı yoktur.

İdareye ait araçların görevlendirme yazılarının incelenmesi sonucunda; çeşitli dernek (il, ilçe, köy dernekleri, eğitim ve kültür dernekleri vs.), vakıf, sivil toplum kuruluşu ve kişiler için İdareye ait otobüs ve minibüs gibi araçların görevlendirildiği, bunun için de söz konusu kişi ve kurumlardan herhangi bir ücret alınmadığı görülmüştür. 2018 yılında bu şekilde yapılan tahsislerden bir kısmına örnek mahiyetinde aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 13:2018 Yılı İçinde ki Araç Tahsislerinden Bir Kısmı

Dernek/Vakıf	Gidilen Yer	Tarih	Program
Esenyurt T. Temsilciliği	Yenikapı	02.03.2018	Etkinlik
Esenyurt T. Temsilciliği	Yenikapı	2.03.2018	Etkinlik
… Derneği	Fenerbahçe(Ülker Arena)	2.03.2018	Etkinlik
... Üniversitesi	Okçular Vakfı	2.03.2018	Etkinlik
... Vakfı	Sinan Erdem S.Salonu	3.03.2018	Etkinlik
Siyasi Parti	Beşiktaş	4.03.2018	Etkinlik
… Üniversitesi	Ataşehir	28.03.2018	Etkinlik
… Derneği	Süleymaniye	8.04.2018	Gezi
Malatya … Derneği	Çatalca	13.05.2018	Piknik
Ardahan … Dernekleri	Ardahan-Çıldır	8.02.2018	Gezi
… Derneği	Batman-Merkez	10.02.2018	Gezi
Siyasi Parti	İzmit-Kartepe	18.02.2018	Gezi
… Üniversitesi(Vakıf)	Ankara	24.02.2018	Etkinlik
… Derneği	Ankara-Kızılcahamam	9.03.2018	Gezi
Adıyaman … Der.	Bolu	10.03.2018	Gezi
Ordu … Çevre Köyleri Y.D	Ankara	15.03.2018	Etkinlik
Siyasi Parti	Ankara Merkez	17.03.2018	Gezi
… Üniversitesi	Edirne	16.04.2018	Gezi
Sivas … Köy. Dern.	Sivas	20.04.2018	Gezi
G. … Köy Derneği	Ardahan	13.06.2018	Piknik
Samsun … K. Derneği	Amasya	14.06.2018	Gezi
Ardahan …Köyleri Der.	Ardahan	12.07.2018	Etkinlik
Kıraç … Evi	Tokat	17.08.2018	Gezi
T…Derneği	Yozgat	22.08.2018	Gezi
Esenyurt … Der.	Nevşehir	28.09.2018	Gezi

Kanunî dayanağı olmadan dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilmesi veya kamu kaynağı kullandırılması hem 5018 sayılı Kanun'a hem de 5393 sayılı Kanun'a aykırıdır. Bu şekilde yapılan araç tahsisleri kamu imkânlarından faydalanmada eşitliği sağlamaktan uzak olacağı gibi kamu kaynaklarının ekonomik ve verimli kullanılmasının da önüne geçecektir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; özetle 5393 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesine yer verilerek hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapmanın belediyelerin görevleri arasında olduğu, belediye tarafından bu bağlamda çalışmalar yapılarak konunun değerlendirildiği,

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde sosyal ve kültürel hizmetlerin belediyelerin görevleri arasında sayıldığı, derneklere kurum araçlarının kullandırılmasının kültürel hizmetlerin başarıyla uygulanmasına yönelik olduğu,

Aynı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde belediyelerin mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabileceğinin, geçici olarak araç ve personel temin edebileceğinin düzenlendiği,

Hemşehrilerin aidiyet duygusunun dışa vurumunun bu derneklerde yüksek düzeyde olduğu, belediyenin bunu göz ardı ederek sosyal ve kültürel çalışma yapmamasının mümkün olmayacağı,

Söz konusu hizmetlere başvuran kişi ve kurumların taleplerinde kamu imkânlarından faydalanmakta tutarlılık ve eşitlik ilkesinin zedelenmemesinin gözetildiği, iş ve görevlendirmelerin bir hizmet üretimi olarak gerçekleştirildiği,

Bulguda yer alan tespit ve tavsiyeler dikkate alınarak işlemlerin başlatılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak gerek hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi amacıyla gerekse de genel olarak sosyal ve kültürel hizmetler amacıyla yapılan işlerde belediyeler sınırsız yetkiye sahip değillerdir. Kamu kurumlarına verilen görev ve yetkilerin nasıl kullanılacağı, hangi kısıtlamalara tabi oldukları yine kanun ve diğer mevzuatta ayrıntılı olarak düzenlenmektedir. Kanunlarda yazılı bazı maddelerin esas alınarak diğer maddelerin görmezden gelinmesi hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmaz.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçelerden yardım yapılması" başlıklı 29'uncu maddesinin birinci fıkrasında:

"Gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılamaz, yardımda bulunulamaz veya menfaat sağlanamaz. Ancak, genel yönetim kapsamındaki kamu

www.balioglu.net

idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir." hükmü yer almaktadır.

Mezkûr düzenleme önceleri belediyeleri de kapsamakta iken,12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesine üçüncü fıkra eklenmiş ve belediyelerin dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapabilmesinin önü tamamen kapatılmıştır. Bir başka deyişle kanun koyucu açık bir irade beyanı ile belediyelerden dernek, vakıf ve benzeri kuruluşlara yapılacak kamu kaynağı transferlerini, yardım ve menfaati tamamen yasaklamıştır.

5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri yapılması hususu düzenlenmiş, söz konusu husus ise belli şart ve kurallara bağlanmıştır. Bu nedenle kurallarına uygun bir ortak hizmet projesi olmadan sadece ilgililerin talebi üzerine belediye kaynaklarının mezkur dernek, vakıf ve benzeri kuruluşlara kullandırılması kanuna açık aykırılık oluşturmaktadır.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında belirtilen "belediyelerin mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabileceği, geçici olarak araç ve personel temin edebileceği" hususunun ise bulgu konusu görevlendirmelerle hiçbir ilgisi bulunmamaktadır. Zira 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde yer alan bu hükme ilişkin madde metninde de açıkça görüleceği üzere diğer mahalli idareler ile merkezi idareye yapılabilecek araç ve personel temininden bahsedilmektedir. Dernek, vakıf ve sivil toplum kuruluşları ne mahalli idare ne de merkezi idare tanımı içerisinde yer almaktadır. Bu nedenle söz konusu maddenin ilgili bendinin bu kuruluşlar için uygulama alanı bulunmamaktadır.

Bulguda yer alan tespit ve tavsiyeler dikkate alınarak işlemlerin başlatılacağı ifade edilmiş ancak düzeltme amacıyla ne gibi işlemlerin yapıldığı bildirilmemiştir. Bu nedenle söz konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 12: Kurum Lehine Sonuçlanan Davalardan Vekâlet Ücreti Tahsil Edilmemesi

İdare tarafından veya İdareye karşı açılan davalarda davanın sonucuna göre mahkeme tarafından taraflar lehine vekâlet ücretine hükmedilmektedir.

6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 330'uncu maddesinin 1 numaralı fıkrasında vekil ile takip edilen davalarda mahkemece, kanuna göre takdir olunacak vekâlet ücretinin taraf lehine hükmedileceği belirtilmiştir.

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 mahkemeler tarafından hükmedilen vekâlet ücretinin, taraflar lehine bir hak ya da aleyhine bir yükümlülük doğurduğu anlaşılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 82'nci maddesinde belediye lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle hükme bağlanarak karşı taraftan tahsil olunan vekâlet ücretlerinin avukatlara dağıtımı hakkında 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun hükümlerinin kıyas yolu ile uygulanacağı belirtilmiş, 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; diğer mevzuatta 1389 sayılı Kanun'a yapılan atıfların bu Kanun Hükmünde Kararnameye yapılmış sayılacağı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Mezkûr KHK'nın 14'üncü maddesinin 1 numaralı fıkrasında aynen;

"Tahkim usulüne tabi olanlar dahil 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." hükmüne yer verilmiştir.

İdarenin taraf olduğu dava dosyaları ve emanet hesaplarının incelenmesi sonucunda; İdarenin taraf olduğu davalardan İdare aleyhine sonuçlananlarda karşı taraflara vekalet ücreti ödemesi yapıldığı, ancak İdare lehine sonuçlanan davalarda mahkemelerce İdare lehine hükmedilen vekalet ücretlerinin tahsil edilmediği görülmüştür. Bu kapsamda 2018 yılı sonuna kadar toplam 1.260.828,39 TL vekâlet ücretinin tahsili için gerekli işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

İdarenin taraf olduğu davalar sonucu, İdare lehine hükmedilen vekâlet ücretleri öncelikle emanet hesabına alacak kaydedilmeli, kaydedilen tutarlar 659 sayılı KHK'da

belirtilen sınırlar dâhilinde İdare avukatlarına dağıtılmalıdır. Bu dağıtım sonunda arta kalan tutarlar üçüncü bütçe yılı sonunda İdarenin bütçesine gelir kaydedilmelidir. Söz konusu tutarların tahsil edilmemesi hem İdare bünyesinde görev yapan avukatların kanunen hakları olan tutarları alamamalarına hem de üçüncü bütçe yılı sonunda bütçeye gelir kaydedilmesi gereken tutarların gelir olarak kaydedilememesine sebebiyet vermektedir. Bu nedenle hatalı işlemin düzeltilmesi hem personel hakları hem de İdare gelirleri açısından önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle idare lehine 2019 yılından geriye doğru 10 yıllık süreçte vekâlet ücretine hükmedilen 1173 adet dosya için tahsili amacıyla tebligatların gönderildiği ve tahsilat işlemlerine başlanıldığı,

2018 ve 2019 yılları için ilgili mevzuat gereği avukatlara dağıtılması gereken tutarların dağıtıldığı, hazineye irat kaydedilmesi gereken tutarlara ait işlemlerin gerçekleştirildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında idare lehine 2019 yılından geriye doğru 10 yıllık süreçte vekâlet ücretine hükmedilen 1173 adet dosya için tahsilat işlemlerine başlanıldığı ve avukatlara 2018 ve 2019 yılları için vekâlet ücreti dağıtımı yapıldığı belirtilmiş, söz konusu hususa ilişkin bilgi ve belgelere cevap ekinde yer verilmiştir. Bu nedenle bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 13: Kurum Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

Belediyelerin kira, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamındadır. Bu nedenle gerek mülkiyeti doğrudan belediyelere ait olan gerekse de mülkiyeti belediyelere ait olmamakla birlikte tasarruf hakkı kanunlarla bu kurumlara bırakılan taşınmazların kiralanmasına ilişkin işlemler 2886 sayılı Kanun'da yazılı amir hükümlere uygun olarak gerçekleştirilmelidir.

Söz konusu Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği, ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

Söz konusu hükmün belediye taşınmazları için uygulanıp uygulanmayacağı ihtilaflı iken 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde; *"2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır."* ifadesine yer verilerek söz konusu tereddüt ortadan kaldırılmıştır.

Belirtilen mevzuat hükümlerine göre; kamuya ait olan bir taşınmazın işgal edilmesi olağan bir durum olmayıp bu yerlerin tahliye ettirilerek idareye teslim edilmesi gerekmektedir. Ecrimisil de kamuya ait taşınmaz malın işgal edilmesinin bedeli olup bir kiralama yöntemi değildir. İşgal edenden istenen ecrimisil bedelinin, kira ödemesi gibi ileriye doğru devam ettirilmek suretiyle kamuya ait olan taşınmaz üzerinde işgalin sürdürülmesi söz konusu mevzuat hükmünün amacına uygun düşmemekte, kamu malının kullanılmasından kamunun dışlanmasına ve kamu malını hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirilmesine neden olmaktadır.

İdare mülkiyetinde veya tasarrufu altında bulunan taşınmazların incelenmesi neticesinde; kamuya terk edilen yol, yeşil alan, park gibi taşınmazların bazı gerçek ve tüzelkişilerce işgal edildiği, bu taşınmazların tahliye edilmeyerek ecrimisil karşılığında işgal edenlere kullandırıldığı tespit edilmiştir. Söz konusu yerlere ilişkin detaylı bilgilere aşağıda tabloda yer verilmiştir:

www.balioglu.net

Tablo 14:Ecrimisil Karşılığından Kullandırılan Yerlerin Bir Kısmı

Fiilen Kullanan Kişinin Adı-Soyadı Veya Unvanı	Adresi	Mülkiyet Durumu	Mevcut Kullanım Durumu	Ecrimisil Başlangıç Tarihi	Ecrimisil Başlangıç Bedeli (Aylık)	2018 Yılı Güncel Ecrimisil Bedeli (Aylık)
T.G.	İstiklal Mah. Meşrutiyet Cad. No:7 Ve 575.Sk No:12 Kesişimi	Esenyurt Belediyesi	Halk Ekmek Büfesi	13.04.2010	100	200,88
M.- S. U.	Mehterçeşme Mah. Cumhuriyet Cad.	Esenyurt Belediyesi	Halk Ekmek Büfesi	1.12.2010	130	177,10
E. A.	E 5 Karayolu Üzeri Gökevler Mah.Autopiya Yanı	Esenyurt Belediyesi	Büfe	2.12.2010	300	512,68
S.A.	Esenyurt Güzelyurt Mah.	Esenyurt Belediyesi	Büfe	2.03.2011	200	
H.K.	Sanayi Mah. Mehmet Deniz Kopuz Cad. 130 Sok.	Esenyurt Belediyesi	Büfe	24.04.2012	150	238,90

T.T.	Pınar Mah. 1250 Sok. Bilal Yazkur Parkı	Esenyurt Belediyesi	Büfe	6.06.2012	100	
A.K.	Yeşilyurt Mah. Cumhuriyet Cad.	Esenyurt Belediyesi	Büfe	11.01.2013	100	152,15
K.A.	Atatürk Mah. Adnan Menderes Cad. İle 223 Sok. Kesişimi	Esenyurt Belediyesi	Büfe	18.02.2013	250	364,50
M.T.	Osmangazi Mah. 2654 Sok. No 1/1	Esenyurt Belediyesi	Büfe	28.06.2013	400	577
A.T.	Mehmet Akif Ersoy Mah. Şehitler Park Üstü 1832 Sok. No 1 Bağdat Cad.	Esenyurt Belediyesi	Büfe	29.01.2014	100	140,50
K.E.	Esenyurt Fatih Mah. 19 Mayıs Bulvarı	Esenyurt Belediyesi	Taksi Durağı	14.01.2014	250	351,82
K..Tekstil Gıda CafeHiz.	Turgut Özal Mah. 64 Sok No 10	Esenyurt Belediyesi	Kafeterya	5.09.2018	1550	1550
K. E.	Esenyurt Fatih Mah. 19 Mayıs Bulvarı	Esenyurt Belediyesi	Taksi Durağı	14.01.2014	250	351,82
D.Ö. Dağıtım	Fatih Mah. 19 Mayıs Bulvarı Cumhuriyet Meydanı	Esenyurt Belediyesi	Gazete Bayi	27.01.2017	500	1144
K. Tekstil Gıda Cafe Hiz.	Turgut Özal Mah. 64 Sok. No 10	Esenyurt Belediyesi	Kafeterya	5.09.2018	1550	1550
H.T.	Doğan Araslı Bulvarı İle 679 Sok. No:34 Karşısı Yenikent Kültür Mrk. Bahçesi İçi	Esenyurt Belediyesi	Kafeterya	2.07.2018	800	800
A. Y.	Atatürk Mah. Gazi Cad. Necmettin Erbakan Parkı İçi	Esenyurt Belediyesi	Kafeterya	2.07.2018	1007	1007
Ş. G. İnşaat	Cumhuriyet Mah. 1985. Sokak No:7 Safir Residence Önünde Bulunan Park	Esenyurt Belediyesi	Otopark Alanı	7.04.2010	500	937
R.E.	Çakmaklı - Akçaburgaz Mah. 4 .Cad. 108 Sok.	Esenyurt Belediyesi	Mermer Depo	15.05.2013	100	127

www.balioglu.net

Yukarıdaki tabloda ecrimisil karşılığı kullandırılan yerlere ilişkin bilgiler mevcuttur. Söz konusu yerler ticari faaliyette bulunan kişi ve kurumlar tarafından uzun süredir işgalli olarak kullanılmaktadır. Ecrimisil uygulamasının bu şekilde ihalesiz kiralama yöntemi olarak kullanılmasının 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık teşkil edeceği açıktır. Bu yerlerden imar mevzuatına göre kiralamaya uygun olanların ihale edilerek kiraya verilmesi; kiralanabilir duruma getirilemeyenlerin ise tahliyelerinin gerçekleştirilip imar planlarındaki kullanım amaçlarına uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle raporda belirtilen hususların imar mevzuatı çerçevesinde incelenerek 2886 sayılı Kanun'a göre ihale edilmek suretiyle kiralama işlemlerine, kiralanamayacak durumda olanların da tahliyeleri ile ilgili işlemlere başlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguda önerilen şekilde işlem tesis edileceği belirtilmiş, ancak yapılan işlemlere ilişkin kanıtlayıcı herhangi bir bilgi ve belge gönderilmemiştir. Bu nedenle bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 14: Sosyal Denge Sözleşmesinde Mevzuata Aykırı Hükümlerin Olması

Kurum ile en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında 10.07.2018 tarihinde imzalanan ve 15.07.2018 ile 31.03.2019 tarihleri arasında geçerli olan sosyal denge sözleşmesinin incelenmesi neticesinde; söz konusu sözleşmede mevzuata aykırı hükümlerin yer aldığı görülmüştür. Söz konusu aykırılıklara ilişkin detaylı açıklamalara aşağıda maddeler halinde yer verilmiştir.

A) Sosyal denge tazminatının kanunlarla belirlenen tavan tutarı geçmesi

Mahalli idarelerde çalışan kamu personelleri ile hangi usul ve esaslara göre sosyal denge sözleşmesi imzalanacağı ve bu sözleşme neticesinde verilecek tazminatın tavan tutarı yasalarla belirlenmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, söz konusu tazminat tutarının 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ile ilgili belediyede en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği ifade edilmiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikalıları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun *"Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması"* başlıklı 32'nci maddesinde söz konusu sözleşmeye ilişkin detaylı bilgilere yer verilmiştir. Aynı Kanun'un Geçici 14'üncü maddesinde ise Kanun'un yürürlük tarihinden (11.04.2012) önce imzalanan ve bu tarih itibariyle yürürlükte bulunan sözleşmelerde unvanlar itibariyle belirlenen tazminat tutarlarının 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmesi durumunda eski sözleşmede unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutarların belli bir tarihe kadar tavan tutar olarak esas alınabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin *"Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme"* başlıklı dördüncü bölümünün 1'inci maddesinin birinci fıkrasında belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, ödenebilecek sosyal denge tazminatının aylık tavan tutarı, en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'ü olarak belirlenmiş ve tazminatın bu tutarı aşmamak kaydı ile ödenebileceği karara bağlanmıştır.

www.balioglu.net

Buna göre; şayet 11.04.2012 yılında yürürlükte olan bir sözleşme var ise bu sözleşmede yer alan tavan tutarlar ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutar (*en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'ü*) kıyaslanacak, hangisi yüksek ise unvanlar itibariyle ödemeye esas alınabilecektir.

Yapılan incelemelerde İdare ve personeller arasında akdedilmiş ve 11.04.2012 tarihinde yürürlükte bulunan herhangi bir sosyal denge sözleşmesi bulunmadığı görülmüştür. Bu nedenle 2018 yılı için belediyede çalışan personele en yüksek devlet memuru aylığının(ek gösterge dahil) %100'ü olarak belirlenmiş tutarın üzerinde ödeme yapılması mümkün değildir.

Kurum tarafından 2018 yılı için personele ödenen sosyal denge tazminat tutarlarının tespitinde yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak toplu sözleşmede yer alan tavan tutarların aşıldığı, personele net 1.750,00 TL, 1.400,00 TL, 1.100,00 TL gibi tazminatların ödendiği hatta fiilen görev yapan başkan yardımcılarına meclis üyesi başkan yardımcılarına tahsis edilen ödeneği tamamlatacak şekilde ödeme yapıldığı görülmüştür.

B) Dayanışma aidatı için personeller arasında farklı oranların belirlenmesi

4688 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesinde üyelerin ödeyecekleri üyelik ödentileri sendika gelirleri arasında sayılır iken; 28'inci maddesinin ikinci fıkrasında ise toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayrım yapılamayacağı ifade edilmiştir.

Her ne kadar Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin *"Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme"* başlıklı dördüncü bölümünün 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında *"Sosyal denge sözleşmesi imzalayan sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinden aynı unvanlı personelden alınacak aidatın iki katına kadar taraf sendika sosyal denge sözleşmesi aidatı alabilir. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanır."* denilse de, Danıştay 11. Dairesinin E.2017/2122 numaralı Kararı ile mezkur düzenlemenin yürütmesi durdurulmuştur.

www.balioglu.net

İdare ile sendika arasında imzalanan sözleşmenin 11'inci maddesinde çalışanların sözleşmeden yararlanabilmesi için, taraf sendikaya üye olan personelden toplu sözleşmede elde ettikleri ücretin %2'si; başka bir sendikaya üye olanlardan % 4'ü oranında dayanışma aidatı kesilmesi şartına yer verilmiştir. Bu şekilde personelden farklı oranlar üzerinden aidat kesilmesi aynı kadro veya unvanlarda çalışan personel arasında ayrım (eşitsizlik) yapılmasına sebebiyet vermektedir.

C) Sözleşmede sosyal denge tazminat tutarı dışında çeşitli hükümlerin yer alması

Mahalli idarelerde düzenlenen sosyal denge sözleşmelerinin yasal dayanaklarını oluşturan gerek 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde gerekse de 375 sayılı KHK'nın Ek 15'inci maddesinde; belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine hangi usul ve esaslarda sosyal denge tazminatı ödenebileceği, ödenecek tazminatın aylık tavan tutarının nasıl belirleneceği ile ilgili hükümlere yer verilmiş, bunun dışında çeşitli düzenlemeler yapılabileceğine ilişkin bir kayda yer verilmemiştir.

Ayrıca, 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinin birinci fıkrasının son cümlesinde "*Bu sözleşme bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz*." denilerek, sosyal denge sözleşmesinin 4688 sayılı Kanun kapsamında toplu sözleşme olarak sayılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu düzenlemelere rağmen bulgu konusu sosyal denge sözleşmesinin 15'inci bölümünde yer alan *"Sosyal Denge Yardım Tutarları"* başlığı altındaki maddede net 50.000,00 TL emekliliği özendirme primi, 16. bölümünde Ramazan bayramı yardımı ve Kurban bayram yardımı olarak net 1.100,00 TL, 17. bölümünde 1.000,00 TL izin yardımı gibi sosyal denge tazminat tutarının dışında çeşitli ödemelere yer verilmiştir. Çeşitli başlıklar altındaki maddelerde yer alan düzenlemeler sosyal denge sözleşmesinde yer almaması gereken ve bu yönüyle yasal dayanaktan yoksun hükümlerdir.

Yukarıda bahsi geçen açıklamalar neticesinde, İdare ile yetkili sendika arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinin yasalarla sınırlanan çerçevede tanzim edilmesi, tazminat tutarının, sözleşme süresinin ve yapılacak kesintilerin belirlenmesinde mevzuata uygun hareket edilmesi önem arz etmektedir

Kamu idaresi cevabında; özetle

- Sosyal denge tazminatının kanunlarla belirlenen tavan tutarı geçmesi hususu ile ilgili olarak;

www.balioglu.net

4688 sayılı yasanın 32 inci maddesinin 1 inci fıkrasına yer verilerek memurlara bir takım sosyal haklar tanınmasına yasal bir engel bulunmadığı, denetim raporunda ileri sürülen hususların uluslararası antlaşmalar ile hüküm altına alınan düzenlemeler ve yüksek mahkemelerin konuya ilişkin olarak vermiş olduğu kararlara aykırı olduğu,

Kamu emekçilerinin sendikal haklarının hemen hemen bütün evrensel insan hakları ve özgürlükleri ile ilgili belgelerde yer aldığı, temel insan hakları içerisinde yer alan sendikal hakların; özgür biçimde örgütlenme, toplu sözleşme yapma ve grev hakkını kapsadığı,

Bu haklar içerisinde kamu çalışanları da dahil olmak üzere bütün çalışanların toplu sözleşme yapma hakkı, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 8 temel sözleşme arasında saydığı 98 sayılı Sözleşmesinde yer aldığı, "Teşkilatlanma ve Kollektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanmasına Müteallik 51 98 No'lu ILO Sözleşmesi"nin 08.08.1951 günlü 5834 sayılı yasayla onaylanmasının uygun bulunduğu,

98 Sayılı Sözleşmenin 4'üncü maddesinin toplu pazarlık hakkını düzenlediği, bu sözleşme uyarınca tüm çalışanların toplu sözleşme hakkının bulunduğu,

Anayasa'nın 90.maddesinin son fıkrasında Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmaların kanun hükmünde olduğunun belirtildiği, aynı maddede ayrıca

bunlar hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamayacağının düzenlendiği,

Ayrıca Anayasanın 90. maddesinin son fıkrasına "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır." hükmünün eklendiği, maddenin gerekçesinde de bu hususun vurgulandığı,

Sendikal hak ve özgürlükler açısından uluslararası belgeler ve sözleşmelerin kanunlar karşısında öncelikle uygulama niteliği kazandığı, 98 sayılı ILO sözleşmesinin iç hukukla bütünleşerek bağlayıcılık kazandığı, dolayısıyla kamu emekçilerinin toplu sözleşme yapma haklarının olduğu,

İdare ile yapılan sözleşmenin "Toplu Sözleşme" niteliğinde olduğu ve bu kapsamda memurlara tanınacak sosyal haklar konusunda herhangi bir sınırlama olmadığı ifade edilmiştir.

- Dayanışma aidatı için personeller arasında farklı oranların belirlenmesi ve Sözleşmede sosyal denge tazminat tutarı dışında çeşitli hükümlerin yer alması hususları ile ilgili olarak;

Dayanışma aidatının belediye ile ilgili sendika arasında yapılan sözleşme hükümlerine göre belirlendiği, bulguda belirtilen hususlar dikkate alınarak farklı oran uygulamalarına ilişkin işlemlerde gerekli düzeltmelerin yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu husus hakkında uluslararası anlaşmalara ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın mezkur anlaşmalara yapılan atıflarına yer verilmiştir. Ne var ki, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı" başlıklı 53'üncü maddesine 07.05.2010 tarih ve 5982 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi ile çeşitli fıkralar eklenerek bulgu konusu husus hakkında Anayasa'da doğrudan özel düzenleme yapılmıştır.

Mezkur düzenleme ile memurlar ve diğer kamu görevlilerinin toplu sözleşme yapma hakkına sahip olduğu, toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde tarafların Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabileceği, bu kararların kesin ve toplu sözleşme hükmünde olduğu, toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü ile diğer hususların kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Mahalli idarelerde çalışan kamu personelleri ile hangi usul ve esaslara göre sosyal denge sözleşmesi imzalanacağı ve bu sözleşme neticesinde verilecek tazminatın tavan tutarının ne olacağına ilişkin detaylı açıklamalar da Anayasa'da belirtilen hüküm uyarınca kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile düzenlenmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, söz konusu tazminat tutarının 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ile ilgili belediyede en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği ifade edilmiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikalıları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun *"Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması"* başlıklı 32'nci maddesinde söz konusu sözleşmeye ilişkin detaylı bilgilere yer verilmiştir.

Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin *"Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme"* başlıklı dördüncü bölümünün 1'inci maddesinin birinci fıkrasında belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, ödenebilecek sosyal denge tazminatının aylık tavan tutarı, en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %100'ü olarak belirlenmiş ve tazminatın bu tutarı aşmamak kaydı ile ödenebileceği karara bağlanmıştır.

Belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde İdarenin toplu sözleşmede belirtilen ödemelerin herhangi bir tavan tutara tabi tutulamayacağına ilişkin savunması yerinde değildir. Zira kanun koyucu tarafından Anayasa ile kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı getirildiği gibi yine Anayasa hükmü gereği çıkarılan kanunlar ile bunlara sınırlama getirilmesine de cevaz verilmiştir.

Bununla birlikte kamu idaresi cevabında bulguda belirtilen diğer hususlara ilişkin önerilen şekilde işlem tesis edileceği belirtilmiştir.

Buna göre Anayasa ve kanunlarda belirtilen sosyal denge tazminat ödemelerinde tavan tutar uygulamasına riayet edilmesi hem hukuka uygunluk hem de kurum gelirleri açısından önem arz etmektedir. Bulguda belirtilen diğer hususlarda gerekli işlemlerin tesis edileceği belirtildiğinden bulgu konusu tespitlerin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 15: Vergi ve Harçlardan Bazılarında Mevzuata Aykırı Usul ve Esasların Uygulanması

İdare gelirleri arasında önemli bir yer teşkil eden vergi ve harçlara ilişkin temel düzenlemeler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yapılmıştır. Söz konusu Kanun'da değişik türde birçok vergi ve harca ilişkin konu, mükellef, istisna gibi hükümlere yer verilmiş, aynı zamanda uygulamanın nasıl yapılacağı, tarife ve oranın hangi kriterler esas alınarak belirleneceği detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

İdareye ait gelir kayıtları ve tarife cetvelleri üzerinden yapılan incelemelerde, Kanun'da detaylı bir şekilde hüküm altına alınan hükümlerin uygulanmadığı, Kanun'da herhangi bir yetki tanımlanmamasına rağmen Belediye Meclisi tarafından Kanun'a aykırı usul ve esaslar geliştirilerek vergi ve harçlarda genişletme ve değiştirme işlemleri yapıldığı görülmüştür. Vergi ve harç bazında söz konusu hususa ilişkin detaylı açıklamalara aşağıda başlıklar halinde yer verilmiştir:

www.balioglu.net

A) Eğlence vergisi

Bu vergiye ilişkin detaylı düzenlemeler Kanun'un 17 ila 22'nci maddelerinde yer almaktadır. Bu maddelerde mükellef, istisna gibi hususlar belirtildikten sonra "Matrah" başlıklı 20'nci maddede; biletle girilen yerlerde, bilet bedeli olarak sağlanan gayri safi hasılatın, biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinde ise çalışılan her gün için Kanun'un 96'ncı maddesine göre tespit edilen miktarın matrah olarak alınması gerektiği belirtilmiştir. Bir sonraki madde olan 21'inci maddede ise verginin nispet ve miktarına yer verilerek uygulamanın nasıl yapılması gerektiği açıkça düzenlenmiştir.

Söz konusu maddelerde yer alan düzenlemelere göre biletle girilen "Sirkler, lunaparklar, çalgılı bahçeler ve benzerlerinden" gayri safi hasılatın %20'si oranında vergi alınması gerekirken, biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinden günlük 5 ile 100 TL arasında değişen miktarlarda vergi alınacağı hükme bağlanmıştır.

Gelir kayıtları ve tarifelerin incelenmesi sonucunda; 2018 yılı Tarife Cetvelinin eğlence vergisi kısmında *"Kapalı alanda kış sporları eğlence ve eğitim yerlerinden"* aylık metrekare başına 1,5 TL vergi alınacağının düzenlendiği, bu suretle Kanun'da belirtilen usullere aykırı olarak "aylık" ve "metrekare" üzerinden eğlence vergisi tahakkuk ettirildiği görülmüştür. Kanun'un eğlence vergisini düzenleyen maddelerinde ne "metrekare" ne de "aylık" üzerinden bir hesaplama söz konusudur. Bu nedenle şayet bahsedilen yerler biletli

girilen yerler ise bilet bedeli üzerinden %20 oranında, biletli girilmesi zorunlu olmayan yerlerden ise Kanun uyarınca belirlenen günlük maktu ücret üzerinden vergi alınması yerinde olacaktır.

B) İşgal harcı

Kanun'un 52 ila 57'nci maddelerinde düzenlenen işgal harcı gelirleri üzerinde yapılan incelemelerde, söz konusu tahakkukların harcın konusuna girmeyen bazı yerler için de yapıldığı tespit edilmiştir. İşgal harcının nerelerden ve hangi hallerde alınacağı Kanun'un "Konu" başlıklı 52'nci maddesinde detaylı bir şekilde belirtilmiştir. Söz konusu maddede aynen;

"*Belediye sınırları içinde bulunan aşağıdaki yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi, İşgal Harcına tabidir:*

1. Pazar veya panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezat yerlerinin her türlü mal ve hayvan satıcıları tarafından işgali,

2. Yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerlerden bir kısmının herhangi bir maksat için işgali,

3. Motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahallerin çalışma saatleri içinde, taşıtlar tarafından işgali (Bisiklet ve motosikletler hariç)" hükümlerine yer verilerek harcın hangi mahallerin geçici işgali sonucunda tahakkuk ettirileceği tereddüte mahal vermeyecek katiyette belirtilmiştir.

Ne var ki yukarıda yazılı hükme aykırı olarak Kurum tarafından "sundurma", "kış bahçesi" olarak isimlendirilen ve kişilerin kendi mülkiyetinde bulunan, iş yerlerini genişletmek amacıyla yaptıkları yapılardan da işgal harcı alındığı görülmüştür. Bir başka deyişle kişi ve kurumların kendi mülkiyetinde olan yerler dolayısıyla bu kişilere işgal harcı tahakkuk ettirilmiştir. Yapılan incelemelerde bu kapsamda 2018 yılında Kurum tarafından 565 işyeri için toplamda 3.571.367,50 TL tahakkuk işlemi gerçekleştirildiği görülmüştür.

Kanun'da açıkça konusu ve hangi durumlarda alınacağı belirtilen bir harcın idari tasarrufla genişletilmesi mümkün değildir. Bu nedenle söz konusu yapılar için -hangi önlemlerin alınması gerektiğinden bağımsız olarak- işgal harcı tahakkuk ve tahsilatının

www.balioglu.net

yapılması mümkün değildir.

Hayvan satış yeri işgal harcı ve pazar işgallerinde de hatalı uygulamalar yapılmaktadır. Kanun'un 56'ncı maddesinde satılan hayvan başına alınacağı düzenlenen harç yerine Kurum tarife cetvellerinde satılan hayvandan bağımsız olarak maktu bir tutar belirlenmiş ve bu tutar üzerinden tahakkuk kayıtları yapılmıştır.

Pazar işgallerinde ise "metrekare" ve "gün" kriteri yerine "pazar alanın nerede kurulduğu" ve "yıl" kriteri üzerinden tahakkuk kayıtları yapıldığı tespit edilmiştir.

C) Çeşitli harçlar

Kanun'un 80 ve 84'üncü maddelerinde düzenlenen tevhid ve ifraz harcı tek bir kalem olarak belirlenmesine ve metrekare üzerinden alınacağı ifade edilmesine rağmen 2018 Tarife Cetveli ve uygulamada "Tevhit" ve "İfraz" için ayrı ayrı tarife belirlendiği, tevhit harcında alanın büyüklüğüne göre birim tutarın değişen miktarlarda uygulandığı görülmüştür.

Aynı şekilde yapı kullanma izin harcı için Kanun'da "konut" ve "ticaret" olarak iki ayrım belirlenmesine rağmen, 2018 Tarife Cetveli ve uygulamada üçlü bir ayrıma gidilmiş, "konut", "sanayi" ve "rezidans" olarak üç ayrı tarife belirlenmiştir.

Sağlık belgesi harcı ise Kanun'da maktu olarak belirlenmiş ve belge başına olacak şekilde düzenlenmiş olmasına rağmen İdare uygulamalarında Kanun'a aykırı olarak metrekare bazında değişen miktarlarda tarife belirlendiği ve uygulamanın bu minval üzere devam ettirildiği tespit edilmiştir.

D) Bina inşaat harcı

Bina inşaat harcında her ne kadar metrekare esas alınarak oluşturulan dilim sınıfları doğru belirlenmişse de 2018 Yılı Tarife Cetvelinde *"Depolama ve sanayi alanlarında (KDKÇA) hmax 4 mt aşan yerlerde bina inşaat harcı ½ oranında arttırılır"* hükmüne yer verilerek Kanun'da verilmeyen bir yetki ile bazı binaların harç tutarlarında artışa gidilmiştir.

Sonuç olarak; Kanun'da detay ve uygulama usulleri açıkça belirtilen vergi ve harçların Kanun'da açıkça yetki tanınmadığı sürece belediye meclis kararı ve kurum tasarrufu ile genişletilmesi ve değiştirilmesi mümkün değildir. Bu nedenle hatalı uygulamaların sonlandırılarak vergi ve harçlara ilişkin tahakkuk ve tahsilatın mevzuata uygun hale getirilmesi Kurum gelirlerinin hukuka uygunluğu açısından önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; özetle bulguda belirtilen eğlence vergisi, hayvan satış yeri işgal harcı, pazar işgal harcı, çeşitli harçlar ve bina inşaat Harcı konularında herhangi bir itirazda bulunulmamış, söz konusu hususların mevzuata uygun hale getirilmesine yönelik gerekli çalışmaların yapılacağı bildirilmiştir.

Sundurma kış bahçelerine ilişkin denetim raporunda konu olan hususa ilişkin kamu idaresi tarafından verilen cevapta ise;

Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği'ne dayalı olarak yapıların zemin katlarında halkın günlük ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik lokanta, pastane, dükkân v.b. ticari kullanımlar teşekkül edebildiği, Esenyurt ilçesinde de bu yapıların mevcut olduğu,

Bu yapıların ön, arka, yan bahçeler ve avlularının güneş, yağmur ve kardan korunacak şekilde açılıp kapanabilir malzemelerle çevrilmek suretiyle kullanıldığı,

Yönetmelik'e göre imar planlarında açıklanmamış ve bu Yönetmelik'te de yer almamış hususlarda lüzum ve ihtiyaca ve civarın karakterine göre uygulanacak şekli takdire ilgili idarenin yetkili olduğunun belirtildiği ifade edilmiş, Yönetmelik'te yer alan "Ön bahçe", "Yan bahçe", "Arka bahçe", "Taban alanı" tanımlarına kamu idaresi cevabında yer verilmiştir.

www.balioglu.net

Ayrıca Yönetmelik'in 16/4 maddesine yer verilerek sundurma gibi üstü hafif malzeme ile örtülü bir veya birden fazla kenarı açık olan ve her bir bağımsız bölümle irtibatlı zemin terasları ile arkatlar, üstü kapalı açık oturma yerleri ile benzer yapıların katlar alanına dahil edilmeyeceğinin hüküm altına alındığı, Yönetmelik'in 63'üncü maddesinde bu ve benzeri elemanların tamirlerinin ruhsata tabi olmayacağının belirtildiği ifade edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevap yazısında Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 17.10.2008 T. E. 2005/400 K. 2008/1801 sayılı, Danıştay Ondördüncü Dairesinin 06.05.2014 t ve E. 2012/907 K. 2014/5179 sayılı ve aynı Dairenin 21.09.2012 T. E. 2011/9232 K. 2012/5970 sayılı Kararlarına yer verilmiştir. Söz konusu kararlarda genel olarak açık pergole, sundurma yapılması, pergoleye bağlı beton kolon dikilmesi hususlarının mevzuata aykırı olmadığına Karar verilmiştir.

Danıştay Kararları haricinde bir adet Anayasa Mahkemesi Kararına da Kamu idaresi cevabında yer verilmiştir. Söz konusu Karar'da yolların herhangi bir idari tasarrufla kapatılması sonucu elde edilen taşınmazların kaynağına bakılmaksızın idarenin özel mülkiyeti

haline gelmesi konusu mülkiyet hakkı kapsamında irdelenmiş, bireyler tarafından rızaen yola terk edilen taşınmazların bu şekilde bir idari tasarrufla idarenin özel malı haline getirilmesi konusunun Anayasaya uygunluğu Yüksek Mahkeme tarafından değerlendirilmiştir.

Mahkeme, yolların kaynağı itibariyle özel mülkiyetteki taşınmazlara dayansa bile kamulaştırma, düzenleme ortaklık payı ayrılması gibi usullerle kamu malı haline getirilmiş olabileceğine, bu hallerde malik taşınmazın karşılığını ya kamulaştırma bedeli, tazminat ya da geri kalan taşınmazlarının değer artışı yoluyla elde etmiş ve taşınmazın mülkiyetinin kamuya geçmiş olabileceğine, malikin rızasıyla yola terk durumlarında da bir bağışlamanın söz konusu olacağı, hukukumuzda bağışlamanın şarta bağlı olarak yapılmasının mümkün olduğu, eğer malik bağışladığı taşınmazın yol dışında başka bir amaç için kullanılmasını istemiyorsa şarta bağlı bağışlama yapma imkânına sahip olduğu, bu yönüyle itiraz konusu kuralın mülkiyet hakkına müdahale teşkil ettiğinin söylenemeyeceğine karar vermiştir.

Kamu idaresi cevabında ayrıca dükkan sahipleri tarafından "sundurma", "kış bahçesi" yapmak ve işgaliye bağlanması talebiyle zabıta müdürlüğüne yapılan başvuruların neticesinde ilgili müdürlük tarafından gerekli incelemelerin yapılarak işgaliye başlatılması konusunda bir üst yazıyla mali hizmetler müdürlüğüne bildirimde bulunulduğu, bildirilen yazılar doğrultusunda bölge ekipleri tarafından yerinde ölçümler yapılarak tutanak düzenlendiği bildirilmiştir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında gerek Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği'nin bazı maddelerine gerekse de çeşitli yargı kararlarına yer verilerek "sundurma" ve "kış bahçesi" olarak adlandırılan yapıların mevzuata uygun olduğu ifade edilmiş, aynı şekilde Anayasa Mahkemesinin bir kararına yer verilerek idari tasarrufla kapatılan yolların plan değişikliği sonrasında idarenin özel malı haline gelmesinin Anayasa'ya aykırı olmadığından bahsedilmiştir. Ne var ki bulgu metninde "sundurma" ve "kış bahçesi" olarak tabir edilen yapıların inşasının doğru olup olmadığı eleştirilmediği gibi, önceden özel mülkiyete ait bir yolun kapatılıp daha sonradan plan değişikliği ile idarenin özel malı haline gelmesi konusunda da herhangi bir eleştiriye yer verilmemiştir.

Bulguda işgal harcının düzenlendiği 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun ilgili maddelerine yer verilerek "sundurma" ve "kış bahçesi" olarak isimlendirilen ve kişilerin kendi mülkiyetinde bulunan yerlerin işgal harcının konusuna giremeyeceği ve buralar için işgal harcı tahakkuk ettirilemeyeceği belirtilmiştir.

Bu nedenle söz konusu hususta kamu idaresi tarafından verilen cevap yerinde görülmemiştir.

Kamu idaresi cevabında eğlence vergisi, hayvan satış yeri işgal harcı, pazar işgal harcı, çeşitli harçlar ve bina inşaat harcı konularında herhangi bir itirazda bulunulmamış, söz konusu hususların mevzuata uygun hale getirilmesine yönelik gerekli çalışmaların yapılacağı bildirilmiş ancak düzeltmelerin yapıldığına ilişkin kanıtlayıcı herhangi bir bilgi ve belge gönderilmemiştir. Bu nedenle bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 16: Gelir Kalemlerinden Bir Kısmının Tahakkuk Tahsilat Oranlarının Düşük Olması

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri"* başlıklı 38'inci maddesinde belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek belediye başkanının görevleri arasında sayılmıştır.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 61'inci maddesinde gelirlerin ve alacakların tahsili muhasebe hizmetinin bir parçası olarak görülmüş ve muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 60'ıncı maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde ise, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, *"Ödeme zamanı ve önce ödeme"* başlıklı 37'nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği hükmü yer almaktadır.

Kanun'un *"Ödeme emri"* başlıklı 55'inci maddesinin birinci fıkrasında;

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

Yukarıdaki hükümler birlikte değerlendirildiğinde; amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir "ihbarname" düzenlenmeli, ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen

ödeme yapılmazsa borçluya, 15 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir. Bunun üzerine de borcun ödenmemesi durumunda kanunlarda belirtilen usule uygun olarak haciz ve icra işlemleri başlatılmalıdır.

İdare gelir kayıtları üzerinde yapılan incelemeler neticesinde; İdare tarafından tahakkuku yapılan gelir kalemlerinden bir kısmının tahakkuk ve tahsilat oranını oldukça düşük kaldığı görülmüştür.

Yapılan incelemeler sonucunda, önceki yıldan 174.602.047,84 TL vergi geliri tahakkukunun devredildiği, 2018 yılı sonu itibarı ile toplam 758.844.954,53 TL vergi geliri tahakkuk ettirildiği, 2018 yılı içinde toplam tahakkukun, 605.977.441,45 TL'sinin tahsil edildiği, 2019 yılına 313.762.441,36 TL tahakkuk artığı devredildiği ve kurumun tahsilât oranının, %64,92 seviyesinde kaldığı anlaşılmıştır. Bununla birlikte özellikle bazı gelir kalemlerinde tahsilat/tahakkuk oranlarının %20-30 gibi düşük seviyelerde kaldığı görülmüştür. Bazı gelir kalemlerine ilişkin tahakkuk tahsilat oranlarına aşağıda yer verilmiştir

www.balioglu.net

Tablo 15: 2018 Yılında Tahsilat Oranları Düşük Olan Gelir Kalemlerinin Bir Kısmı

Açıklaması	Bütçe İle Tahmin Edilen	Devreden Gelir Tahakkuku	Yılı Tahakkuku	Toplam Tahakkuk	Yılı Net Tahsilatı	Gelecek Yıla Devreden Tahakkuk	Tahsil Oranı (%)
Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri	2.000.000,00	6.438.662,55	5.029.776,00	11.468.438,55	2.560.593,69	8.884.986,30	22,33
Çevre Temizlik Vergisi	17.000.000,00	13.529.241,79	14.600.645,76	28.129.887,55	8.250.917,90	19.509.702,50	29,33
Arsa Vergisi	52.000.000,00	36.460.050,17	91.933.823,77	128.393.873,94	39.457.353,86	83.747.138,01	30,73
Eğlence Vergisi	3.000.000,00	937.421,12	1.114.846,21	2.052.267,33	646.398,70	1.396.398,55	31,5
İlan ve Reklam Vergisi	6.000.000,00	4.428.776,36	2.397.497,62	6.826.273,98	2.986.275,68	3.784.871,00	43,75

Belediye hizmetlerinin daha iyi bir şekilde aksatılmadan yerine getirilmesi, ödemeler dengesinin sağlanması ve borçların zamanında ifa edilebilmesi için tahakkuk eden gelirlerin tahsilât oranının artırılması, bunun için gereken tüm yasal yolların geciktirilmeksizin uygulanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle mükelleflerin satış yapmaları sonrasında satılan gayrimenkul hakkında bildirimde bulunmadıklarını, tahsil edilemeyen ve bakiye olarak görünmekte olan alacak kısmının büyük bir çoğunluğunun mükerrer tahakkuk kaydı olduğu, mükerrer kayıtların Emlak Servisince sürekli olarak tetkik edilerek düzeltildiği,

Eski Kıraç Belediyesi'nden devir alınan mükelleflerin kayıtlarında Esenyurt Belediyesinin tahsile yetkili olduğu tahakkuk kayıtları da bulunduğu, satışı yapılıp kapatılmayan gayrimenkullerin Kıraç Belde Belediyelerinden devralınan mükellef kayıtlarında da mevcut olduğu,

Kümülatif raporlara yansıyan bu değerlerin tespit edilerek terkin yapılması ve tahakkuk kayıtlarının tahsile yetkili olunan gelir ve ücretlere göre düzenlenmesi için gerekli çalışmaların yapıldığı,

Tahsil dönemlerinde vergi mükelleflerine çeşitli yöntemlerle duyurular yapıldığı, mükellef ve beyan sayısı ile nüfus yoğunluğu bakımından İstanbul'un en büyük ilçesi olan Belediyede vadesi geçmiş alacakların tahsili için tahsil şefliğince mükellef dosya esasına göre takip yapıldığı,

www.balioglu.net

Borçlarını ödemeyen mükelleflerle ilgili her yıl ödeme emri düzenlenerek, vergi borçlarının ödenmesi konusunda çalışmalar yapılmasına rağmen, son 7 yıl içerisinde 5 kez vergi borçlarının yapılandırılmasıyla ilgili Kanunlar çıkartıldığı, bunun da borçların zamanında ödenmemesi konusunda etkin bir rol oynadığı,

Ödeme emri tebliğ edilmesine rağmen vadesinde ödenmeyen alacak mükellefler hakkında gerekli takip yapıldığı, haciz konulmak suretiyle amme alacağının tahsilinin sağlanmaya çalışıldığı, 2010-2018 yıllarında 1.142.240 Adet ödeme emirleri düzenlendiği,

6183 sayılı Kanun'un 79'uncu maddesi uyarınca 10.000.00 TL üstü borcu olanlardan 1.738 kişiye 267.656.281,01 TL banka haczi, 1.036 kişiye 1.865.060,20 TL emniyet araç haczi ve 6.465 adet taşınmaz için tapu müdürlüğüne haciz işlemi uygulatıldığı, bundan sonraki süreçte de tahsil edilemeyen alacaklar için 6183 sayılı Kanun kapsamında takip yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında; satılan gayrimenkullerin sistemden düşülmediğinden tahakkukların yüksek çıktığı, tahsilin sağlanması amacıyla duyuru, ödeme emri tebliği ve haciz işlemlerinin gerçekleştirilmeye çalışıldığı, bundan sonraki süreçte de

tahsil edilemeyen alacaklar için 6183 sayılı Kanun kapsamında takip yapılacağı belirtilmiş olmasına rağmen bulguda da belirtildiği üzere bazı gelir kalemlerinde %20, %30 gibi çok düşük tahakkuk tahsilat oranlarının makul addedilmesi mümkün değildir. Bu nedenle hatalı tahakkukların bir an önce sistemden çıkarılması, tahsilata ilişkin sistemsel ve fiziki kontrol ve uygulamaların geliştirilmesi, bunun için gereken tüm yasal yolların geciktirilmeksizin uygulanması belediye hizmetlerinin daha iyi bir şekilde aksatılmadan yerine getirilmesi, ödemeler dengesinin sağlanması ve borçların zamanında ifa edilebilmesi için önem arz etmektedir. Bu nedenle bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 17: İdare Tarafından İşletilen Kreşlerde Gelir, Gider ve Vergi İşlemlerinde Mevzuata Aykırı Uygulamalar Yapılması

İdarece işletilen çocuk kreşlerine ait iş ve işlemlerin incelenmesi sonucunda, aşağıda belirtilen hatalı uygulamalar tespit edilmiştir:

www.balioglu.net

A) Mevzuata aykırı ücret tarifesi belirlenmesi

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında, belediyelerin de içinde olduğu 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 uygulanamayacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin ilerleyen fıkralarında bu hükümden muaf tutulacak kişi ve kurumların ancak Cumhurbaşkanının kararıyla tespit edilebileceği belirtilmiştir.

2018 yılı için Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan (2018-3) sayılı Kamu Sosyal Tesislerine ilişkin Tebliğ'in "Kreş ve çocuk bakımevleri ücretleri" başlıklı 5'inci maddesinde;

"Kamu kurum ve kuruluşlarına ait kreş ve çocuk bakımevlerine kabul edilecek devlet memurları ile diğer kamu personelinin her çocuğu için aylık bakım ücreti asgari 189,00 TL olarak tespit edilmiştir. Ancak, belirlenen asgari aylık ücretlerin kreş ve çocuk bakımevi hizmetlerinin karşılanmasında yeterli olmadığı durumlarda, kurum ve kuruluşlar belirlenen ücretin üzerinde bedel tespit etmeye yetkilidir." hükmüne yer verilerek personelden alınacak asgari tutar tespit edilmiştir.

Aynı Tebliğ'in "Ortak hususlar" başlıklı 7'nci maddesinin 8 numaralı fıkrasında ilgili

kurumun emeklileri ve yakınları ile diğer kurumların emekli ve yakınları hakkında uygulanacak tarifeye yer verilmiştir. Söz konusu fıkranın (c) bendinde;

"Diğer kurum ve kuruluşların personeli ve emeklileri ile bunların eşleri, üstsoy ve altsoylarına, kurum personeli için belirlenen tarifenin %25 fazlası uygulanır." hükmü yer almakta iken 31.05.2018 tarih ve 30437 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tebliğ ile %25'lik fazlalık kaldırılmış ve tüm kamu personeli için tarifeler eşitlenmiştir.

Yapılan incelemelerde; hem 4736 sayılı Kanun'a hem de ilgili Tebliğ hükümlerine aykırı olarak İdare tarafından değişik konumda bulunan kişilere değişik tutarlar öngören ücret tarifesi düzenlendiği, kurum personeli için mevzuata aykırı olarak "ücretsiz" kullanım hakkı verildiği tespit edilmiştir. Bununla birlikte diğer kamu kurumlarında çalışan personelden 200,00 TL ücret alınması öngörülmüş, ikinci kardeşe % 50 indirim uygulaması getirilmiştir.

2018 yılında personel için belirlenmesi gereken asgari ücret 189,00 TL'dir. Ayrıca İdarenin personeli ile diğer kamu kurum personelleri arasında ayrım yapılması, mevzuatta belirtilmeyen çeşitli indirim kalemleri belirlenmesi veya İdarenin kendi personeli bile olsa üretilen hizmetin ücretsiz sunulması mümkün değildir. Bu nedenle uygulamanın düzeltilerek hem 4736 sayılı Kanun hem de mezkûr Tebliğ hükümlerine uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

B) Kreş gelirlerinin işletme giderlerini karşılamaması

Kamu kurumları tarafından işletilen sosyal tesisler için bütçeden herhangi bir katkıda bulunulmaması, bu tesislerin kendi gelirleri ile gider kalemlerini karşılaması esastır.

Mülga 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 10'uncu maddesinde, kamu kurum ve kuruluşlarınca işletilen eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerden yararlanacak olanlardan alınacak asgarî bedelleri belirlemenin, bu yerlerden elde edilen gelirlerin kullanımına ilişkin esas ve usuller ile bunlara ilişkin düzenlemeleri yapmanın Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün yetkisinde olduğu belirtilmişti. Söz konusu yetki 10.7.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 221'inci maddesinin 1 numaralı fıkrasının (j) bendinde Hazine ve Maliye Bakanlığının hizmet birimlerinden olan Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne tevdi edilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yukarıda zikredilen yetkiye istinaden (2018-3) sayılı Kamu Sosyal Tesislerine ilişkin Tebliğ 19.01.2018 tarih ve 30306 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Mezkûr Tebliğ'in "Kreş ve Çocuk Bakımevleri Ücretle*ri"* başlıklı 5'inci maddesinde kreş ve çocuk bakımevlerine kabul edilecek devlet memurları ile diğer kamu personelinin her çocuğu için aylık bakım ücretinin asgari 189,00 TL olacağı, bu ücretin kreş ve çocuk bakımevi hizmetlerinin karşılanmasında yeterli olmadığı durumlarda, kurum ve kuruluşların belirlenen ücretin üzerinde bedel tespit etmeye yetkili olduğu belirtilmiştir

Aynı Tebliğ'in "Ortak Hususlar" başlıklı 7'nci maddesinin 1 numaralı fıkrasında kreş ile çocuk bakımevi işletme giderleri için ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerinden herhangi bir katkıda bulunulmamasının esas olduğu hüküm altına alınmıştır.

İdare tarafından işletilen kreşlere ait gelir ve giderlerin incelenmesi neticesinde, 2018 yılında tahakkuk eden gelirlerin kreşlerin işletme giderlerini karşılayamadığı tespit edilmiştir.

Kreşlerin 2018 yılındaki işletme giderleri toplamı 5.045.708,31 TL olmasına karşılık 2018 yılında bu kreşlere kabul edilen öğrenciler için tahakkuk ettirilen gelirler toplamı sadece 701.500,00 TL'dir. Dolayısıyla 4.344.208,31 TL tutarında bütçeden ilgili kreşlere kaynak aktarımı gerçekleşmiştir.

Buna göre, mezkûr Tebliğ hükümleri dikkate alınarak ücret tarifesi belirlenmesi gerekirken daha düşük ücretler veya ücretsiz kullanımlar belirlenerek bütçeden söz konusu tesislere katkıda bulunulması sonucunda mevzuata aykırı işlem tesis edilmiştir.

C) Kamu personeli çocukları dışında öğrenci kabulü ve kurumlar vergisi mükellefiyetinin tesis edilmemesi

Devlet memurlarının çocukları için açılacak olan çocuk bakımevlerinin kuruluş, işleyiş ve denetimine ilişkin esas ve usuller 08.12.1987 tarih ve 19658 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Açılacak Çocuk Bakımevleri Hakkında Yönetmelik'te belirlenmiştir.

Yönetmelik'in *"Amaç-kapsam"* başlıklı 1'inci maddesinde devlet memurlarının çocukları için açılacak olan bakımevlerinin Yönetmelik kapsamında olduğu,

"Kabul" başlıklı 11'inci maddesinde bakımevine, yazılı müracaatı bulunan kurum

www.balioglu.net

memurlarının çocuklarının kabul edileceği,

"Diğer Kurumların Bakımevlerinden Yararlanması" başlıklı 19'uncu maddesinde bakımevlerinin kapasitesinin %20 oranında eksilmesi halinde, diğer kurum personelinin çocuklarının da bakımevi hizmetlerinden istifade ettirilebileceği belirtilerek söz konusu kreşlerin kamu personeline hizmet için açıldığı tekraren vurgulanmıştır.

Görüldüğü üzere, kamu kurumları tarafından açılan çocuk bakımevlerinde temel amaç bakımevini açan kurumun çocuklarının buralardan istifade etmesidir. Diğer kurum personellerinin çocukları ise ancak belli şartlar vuku bulduğunda bakımevlerine kabul edilebilmekte, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışmayan kişilerin çocukları için herhangi bir düzenlemeye yer verilmemektedir.

Şayet kamu kurum ve kuruluşlarında çalışmayan kişilerin çocukları için kreş hizmeti verilmesi düşünülüyorsa bu durumda yukarıda yer alan Yönetmelik hükümlerine göre değil 5393 sayılı Kanun'un 14, 18 ve 71'inci maddeleri uyarınca bütçe içi işletme olarak "sosyal tesis" tarzının işletilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemelerde; İdare tarafından işletilen kreşlerden 2018 yılında anne ve/veya babası kamu personeli olmayan çocukların da istifade ettiği, bu çocuklar için aylık 200 TL (Ocak 2018 tarifesi) ücret alındığı görülmüştür.

Yukarıda da bahsedildiği gibi kamu kurumları dışındaki kişilere hizmet verilmesi durumunda söz konusu kreşler Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Açılacak Çocuk Bakımevleri Hakkında Yönetmelik kapsamında değerlendirilemeyeceğinden bu yerler için kurumlar vergisi mükellefiyetinin tesis edilmesi gerekecektir.

Zira 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun *"Verginin konusu"* başlıklı 1'inci maddesinde, iktisadî kamu kuruluşlarının kazançlarının kurumlar vergisine tabi olduğu,

"Mükellefler" başlıklı 2'nci maddesinin 3 numaralı fıkrasında, belediyelere ait veya bağlı olup, faaliyetleri devamlı bulunan ticarî, sınaî ve ziraî işletmelerin iktisadî kamu kuruluşu olduğu, aynı maddenin 6 numaralı fıkrasında ise iktisadî kamu kuruluşları ile dernek veya vakıflara ait iktisadî işletmelerin kazanç amacı gütmemelerinin, faaliyetlerinin kanunla verilmiş görevler arasında bulunmasının, tüzel kişiliklerinin olmamasının, bağımsız muhasebelerinin ve kendilerine ayrılmış sermayelerinin veya iş yerlerinin bulunmamasının mükellefiyetlerini etkilemeyeceği, mal veya hizmet bedelinin sadece maliyeti karşılayacak

kadar olması, kâr edilmemesi veya kârın kuruluş amaçlarına tahsis edilmesinin bunların iktisadî niteliğini değiştirmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un 4'üncü maddesinde muafiyetler düzenlenmiş, maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait olup sadece kamu görevlilerine hizmet veren, kâr amacı gütmeyen ve üçüncü kişilere kiralanmayan kreşlerin muafiyet kapsamında olduğu belirtilmiştir.

Kanun'da da açıkça belirtildiği üzere genel yönetim kapsamındaki idarelere ait olan kreşlerin muafiyet kapsamına girebilmesi, sadece kamu görevlilerine hizmet vermesi durumunda mümkündür. Diğer kişilere hizmet verilmesi durumunda kar amacı güdülmese dahi muafiyetten söz edilebilmesi mümkün değildir.

Netice olarak, kamu kurumları tarafından açılan çocuk bakımevleri ve kreşlerde şayet kamu kurum personellerinin çocukları haricindeki kişilere de hizmet verilmek isteniyorsa, bu durumda bütçe içi işletme kurularak söz konusu faaliyetin yürütülmesi ve kurumlar vergisi mükellefiyetinin tesis edilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; özetle

- Mevzuata aykırı ücret tarifesi belirlenmesi hususu ile ilgili olarak,

Kreş ve çocuk bakım evlerinin fiyatlarının belirlenmesinde Maliye Bakanlığı Tebliğlerinin esas alınmakla birlikte 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesine göre Belediye Meclisince tarife düzenlendiği, indirimli veya ücretsiz olarak faydalanan vatandaşların ise gelir tespiti yapılan ihtiyaç sahibi ailelerin çocukları olduğu, 01.01.2019 tarihi itibari ile kreşlerden faydalanan belediye personeli çocukları için kreşlerin ücretli hale getirildiği, indirimli öğrenci uygulamasının sonlandırıldığı, ücretsiz öğrenci uygulamasının tamamen kaldırıldığı,

Yeni ücret tarifesinin 4736 sayılı Kanun ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan (2018-3) sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğin ilgili maddeleri doğrultusunda, bulguda yer alan tavsiyeler dikkate alınarak belirleneceği ifade edilmiştir.

- Kreş gelirlerinin işletme giderlerini karşılamaması hususu ile ilgili olarak

Yeni eğitim döneminde tüm gider kalemlerinin tek tek incelenerek gider hesaplaması yapılacağı, kamu bütçesinden herhangi bir katkı yapılmadan işletmenin sağlanacağı, 4736

sayılı Kanun ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan (2018-3) sayılı Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğin ilgili maddeleri göz önüne alınarak, bulguda yer alan tavsiyeler dikkate alınarak ücret tarifesi belirleneceği belirtilmiştir.

- Kamu personeli çocukları dışında öğrenci kabulü ve kurumlar vergisi mükellefiyetinin tesis edilmemesi hususu ile ilgili olarak;

Kreşlerin öncelikli olarak İdare çalışanlarına hizmet verdiği, dışarıdan alınan öğrencilerde de anne ve babasının çalışıyor olmalarına ve dar gelirli olmaları koşuluna dikkat edildiği,

Diğer kurumlarla işbirliği içerisinde gelir taraması yapıldığı, İdare personeli dışında hizmet alan vatandaşların sadece dar gelirli mağdur aileler olduğu,

Kreşlerin üçüncü kişi veya kişilere kiralanmadığı, Belediyede bütçe içi işletme kurulması durumunda kurumlar vergisi mükellefiyetinin ihdas edilmesinin sağlanacağı, 2018 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu bulguları dikkate alınarak düzenlemeler yapılacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak 01.01.2019 tarihi itibari ile kreşlerden faydalanan belediye personelinin çocukları için kreşlerin ücretli hale getirildiği, indirimli öğrenci uygulamasının sonlandırıldığı, ücretsiz öğrenci uygulamasının tamamen kaldırıldığı, ayrıca ücret tarifesinin 4736 sayılı Kanun ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in ilgili maddeleri doğrultusunda, belediye bütçesinden herhangi bir katkı yapmayacak şekilde düzenleneceği belirtilmiş, bütçe içi işletme kurulması durumunda kurumlar vergisi mükellefiyetinin ihdas edileceği ve Denetim Raporu dikkate alınarak düzenlemeler yapılacağı belirtilmiştir. Ne var ki kamu idaresi tarafından belirtilen hususlarda atılan adımlara ilişkin kanıtlayıcı herhangi bir belge gönderilmemiş olduğundan bulgu konusu tespitin devam edip etmediği, yapılması planlanan tüm işlemlerin yerine getirilip getirilmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 18: İhale Kapsamında Olmayan Bir Hizmet İçin İhale Kapsamında Ödemede Bulunulması

İdare tarafından ilçede ikamet eden kişilerin istifadesi, alanında uzman görülen kişilerin ilçe halkıyla buluşturulması amacıyla söyleşi ve seminer programları düzenlenmektedir.

Söz konusu programlar ihale yoluyla temin edilmekte, bu kapsamda "Söyleşi Programları Hizmet Alım İşi" 199.000,00 TL bedelle 18.04.2018 tarihinde, "Seminer Programları Hizmet Alımı İşi" ise 191.000,00 TL bedelle 25.04.2018 tarihinde ihale edilerek sözleşemeye bağlanmıştır.

Söyleşi programı kapsamında 5 adet A kategori, 7 adet B kategori, 8 adet C kategori söyleşi programı olmak üzere toplam 20 adet söyleşi programı öngörülmüş bu programlara ilişkin detaylı özelliklere ihale dokümanında yer verilmiştir.

Seminer programları kapsamında ise 6 adet A kategori, 8 adet B kategori, 10 adet C kategori seminer programı olmak üzere toplam 24 adet seminer programı yer almaktadır.

Her iki programda da seminer ve söyleşiyi yapacak uzmanlar ve verilecek hizmetlere göre kategoriler belirlenmiş, her iki ihaleyi de kazanan aynı yüklenici firma tarafından bu kategorilere göre değişik tekliflerde bulunulmuştur.

İhale dosyaları ve hakediş ödemeleri üzerinde yapılan incelemelerde her iki ihalenin de ikinci hakedişlerinde "Balkanlarda Türk Kültürü" programı için ödeme yapıldığı görülmüştür. 27.10.2018 tarihinde düzenlenen "Balkanlarda Türk Kültürü" programı için;

www.balioglu.net

- "Seminer Programı Hizmet Alım İşi" kapsamında A kategori seminer programı üzerinden "Balkanlarda Türk Kültürü 1", "Balkanlarda Türk Kültürü 2" şeklinde iki adet ödeme,
- "Söyleşi Programları Hizmet Alım İşi" kapsamında C kategori söyleşi programı üzerinden "Balkanlarda Türk Kültürü 3", "Balkanlarda Türk Kültürü 4", "Balkanlarda Türk Kültürü 5"şeklinde üç ödeme yapılmıştır.

"Seminer Programı Hizmet Alım İşi" A kategorinden her bir seminer için teklif edilen bedel 19.200,00 TL,

"Söyleşi Programları Hizmet Alım İşi" C kategori söyleşi programı için teklif edilen bedel ise 4.300,00 TL'dir.

Yukarıda belirtilen programlar ihalede teklif edilen bedel üzerinden de ödenmemiş, seminer programına ilişkin iş kapsamında 28.000,00 TL, söyleşi programına ilişkin iş kapsamında ise 15.000,00 TL ödemede bulunulmuştur. Yani aynı gün yapılan aynı iş için iki farklı ihale dosyasından kısım kısım ödeme yapılmış, söz konusu ödemelerde de ilgili ihalede teklif edilen bedeller yerine nasıl hesaplandığı anlaşılmayan bir yöntem kullanılmıştır.

İhalelerde yaptırılacak işler detaylı bir şekilde belirtilmeli, istekliler hangi iş kapsamında hizmet sunacaklarını tam olarak bilmelidirler. Bir başka deyişle ihalelerde teklif edilen bedeller istenilen şekilde harcanabilir ödenekler olarak görülmemeli, bu zan ile harcama yapılmamalıdır.

Yukarıda bahsedilen iş, her iki ihalede de öngörülmemiş ve teklif alınmamıştır. İhalelerde öngörülmeyen bir işin ihale kapsamındaki işlere benzetilerek bir kısmını bir ihaleden diğer kısmını diğer ihaleden yaptırma usulü doğru bir uygulama değildir. Bu gibi durumlarda mevzuatın öngördüğü şekil ve usulde diğer alım yöntemleri kullanılmalı, ihalelerde öngörülmeyen işler ihale kapsamına dâhil edilmeye çalışılmamalıdır.

Kamu idaresi cevabında; özetle Esenyurt ilçesi sınırlarında çok sayıda Bulgaristan göçmeni vatandaş olduğu, bunların üye olduğu dernek ve sivil toplum kuruluşları aracılığı ile belediyeden kendi kültürlerine ait bir dizi seminer ve söyleşi program talepleri bulunduğu, bu bağlamda Belediye başkanının sözlü isteği doğrultusunda çeşitli kurum ve kuruluşların katılımı ve desteği ile Esenyurt ilçesinde yaşayan vatandaşlara yönelik ‘’Balkanlarda Türk Kültürü Bulgaristan Örneği seminer ve Sempozyum” planlaması yapıldığı, yurt içi ve yurt dışı çeşitli üniversitelerden akademisyenlerin konuşmacı olarak davet edildiği,

www.balioglu.net

Sempozyumun birinci aşamasının İstanbul Esenyurt’ta ikinci aşamasının da Bulgaristan’da yapılmasının planlandığı, Sempozyumun planlama tarihi açısından doğrudan temin ile ihale etme için sürenin kalmadığı, bu nedenle katılan konuşmacıların ödemelerinin mevcut dosya üzerinden seminer ve söyleşi programları kaleminden ödendiği,

Mevcut seminer ve söyleşi dosyasında A, B ve C kategorilerinde hizmet alımları birim fiyatlarının belli olduğu, ancak Sempozyum hem 2 tam gün sürdüğü hem de konuşmacı ve söyleşi yapacak akademisyenlerin fazla olması sebebiyle ödemelerin dosyalara dağıtılarak Seminer Programı Hizmet Alımı işinden iki adet ödeme, Söyleşi Programları Hizmet alımı işinden de üç ödeme yapılarak sempozyuma 2 gün boyunca konuşmacı olarak katılan akademisyenlerin ücretlerinin ödendiği, bahsi edilen "Balkanlarda Türk Kültürü’’ Sempozyumu önceden öngörülemediği için var olan ihale üzerinden bütçelendirildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Belediye tarafından seminer ve söyleşi programı yapılmasında mevzuata aykırı bir husus bulunmadığı gibi bulguda da bu konuda herhangi bir eleştiride bulunulmamıştır. Ne var ki, ihaleler kapsamında olmayan bir iş için birden fazla ihale

kapsamında ödeme yapılarak adeta ihale sonucu imzalanan sözleşme bedellerinin İdare tarafından istenildiği şekilde harcanabilen ödenek gibi algılanması hususu doğru bir yaklaşım değildir.

Zaruri ve acil bir hizmetin yapılması gerektiğinde bu hizmetlerin nasıl ve hangi şartlarda yapılabileceği mevzuatta ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu nedenle ihalelerde öngörülmeyen bir işin ihale kapsamındaki işlere benzetilerek bir kısmını bir ihaleden diğer kısmını diğer ihaleden yaptırma usulü doğru bir uygulama değildir.

BULGU 19: Kat Karşılığı İhale Edilen Yapım İşinde Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması

Esenyurt Namık Kemal Mahallesi 2627 ada 2 parseldeki arsa üzerinde, kat karşılığı kamu yönetimi ve ticaret merkezi binası yapılması için 09.06.2010 tarih ve 2010/96 sayılı Belediye Meclis Kararı ile belediye başkanına yetki verilmiştir. Söz konusu arsaya ilişkin başkanlık kıymet takdir komisyonu tarafından m^2 birim fiyatı 2.500,00 TL olarak belirlenmiştir.

www.balioglu.net

29.06.2010 tarihinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendine göre söz konusu işin ihalesi yapılmıştır. 145.462.653,00-TL+KDV tahmini yatırım bedeli hesaplanan iş için tek teklif verilmiş ve 13.732,10 / 18.855,75 pay karşılığı inşaat yapmayı kabul eden ortak girişim ihaleyi kazanmıştır. İhaleyi kazanan ortak girişim ile 13.09.2010 tarihinde sözleşme imzalanmış, 20.09.2010 tarihinde ise yer teslimi yapılmıştır.

İlerleyen süreçte ortak girişimin özel ortağı söz konusu işe ilişkin tüm hak ve sorumluluklarını diğer ortağa devretmek istemiş ve İdarenin onayıyla söz konusu ihaleye ilişkin işin tamamı mezkûr devirle tek firmaya devredilmiştir.

Mezkûr işe ilişkin ihale ve hakediş dosyası ile gelir kayıtlarının incelenmesi sonucunda tespit edilen mevzuata aykırı hususlara aşağıda maddeler halinde yer verilmiştir:

A) İhalenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine göre pazarlık usulü ile yapılması

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinde, pazarlık usulüyle yapılacak işler belirlenmiş ve anılan maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde; kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi

uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisinin pazarlık usulüyle ihale edilebileceği belirtilmiştir.

Kanun'daki bu düzenlemeye göre pazarlık usulünün ilgili bendine (51/g) göre ihale yapılabilmesi ancak Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malları ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler için söz konusu olacaktır.

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 715'inci maddesinde sahipsiz yerler ile yararı kamuya ait malların Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu; aksi ispatlanmadıkça, yararı kamuya ait sular ile kayalar, tepeler, dağlar, buzullar gibi tarıma elverişli olmayan yerler ve bunlardan çıkan kaynakların kimsenin mülkiyetinde olmadığı ve hiçbir şekilde özel mülkiyete konu olamayacağı belirtilmiştir.

Mahalli idarelerin mülkiyetinde olan taşınmazlarının, "Devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz mal" ya da "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer" olarak nitelendirilmesi hukuken mümkün olmadığından, bu yerler için 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca işlem tesis edilmesi de mümkün değildir.

www.balioglu.net

Belediyelerin 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca ihale yapamayacağına ilişkin birçok Danıştay Kararı da mevcuttur. Mesela bir idare mahkemesi belediyenin 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetin gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümen kararını, mülkiyeti belediyelere ait taşınmazların 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi kapsamında kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin olanaklı olmadığı gerekçesi ile iptal etmiş, söz konusu karar Danıştay 13. Dairesinin 21.10.2008 tarih ve 2007/4476 E. 2008/6874 K. sayılı Kararı ile onanmıştır.

Yine Danıştay 13. Dairesinin bir belediyenin mülkiyetindeki taşınmazın kiralanması hususunda verdiği 15.10.2014 tarih ve E:2014/2352, K:2014/3119 sayılı Karar'da hazinenin özel mülkiyetinde yer almayan taşınmazlar için 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi hükmüne göre işlem yapılamayacağı belirtilmektedir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve örnek yargı kararlarından anlaşılacağı üzere İdareye

ait taşınmazın, kat karşılığı yapım işi kapsamında 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendine göre pazarlıkla ihale edilmesi mevzuata aykırıdır.

B) İnşaata ilişkin harçların yüklenici firmadan tahsil edilmemesi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Bina İnşaat Harcı" başlıklı Mükerrer Yedinci Bölümünün, *"Konu, vergiyi doğuran olay"* başlıklı Ek 1'inci maddesinde, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılan her türlü bina inşaatının inşaat veya tadilat ruhsatının alınmasında belli bir tarife üzerinden bina inşaat harcı alınması gerektiği;

"Mükellef" başlıklı Ek 3'üncü maddesinde, bina inşaat harcının inşaat, ilave veya tadilat için inşaat ruhsatı alanlar tarafından ödeneceği;

"Matrah" başlıklı Ek 4'ncü maddesinde ise bina inşaat harcı matrahının, her bir konut veya işyeri biriminin ayrı ayrı inşaat sahasının yüzölçümleri olduğu belirtilmiştir.

Kanun'un "İstisnalar" başlıklı Ek 2'nci maddesinde mezkûr harçtan istisna edilecek bina inşaatları tadat edilmiş, bu kapsamda belediye bütçelerinden yapılacak binaların da istisna kapsamında olduğu belirtilmiştir. Ne var ki belediye bütçesinden harcama yapılmayan, bütçeden harcama yapılmadığından 4734 sayılı Kanun değil 2886 sayılı Kanun kapsamında bulunan kat karşılığı bina yaptırılması işleri için herhangi bir istisna hükmüne yer verilmemiş, bu kapsamda yükleniciye kalacak inşaat alanları için herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Mezkûr Kanun'un *"imar ile ilgili harçlar"* harçlar başlıklı 80'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde yapı kullanma izni verilmesinin "Yapı Kullanma İzni Harcına" tabi olduğu belirtilmiştir. Aynı bendin diğer paragraflarında bu harçtan istisna edilecek durumlar sayılmış, belediye veya genel yönetim kapsamında yer alan idareler için özel bir istisna hükmüne yer verilmemiştir.

Belirtilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, imara ilişkin harçlar ile bina inşaat harcının, ilgili mükelleflerinden tahsil edilmesi kanuni bir zorunluluktur.

Bulgu konusu edilen Kat Karşılığı Kamu Yönetimi ve Ticaret Merkezi Binası İşine ait sözleşmenin *"Müteahhit Vecibeleri"* başlıklı 5'inci maddesinin dördüncü fıkrasında ihale ve sözleşmeyle taahhüdün yapılmasına ait tüm vergi, resim ve harçların, sözleşme giderleri, diğer giderler, değişen vergi, resim giderleri ve ödenmesi gereken tüm KDV ile otopark ücretlerinin yüklenici firmaya ait olduğu belirtilmiştir.

Sözleşmenin *"Gerekli izinlerin alınması"* başlıklı 10'uncu maddesinde ise

www.balioglu.net

sözleşmenin imzalanmasını müteakip, kat karşılığı binanın yapılmasıyla ilgili tüm müsaadelerin ve bu işlemler için gerekecek tüm harcamaların müteahhide ait olduğu ancak işlemlerin takibi müteahhide ait olmak üzere, Belediye ve kurumlarına ait tüm harçların Belediyeye ait olduğu ifade edilmiştir.

İhaleye ait şartnamenin 20'nci maddesinde de sözleşme ile paralel hükümlere yer verilmiş, İhale ve sözleşmeye ilişkin bütün vergi, resim ve harçlarla, her türlü sözleşme giderlerinin KDV'leri ile birlikte istekliye ait olduğu ifade edilmiştir.

İhaleye ait şartnamenin 20'nci, sözleşmenin ise 5 ve 10'uncu maddelerinden anlaşılacağı üzere ihale ve sözleşmeye ait tüm masraflar yüklenicinin sorumluluğunda bırakılmış, sadece belediye ve kurumlara düşecek paya ilişkin harçların belediyeye ait olacağı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla yüklenici firmanın kat karşılığı sözleşme sonucunda kendisine kalacak bina ve alanlarla ilgili harçları ödemesi gerektiği açıktır.

Belirtilen mevzuat hükümlerinden ve yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere toplam tutarı yaklaşık 4 milyon TL olan imar ve inşaata ilişkin harçların yüklenici firmadan tahsil edilmemesi mevzuat uygun değildir.

www.balioglu.net

C) İş kapsamında mevzuata aykırı şekilde hakediş düzenlenmesi

10.09.1983 tarih ve 18161 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 01.01.1984 tarihinde yürürlüğe giren 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun *"Kapsam"* başlıklı 1'inci maddesinde;

"Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür." hükmü yer almaktadır.

Ancak 22.01.2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 2'nci maddesi ile Kanun kapsamındaki idarelerin mal ve hizmet alımları ile yapım işleri Kanun kapsamına alınmış 2886 sayılı Kanun'un bu hususlarla ilgili hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır.

4734 sayılı Kanun'un *"Tanımlar"* başlıklı 4'üncü maddesinde "*Yapım*" ifadesinin hangi işleri kapsadığı belirtilmiş, her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat, imalat, ihzarat, nakliye, tamamlama, büyük onarım, restorasyon, çevre düzenlemesi, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri bu kapsamda zikredilmiştir.

Bu durumda 4734 sayılı Kamu ihale Kanunu kapsamına giren bir yapım işi ihalesinde,

2886 sayılı Kanun'un uygulanması yasal olarak mümkün değildir. Nitekim 4734 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinin (a) fıkrasında 4734 sayılı Kanun kapsamında yer alan işlerin ihalelerinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerinin uygulanmayacağı açıkça hüküm altına alınmıştır.

Bulgu konusu iş, kat karşılığı yapım işi olduğundan ve bütçeden harcama yapılmayacağından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale edilmiş, ihaleye ilişkin şartnamenin 20'nci maddesinde bu ihale kapsamında yükleniciye herhangi bir ödeme yapılmayacağı belirtilmiştir.

Ancak İdare tarafından söz konusu işe ait sözleşme başladıktan ve uygulamaya geçildikten sonra %10 oranında yani 14.546.265,30 TL iş artışı yapılmış, ilk hakediş 9.342.847,90 TL olarak hazırlanmıştır.

Yapılan işler listesi incelendiğinde özet olarak; otopark kısmının genişletilmesi amacıyla fore kazık, ankraj, ve hafriyat imalatları, mekanik ve elektrik kısmında ise ilave jeneratör, kamera sistemi, yer altı kablo beslenme hattı, klima üniteleri ve meclis binası ses, ışık, ve oylama sisteminin yapıldığı görülmüştür. Belediye binasının da içinde olduğu büyük bir projede temel olarak düşünülmesi gereken bu işlerin avan projede ve uygulama projelerinde hesaplanmamış olması doğru bir uygulama değildir.

Kaldı ki 2886 sayılı Kanun'a göre ihale edilen bir işte, iş artışına gidilmesi ve bu artışın bütçeden harcama yapmayı gerektirmesi sıkıntılı bir durumdur. Zira yukarıya alınan ve İdarenin de tabi olduğu 4734 sayılı Kanun uyarınca bütçeden harcama gerektiren tüm işlerin bu Kanun kapsamında ele alınması gerekmektedir. Bu husus dikkate alınmayarak kat karşılığı ihale edilen bir işte 14.546.265,30 TL gibi yüksek bir ücretin iş artışı konusu yapılması ve 4734 sayılı Kanun'un devre dışı bırakılması doğru bir uygulama değildir.

Belirtilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere bütçeden ödeme yapmayı gerektiren her türlü yapım işi 4734 sayılı Kamu ihale Kanunu kapsamında yer almaktadır. Eğer büyük bir onarım işine girişilecekse bu iş için bütçeden ödenek ayrılmalı ve 4734 sayılı Kanun'a göre ihale edilmelidir. Bu işlemler yapılmadan "kat karşılığı yapım işi" kapsamında iş artışı yapılması ve hakediş düzenlenmesi, temel ihale mevzuatına aykırıdır.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; özetle

- İhalenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g Maddesine göre pazarlık usulüyle yapılması ile ilgili olarak;

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesine göre, belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüldüğü,

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile alım, yapım ve hizmet işlerinin 4734 sayılı Kanun kapsamına alındığı, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun salt harcama yapılması şeklindeki homojen ihaleleri içerdiği, bulgu konusu işin kat karşılığı yapım işi olduğundan bu konunun açık olarak düzenlendiği bir mevzuat bulunmadığı, kat karşılığı işlerin Danıştay kararlarından da anlaşıldığı üzere yapılma yönteminin 2886 sayılı Kanun olduğu,

Ayrıca idare lehinde olması, ihale katılımının yüksek olması ve rekabetin sağlanabilmesi için Resmi Gazete, Basın İlan Kurumu ve yerel gazetelerde söz konusu işin yayımlandığı,

İlerleyen süreçlerde benzer ihalelerde denetim raporundaki hukuksal dayanak ve önerilerin dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

- İnşaata ilişkin harçların yüklenici firmadan tahsil edilmemesi hususu ile ilgili olarak;

Bulguda bahsedilen imar ve inşaata ilişkin harçlarla ilgili olarak Mali Hizmetler Müdürlüğüne ilgili firmanın alacağı hesabından 4.101.556,00 TL tutarındaki harçların kesilerek emanete alınmasının bildirildiği, buna ilişkin mahsup alındısının ekte gönderildiği belirtilmiştir.

- İş kapsamında mevzuata aykırı şekilde hakediş düzenlenmesi hususu ile ilgili olarak;

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca yapılan ihalelerde 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu uygulamasında olduğu gibi tip şartname ve sözleşmeler bulunmadığı, bu nedenle her türlü gelişmeyi karşılayacak kapasitede olmadığı,

Kat karşılığı yapılan işlerin spesifik işler ve sözleşmeler olduğu, Denetim raporunda

da iş artışına ilişkin değerlendirme yapılırken bu durumun haklı olarak sıkıntılı olduğunun belirtildiği, iş artışının ana kütle ihale maliyeti yanında düşük bir tutarı havi olduğu,

Bu tür işlerin yürütmesinin hangi yasayla yapılırsa yapılsın tek bir sözleşme çerçevesinde düzenlenmeye çalışılması gerektiği,

İdare tarafından ihaleye çıkılırken başlangıçta tüm teknik unsurlar gözetilse de ilave işler çıkabildiği, 4734 sayılı Kanun'un uygulama yönetmeliklerinde iş artışlarına olanak sağlandığı ve fiilen tamamlanması mümkün olmama durumunda proje değişikliklerine cevaz verilebildiği, özel hukuk kat karşılığı sözleşmelerinde de sonradan ilave işler ve artışların yapılmak zorunda kalınabildiği,

4734 sayılı Kanun kapsamında imkân verilen bu hususların 2886 sayılı Kanun'da göz ardı edildiğini belirtmenin doğru olmayacağı, iş artışı kapsamında ortaya çıkan hususların hangi gerekçelerle yapılmak zorunda kalındığı hususunun 10/03/2017 tarih ve 25941 sayılı iş artışı olurunda ayrıntılı olarak belirtildiği, söz konusu onayla yapılan işlerin esasen birim fiyat oluşumu ve mukayeselerinin ilgili kanun ve mevzuatlara uygun olarak fiyatlandırılıp kamu zararına meydan verilmediği,

Sözleşmenin 4 ve 61'inci maddeleri ile Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin iş miktarındaki artışa ilişkin 19'uncu maddesinin konuyla ilgili yasal dayanak oluşturduğu, Maliye Bakanlığınca 2886 sayılı Kanun'a göre Devlet İhale Genelgeleri yayımlandığı, kat karşılığı işlere ilişkin hukuksal kısıtlılıklar da dikkate alındığında 2886 sayılı Kanun uyarınca mevcut dayanakların kullanılmasından başka bir çare de bulunmadığı,

İşin proje değişikliği ve ilave işlerin tek bir yüklenici tarafından tamamlanmasının iş ekonomisi olarak uygunluğunun değerlendirilmesi gerektiği, ekonomik ve sosyal hayat ile teknoloji gibi değişkenlerin son derece karmaşık ve canlı olduğu, buna karşın hukukun yeni gelişme ve imkânlara aynı hızla çözüm üretmesi gerektiği, İdarece bu çözümün, sözleşmenin iş artışına ve ilave işlere cevaz veren hükümlerinin uygulanması suretiyle karşılanmak istendiği, konunun tamamen proje yönetim sürecinin ve ihtiyaçların karşılanmasının ortaya çıkardığı bir reel çözüm olduğu, ayrıca benzer durumlarda da Sayıştay tarafından yapılan hukuksal dayanak ve önerilerin dikkate alınacağı ve gerekli tüm hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kat karşılığı işlerin 2886 sayılı Kanun uyarınca yapılıp yapılamayacağı konusunda bulguda herhangi bir eleştiride bulunulmamış, 2886 sayılı Kanun uyarınca

www.balioglu.net

belediye tarafından yapılacak ihalenin pazarlık usulü ile yapılıp yapılmayacağı eleştirilmiştir.

Bulguda detaylı bir surette belirtildiği üzere 2886 Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinde; Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisinin pazarlık usulüyle ihale edilebileceği belirtilmiştir.

Mahalli idarelerin mülkiyetinde olan taşınmazlarının, "Devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz mal" ya da "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer" olarak nitelendirilmesi hukuken mümkün olmadığından, bu yerler için 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca işlem tesis edilmesi de mümkün değildir.

Belediyelerin 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca ihale yapamayacağına ilişkin birçok Danıştay Kararına bulguda yer verilmiştir. Dolayısıyla İdareye ait taşınmazın, kat karşılığı yapım işi kapsamında 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendine göre pazarlıkla ihale edilmesi mevzuata aykırıdır.

www.balioglu.net

İş kapsamında mevzuata aykırı şekilde hakediş düzenlenmesi hususu ile ilgili olarak idarenin yapmış olduğu savunma yerinde görülmemiştir. Zira bulguda yasal dayanakları detaylı bir şekilde belirtildiği üzere, bütçeden ödeme yapılmadığı ve yapılmayacağı için 2886 sayılı Kanun uyarınca ihale edilen bir işte, uygulama esnasında iş artışına gidilerek 14.546.265,30 TL gibi yüksek bir tutarın iş artışı olarak bütçeden ödenmesi ve 4734 sayılı Kanun'un devre dışı bırakılması doğru bir yaklaşım değildir. Nitekim 4734 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinin (a) fıkrasında 4734 sayılı Kanun kapsamında yer alan işlerin ihalelerinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerinin uygulanmayacağı açıkça hüküm altına alınmıştır.

Bulguda bahsedilen imar ve inşaata ilişkin harçlarla ilgili olarak Mali Hizmetler Müdürlüğünce ilgili firmanın alacağı hesabından 4.101.556,00 TL'nin kesilerek emanete alındığı belirtildiğinden bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 20: Kira Sözleşmelerine İlişkin Noter Tescillerinin Yapılmaması

İdarenin mülkiyetinde veya tasarruf yetkisinde bulunan taşınmazları 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca ihale edilmekte ve kiralanmaktadır. 2886 sayılı Kanun'un *"Sözleşme yapılmasında müteahhit veya müşterinin görev ve sorumluluğu"* başlıklı 57'nci

maddesinin birinci fıkrasında;

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

Mezkûr Kanun'un amir hükmüne göre ihale komisyonunun verdiği kararın ita amirince onaylanmasından sonra 15 gün içinde ihaleyi kazanan kişi noterlikçe tescil edilmiş sözleşmeyi idareye vermelidir.

İdare tarafından kiraya verilen taşınmazlar ve bunlara ilişkin ihale dosyalarının incelenmesi sonucunda; kira sözleşmelerinin idare ile kiralayan arasında imzalandığı, söz konusu sözleşmelerin notere tescil ettirilmediği görülmüştür.

Taşınmazlara ait kira sözleşmelerinin Kanuna uygun olarak kiracı tarafından noterlikçe tescil ettirildikten sonra idareye verilmesi yapılan işlemin hukuka uygun gerçekleştirilmesi açısından önemlidir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; özetle bulguda yer alan eksikliğin giderilmesine yönelik çalışmaların başlatıldığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguda önerilen şekilde işlem tesis edileceği belirtilmiş olduğundan bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 21: Kurum Tarafından İşletilen Termal Tesislerde Mevzuata Aykırı İşlemlerin Yapılması

Esenyurt Belediyesine ait Atatürk Termal ve Kür Merkezi ile Saadetdere Termal ve Kür Merkezi 16.06.2016 tarihi itibariyle İstanbul Valiliği Halk Sağlığı Müdürlüğü tarafından ruhsatlandırılmış ve İdare tarafından işletmeye alınmıştır.

İki termalde de havuz, hamam, sauna, çamur tedavisi ve fizik tedavi gibi hizmetler verilmektedir. 2018 yılında söz konusu hizmetlerden toplamda 80.196 kişi faydalanmış ve bu hizmetler dolayısıyla toplam 2.172.080,00 TL gelir elde edilmiştir.

İdare gelir ve gider hesapları ile termal tesislere ilişkin evrakların incelenmesi

neticesinde aşağıda maddeler halinde belirtilen hususlar tespit edilmiştir:

A) Termal tesislerin bütçe içi işletme şeklinde kurulmamış olması

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 71'inci maddesinde; *"Belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilir."* denilmek suretiyle belediyelerin, özel gelir ve gideri bulunan hizmetleri için önceden izin alarak bütçe içi işletme kuracağı belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun'un "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde bütçe içi işletme kurulmasına karar vermenin belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında yer aldığı belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 71'inci maddesine dayanarak 08.03.2011 tarihli ve 27868 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde *"İşletme"* ifadesinin *"mahalli idarenin görev ve sorumluluk kapsamında bulunan özel gelir ve giderleri olan hizmetleriyle ilgili olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izni ile kurulan bütçe içi işletmeleri"* ifade ettiği belirtilmektedir.

www.balioglu.net

Bütçe içi işletmeler yukarıda da belirtildiği üzere ayrı tüzel kişiliği bulunmayan, ilgili mahalli idarenin bütçesinin içerisinde yer alan ve kendine ait özel gelir ve giderleri ile ticari faaliyette bulunan işletmelerdir.

Mezkûr Yönetmelik'e göre işletme, ilçe belediyelerinde işletme müdürlüğü veya işletme ve İştirakler Müdürlüğü şeklinde ayrı bir hizmet birimi olarak kurulabileceği gibi mevcut bir hizmet birimi içinde de kurulabilecektir.

Termal tesis gibi tüm vatandaşlara hizmet veren, yüksek tutarlarda gelir ve gidere sahip, bu gelir ve giderini denkleştirme mecburiyetinde olan, faaliyetleri dolayısıyla aşağıda açıklanacağı üzere kurumlar vergisi mükellefi olan işletmeler için gerekli izinler alınarak bütçe içi işletme kurulmalı, genel olarak bütçe içinde kalınmakla beraber özel faaliyet ve gelir, gider unsurları ayrı bir şekilde izlenmelidir.

B) Kurumlar vergisi mükellefiyetinin kurulmamış olması

Yapılan incelemelerde 2018 yılında 80.196 kişinin termal tesislerden yararlandığı, İdare tarafından 2.172.080,00 TL gelir elde edildiği, 2.894.797,03TL ise gider yapıldığı tespit

edilmiştir.

Söz konusu termal tesisler için kurumlar vergisi mükellefiyeti tesis edilmelidir. Zira 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun;

"Verginin konusu" başlıklı 1'inci maddesinde, iktisadî kamu kuruluşlarının kazançlarının kurumlar vergisine tabi olduğu,

"Mükellefler" başlıklı 2'nci maddesinin 3 numaralı fıkrasında, belediyelere ait veya bağlı olup, faaliyetleri devamlı bulunan ticarî, sınaî ve ziraî işletmelerin iktisadî kamu kuruluşu olduğu,

Aynı maddenin 6 numaralı fıkrasında ise iktisadî kamu kuruluşları ile dernek veya vakıflara ait iktisadî işletmelerin kazanç amacı gütmemelerinin, faaliyetlerinin kanunla verilmiş görevler arasında bulunmasının, tüzel kişiliklerinin olmamasının, bağımsız muhasebelerinin ve kendilerine ayrılmış sermayelerinin veya iş yerlerinin bulunmamasının mükellefiyetlerini etkilemeyeceği, mal veya hizmet bedelinin sadece maliyeti karşılayacak kadar olması, kâr edilmemesi veya kârın kuruluş amaçlarına tahsis edilmesinin bunların iktisadî niteliğini değiştirmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Mezkur Kanun'un 4'üncü maddesinde muafiyetler düzenlenmiş, kamu kurumları ile ilgili birçok muafiyet hükmüne yer verilmesine rağmen termal tesis işletmeciliğinin muafiyet kapsamında bulunduğuna ilişkin her hangi bir ifadeye yer verilmemiştir.

Yukarıda açıklandığı üzere kendine ait özel gelir ve gideri bulunan termal tesisler için Kurumlar Vergisi Kanunu uyarınca iktisadi kamu işletmesi hüviyetinde bir işletme kurulmalı, söz konusu tesis ve bu tesislerdeki işlemler muafiyet/istisna konusu yapılmadığından bu tesisler için kurumlar vergisi mükellefiyeti tesis edilmelidir.

C) Termal tesislerin gelirlerinin giderlerini karşılamaması

Kamu kurumları tarafından işletilen sosyal tesisler için bütçeden herhangi bir katkıda bulunulmaması, bu tesislerin kendi gelirleri ile gider kalemlerini karşılaması esastır. Mülga 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 10'uncu maddesinde, kamu kurum ve kuruluşlarınca işletilen eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerden yararlanacak olanlardan alınacak asgarî bedelleri belirlemenin, bu yerlerden elde edilen gelirlerin kullanımına ilişkin esas ve usuller ile bunlara ilişkin düzenlemeleri yapmanın Bütçe ve Mali

Kontrol Genel Müdürlüğünün yetkisinde olduğu belirtilmişti. Söz konusu yetki 10.7.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 221'inci maddesinin 1 numaralı fıkrasının (j) bendinde Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın hizmet birimlerinden olan Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne tevdi edilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yukarıda zikredilen yetkiye istinaden (2018-3) sayılı Kamu Sosyal Tesislerine ilişkin Tebliğ 19.01.2018 tarih ve 30306 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Mezkûr Tebliğ'in "Spor tesisleri" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"...

(3) Hamam, sauna ve kaplıcalardan bir saatlik yararlanma karşılığı kişi başına en az 13,00 TL bedel alınır.

(4) Spor tesisleri ile hamam, sauna ve kaplıcaların eğitim ve dinlenme tesisleri içinde yer alması durumunda, belirli devreler itibarıyla dinlenme amacıyla kalanların bu tesislerden yararlanmaları halinde birinci ve ikinci fıkralarda belirtilen bedellerin 1/4'ü alınır.

(5) Spor tesisleri ile hamam, sauna ve kaplıcalara abone olan kamu personelinden alınacak bir aylık abone bedeli, bu maddede belirtilen miktarların 15 katından az olmamak kaydıyla, kurumlarca belirlenebilir." ifadelerine yer verilmiştir.

"Ortak Hususlar" başlıklı 7'nci maddesinde ise;

"(1) Kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufunda bulunan eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerin işletme giderleri için ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerinden herhangi bir katkıda bulunulmaması esastır." denilmiştir.

Anılan Tebliğ hükümlerinden anlaşılacağı üzere hamam, sauna ve kaplıca gibi tesisler, "spor tesisleri" kapsamında değerlendirilmiş ve diğer tüm tesisler gibi bu tesisler için de kurum ve kuruluşların bütçelerinden herhangi bir aktarma yapılmaması esas alınmıştır.

İdare tarafından işletilen termal tesislere ilişkin yapılan incelemelerde; 2018 yılında Belediye Meclisinin belirlediği tarifeler üzerinden elde edilen işletme gelirlerinin, termallerin işletme giderlerini karşılayamadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Termal tesislerin 2018 yılındaki işletme giderleri toplamı 2.894.797,03 TL olmasına rağmen işletme gelirleri toplamı sadece 2.172.080,00 TL olarak gerçekleşmiş, bu nedenle 722.717,03 TL'lik karşılanamayan harcama tutarı doğrudan bütçeden katkı mahiyetinde olmuştur. Mevzuatın açık ve amir hükümleri gereği bütçeden yapılan bu tür katkılar hukuka uygun değildir. Bu nedenle mezkûr tesisler için gelir-gider dengesinin daha gerçekçi ayarlanması, tarifelerin bütçeden katkı yapmaya mahal vermeyecek şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle termal tesislerin bütçe içi işletme şeklinde kurulmamış olması hususu ile ilgili olarak;

Atatürk Termal Kür ve Tedavi Merkezi ile Saadetdere Termal Kür ve Tedavi Merkezinin bütçe içi işletme kurularak hizmet vermesi gerekliğine ilişkin planlamaların 2019 çalışma yılı içerisinde hayata geçirilmek üzere tasarlandığı, konunun belediye meclisine sunularak söz konusu termal tesislerin bütçe içi işletme kurularak hizmet vermesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

- Kurumlar Vergisi Mükellefiyetinin Kurulmamış Olması hususu ile ilgili olarak;

Söz konusu tesislerin ilçe sınırları içerisinde yaşayan vatandaşların sağlık problemlerinin giderilmesi amacıyla kar amacı gütmeyen işletme düşüncesinden hareketle kurulduğu, bu nedenle kurumlar vergisi mükellefiyeti oluşturulmadığı,

Konunun belediye meclisine sunularak söz konusu termal tesislerin gelir gider dengesi oluşturularak kurum bütçesinden herhangi bir katkı sağlanmadan bütçe içi işletme kurularak kar amacı güden bir işletme olarak faaliyetine devam etmesinin sağlanacağı, böylece kurumlar vergisi mükellefiyetinin tesis edileceği belirtilmiştir.

- Termal Tesislerin Gelirlerinin Giderlerini Karşılamaması hususu ile ilgili olarak;

2018 yılında Esenyurt Belediye Meclisinin belirlediği tarifeler üzerinden elde edilen işletme gelirlerinin termallerin işletme giderlerini karşılayamamasının termal tesislerin ilçe sınırları içerisinde yaşayan vatandaşların sağlık problemlerinin giderilebilmesi amacıyla kar amacı gütmeyen işletme düşüncesinden hareketle kurulmuş olması sebebiyle oluştuğu, tarifelerin yeniden oluşturulması ile gelirlerin giderleri karşılayabilecek düzeye çekilmesinin

www.balioglu.net

sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında termal tesislere ilişkin bütçe içi işletme kurularak kar amacı güden bir işletme olarak faaliyetine devam etmesinin sağlanacağı, kurumlar vergisi mükellefiyetinin tesis edileceği ve tarifelerin yeniden oluşturulması ile gelirlerin giderleri karşılayabilecek düzeye çekilmesinin sağlanacağı belirtilmiş, ancak söz konusu düzeltmelerin yapıldığına ilişkin kanıtlayıcı herhangi bir bilgi ve belge gönderilmemiştir. Bu nedenle bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir

BULGU 22: Maktu Vergi ve Harç İşlemlerinde Mevzuatta Belirtilen Usul ve Esaslara Uyulmaması

İdarenin önemli gelir kaynaklarından olan birçok vergi ve harç 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun'un 24.05.2013 tarih ve 6487 sayılı Kanun'la değişik 96'ncı maddesinin (A) fıkrasında Cumhurbaşkanının bu Kanun'da en az ve en çok miktarları gösterilen vergi ve harçların tarifelerini belediye grupları itibarıyla tayin ve tespit edeceği hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Aynı fıkraya 6527 sayılı Kanun ile eklenen ikinci paragrafta ise Kanun'un 15'inci maddesinde (ilan ve reklam vergisi), 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (III) numaralı bendinde (eğlence vergisi), 56'ncı maddesinde (işgal harcı), 60'ıncı maddesinde (tatil günlerinde çalışma ruhsat harcı) ve 84'üncü maddesinin birinci fıkrasının (3) numaralı bendinde (iş yeri açma izin harcı) yer alan maktu vergi ve harç tarifelerinin Kanun'da belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak ilgili belediye meclislerinin önerisi, İçişleri Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca tespit edileceği belirtilmiş, tespit edilen bu tutarların, her takvim yılı başından geçerli olmak üzere bir önceki yıla ilişkin olarak Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen yeniden değerleme oranında arttırılacağı ifade edilmiştir.

Bu madde uyarınca 45 seri no.lu Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği yayımlanmış, belediyelerin söz konusu tarife tespitleri için yapacakları çalışmalar detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Cumhurbaşkanınca tespit yapılıp tarifeler tamamlanıncaya kadar geçecek sürede harç ve vergilerin nasıl uygulanacağı ise 2464 sayıl Kanun'un Geçici 7'nci maddesinde hüküm

altına alınmıştır. Bu maddeye göre mezkûr devrede belediyeler tarafından 2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan maktu vergi ve harç tarifelerinin uygulanması gerektiği belirtilmiştir.

İdareye ait tarife cetvelleri ve gelir kayıtları üzerinde yapılan incelemeler neticesinde; Cumhurbaşkanınca tespit edilmesi gereken maktu vergi ve harçlar için İdare tarafından gerekli çalışmanın yapılmadığı, buna rağmen 2013 yılında Belediye Meclisince kararlaştırılan tarifenin uygulanmadığı, 2018 yılı Tarife Cetvelinde 2013 yılı tarifelerinin hatta Kanuni sınırların üzerinde vergi ve harç tutarları belirlendiği görülmüştür.

İlan ve reklam vergisi tutarlarının düzenlendiği Kanun'un 15'inci maddesinde yer alan tablonun 1'inci sırasında belirtilen tarife 2013 yılında 50 TL/m^2, 4'üncü sırasında belirtilen tarife 75 TL/m^2 olarak belirlenmesine rağmen 2018 yılında söz konusu tarifeler için sırasıyla 100 TL/m^2 ve 150 TL/m^2 şeklinde belirlemeler yapılmıştır.

Eğlence vergisinin düzenlendiği Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (III) numaralı bendi için 2013 yılı Tarife Cetvelinde 8-9 TL maktu vergi tutarı yer almasına rağmen 2018 yılında söz konusu bent için 10,83 TL ile 51,92 TL arasında değişen miktarlarda maktu vergi alınacağı karara bağlanmıştır.

www.balioglu.net

Aynı şekilde işgal harcının düzenlendiği Kanun'un 56'ncı maddesi uyarınca 2013 yılında belirlenen harç tutarları her metrekare için günde 4-9 TL arasında iken 2018 yılında söz konusu madde için belirlenen tutarlar 7,50 TL ile 20 TL arasında değişmektedir. Kaldı ki söz konusu harç için 2013 yılında belirlenen tutarların da mevzuata uygun olduğu söylenemez. Zira Kanun'da alt ve üst sınırlar açıkça belirtilmiş ve üst sınır olarak satışı yapılan büyükbaş hayvan başına 5 TL diğer işgallerde genel olarak 2,5 TL öngörülmüştür.

Kanun'un iş yeri açma izin harcının düzenlendiği 84'üncü maddesinin birinci fıkrasının (3) numaralı bendi için 2013 yılı Tarife Cetvelinde metrekare başına 2-2,5 TL gibi belirlemeler yapılmasına rağmen 2018 yılında söz konusu bent için metrekare başına 3 TL maktu harç alınması karara bağlanmıştır. Yukarıdaki paragrafta yer alan Kanun'a aykırılık aynen bu belirlemede de söz konusudur. Zira bu bent için kanunen belirlenebilecek üst sınır metrekare başına sadece 1 TL'dir.

Sonuç olarak; Cumhurbaşkanı tarafından tespit edilmesi gereken maktu vergi ve harçlar için gerekli işlemlerin İdare tarafından yerine getirilmemesi, söz konusu vergi ve harç miktarlarında 2013 yılı tarifelerinin kullanılmasını zorunlu kılmaktadır. Söz konusu tarifelerin

kullanılmamasının Kanun'un amir hükmüne açık aykırılık oluşturduğu aşikârdır. Bununla birlikte 2013 yılı tarifelerinin kullanılması aradan geçen uzun süre zarfına rağmen tarifelerin güncellenmemesine sebebiyet verecek ve Kurum gelirlerinde ciddi miktarlarda azalışa neden olacaktır. Bu nedenle mezkûr tespit yapılıncaya kadar söz konusu vergi ve harçlar için 2013 yılı tarifelerinin kullanılması gerekliliği ile beraber, Cumhurbaşkanlığınca tespitin yapılması için gerekli çalışmaların ivedilikle tamamlanması İdare gelirleri açısından önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Vergi ve harç tarifelerinin tespiti başlıklı 96.maddesinde yer alan hükme yer verilerek Belediye Meclisince karar alınarak, Cumhurbaşkanlığı Makamına sunulacağı ve uygulamanın düzeltilmesine ilişkin çalışmalar yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında Belediye Meclisince karar alınarak, Cumhurbaşkanlığı Makamına sunulacağı ve uygulamanın düzeltilmesine ilişkin çalışmalar yapılacağı belirtilmiş, ancak düzeltmelerin yapıldığına ilişkin kanıtlayıcı herhangi bir bilgi ve belge gönderilmemiştir. Bu nedenle bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 23: Elektrik Enerjisi Tedarik Eden Şirketlerden Bir Kısmının İdareye Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Aktarımının Olmaması

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenen ve sorumlular tarafından, mükellef olanlardan tahsil edildikten sonra belediyelere aktarılması gereken bir vergi türüdür.

Söz konusu Kanun'un 34'üncü maddesinde; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketiminin vergiye tabi olduğu, 35'inci maddesinde; elektrik ve havagazını tüketenlerin söz konusu vergi açısından mükellef oldukları, elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluşların satış bedeli ile birlikte bu verginin de tahsilinden ve ilgili belediyeye yatırılmasından sorumlu oldukları belirtilmiş, 39'uncu maddesinde ise bu kuruluşların tahsil ettikleri vergiyi, tahsil tarihini takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve vergiyi aynı sürede ödemeye mecbur oldukları hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un 36'ncı maddesinde elektrik ve havagazı tüketim vergisi istisnalarına yer verilmiş, 37'nci maddesinde verginin matrahı; elektrik enerjisinin satış bedeli olarak

belirlenmiş, 38'inci maddesinde ise elektriğin tüketildiği yerin ve işin özelliğine göre %1 veya %5 oranında vergi hesaplanacağı ifade edilmiştir.

İdareye ait gelir hesaplarının incelenmesi esnasında, yetkilendirilmiş görevli dağıtım Şirketinden 2018 yılında ilçe dâhilinde serbest tüketicilere elektrik enerjisi tedarik eden şirketlerin listesi ve tedarik miktarları alınmış, Belediyeye yatırılan elektrik ve havagazı vergileri ile karşılaştırma yapılmıştır. Yapılan incelemelerde ilçe sınırlarında toplam tedarik miktarı 9.154.001,31 kwh olan 8 adet şirketin bu kapsamda belediyeye herhangi bir ödemede bulunmadıkları görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Usul hükümleri" başlıklı 98'inci maddesinde bu Kanun'a göre alınacak vergi, harç ve katılma payları hakkında Kanun'da aksine hüküm bulunmadıkça 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun uygulanacağı belirtilmiş, "Vergi Usul Kanununun uygulanması" başlıklı 102'nci maddesinde ise aynen;

"213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirtilen vergi inceleme yetkisi hariç olmak üzere;

1. Belediye Gelir Şube Müdürü, Gelir Şube Müdürü olmayan yerlerde Belediye Hesap İşleri Müdürü, Hesap İşleri Müdürü olmayan yerlerde Muhasebeci, Vergi Dairesi Müdürü sıfat ve yetkisini haizdir.

2. Vergi Usul Kanununda mahallin en büyük mal memuruna verilmiş görev ve yetkiler, Belediye Gelirleri Kanunu uygulaması yönünden Belediye Başkanı tarafından kullanılır." hükümlerine yer verilmiştir.

Görüldüğü üzere verginin sahibi olan belediyelerin söz konusu beyannamelerin gerçeğe uygun verilip verilmediğini, %1 ve %5 oranında vergi uygulanan kişi ve kurumlar ile istisna kapsamında değerlendirilen yerlerin gerçekten bu mahiyette olup olmadığını bilme ve değerlendirme imkânı bulunmamaktadır. Bu gibi durumlarda belediyelerin uygulaması gereken prosedür ve yönlendirici adımlar da tam, açık ve müstakil olarak düzenlenmemiş, söz konusu beyannamelerin denetiminin nasıl yapılacağı belediyeler açısından muallakta kalmıştır.

Söz konusu husus sadece elektrik tedarik eden firmaların beyanlarının esas alınmasına; vergi nispetinin, gerçek tedarik miktarının, muafiyet hükümlerinin mevzuata uygun yapılıp yapılmadığının tam olarak denetlenememesine sebebiyet vermektedir. Hatta elektrik satışı yapıp belediyeye beyanname vermeyen tedarikçi olup olmadığı bile belediyeler tarafından

www.balioglu.net

bilinememektedir. Söz konusu hususun İdareye ait gelirler açısından önemli düzeyde bir risk oluşturduğu tartışmasızdır. Bu nedenle ilgili bakanlıklar ile diğer kurum, kuruluş ve şirketlerle irtibata geçilerek söz konusu riski asgari düzeye indirecek çalışmaların yapılması, gerekli kontrol mekanizmalarının oluşturulması önem arz etmektedir

Kamu idaresi cevabında; özetle Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin alınabilmesine yönelik kapsamlı çalışmalar yapılmakla birlikte verginin tarhı için mükellefiyetin tespit edilmesinde sorun yaşandığı, mükellefiyetin tespit edilmesinde ve gereken beyannamelerin verilmesinde mevzuattan kaynaklanan sorunlar da bulunması nedeniyle, sorunun giderilmesinde güçlükler yaşandığı, beyan vermemiş olan şirketlere ilişkin gerekli tespitlerin yapılarak tahsilat işlemlerinin başlatılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında beyan vermemiş olan şirketlere ilişkin gerekli tespitlerin yapılarak tahsilat işlemlerinin başlatılacağı belirtilmiş ancak mükellefiyet tespitinde çeşitli sıkıntılar yaşandığı bildirilmiştir. Bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 24: Kurum Taşınmazlarının Kiralanmasında Mevzuata Aykırı Bir Şekilde Pazarlık Usulünün Kullanılması

İdarenin mülkiyetinde veya tasarruf yetkisinde bulunan taşınmazları 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca ihale edilmekte ve kiralanmaktadır.

Mezkûr Kanun'un 1'inci maddesinde belediyelerin satım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı,

"Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde idarenin; ihaleyi yapan daire, kurum ve kuruluşları ifade ettiği,

"İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu" başlıklı 36'ncı maddesinde ise 1'inci maddede yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, diğer usullerin ancak ilgili maddelerde yazılı şartların gerçekleşmesi durumunda yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un 3'üncü maddesinde de ifade edildiği üzere, Kanun'a tabi kurum ve kuruluşlar genel olarak "idare" olarak tanımlanmış ve bu ifade Kanun'un birçok maddesinde yerini bulmuştur.

Pazarlık usulüyle yapılabilecek işler Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasında bentler halinde tek tek sayılmış, (g) bendinde;

"Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi," işinin pazarlık usulü ile yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un diğer maddelerinde ifade edilen "idare" kavramı yerine bu maddede "Devlet" kavramı kullanılmıştır. Aynı Kanun'un diğer maddelerinde, hatta aynı maddenin diğer bentlerinde (mesela (f) bendinde) Kanun'a tabi kurumlar için "idare" kavramı kullanılırken (g) bendinde "idarelerin özel mülkiyetinde" kavramı yerine "devletin özel mülkiyetinde" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan" kavramlarının kullanılması "idare" kavramından başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini açıkça göstermektedir.

Kanun'un *"Tarihi ve bedii değeri olmayan taşınmaz mallarla ilgili işlemler"* başlıklı 74'üncü maddesinde söz konusu hususa bir parça açıklık getirilmiş ve tarihi ve bedii değeri olanlar hariç Hazinenin özel mülkiyetindeki yerlerin satışı, kiraya verilmesi, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi esaslarının Hazine ve Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikte belirleneceği ifade edilmiştir.

Nitekim aynı Kanun'un 75'inci maddesinde de devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar hakkında ecrimisil ve tahliye hususları düzenlenmiş, bu malların işgalinden dolayı "hazinenin zararından" bahsedilmiştir.

Ayrıca söz konusu 75'inci maddenin belediyeler hakkında uygulanıp uygulanmayacağı yıllarca tartışılmış ve özellikle yargı kararları ile belediyelerin bu kapsamda değerlendirilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Bunun üzerine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağına ilişkin düzenleme yapılarak söz konusu ihtilafa son verilmiştir.

Gerek yargı kararları gerekse 5393 sayılı Kanun'la yapılan atıf, devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar kavramına belediyelerin özel mülkiyetinde olan mallarının girmediğini açıkça göstermektedir. Zira şayet

www.balioglu.net

söz konusu kavram içine belediye taşınmazları dâhil olsa idi ne söz konusu yargı kararları oluşur ne de 5393 sayılı Kanun'da yapılan atfa ihtiyaç olurdu.

Belediyelerin 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca ihale yapamayacağına ilişkin birçok Danıştay Kararı da bulunmaktadır. Mesela bir idare mahkemesi belediyenin 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetin gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümen kararını, mülkiyeti belediyelere ait taşınmazların 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi kapsamında kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin olanaklı olmadığı gerekçesi ile iptal etmiş, söz konusu Karar Danıştay 13. Dairesinin 21.10.2008 tarih ve 2007/4476 E., 2008/6874 K. sayılı Kararı ile onanmıştır.

İdare taşınmazları ve bunlara ilişkin kiralama dosyalarının incelenmesi neticesinde; İdarenin mülkiyetinde veya tasarruf alanında bulunan taşınmazların kiralama ihalelerinde devamlı olarak 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) beninden faydalanılarak pazarlık usulünün kullanıldığı, temel ihale usulleri olan açık ve kapalı teklif usullerinin hiç kullanılmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Bununla birlikte aşağıda tabloda yer verilen kiralamalardan birinci sırada yer alan Recep Tayyip Erdoğan Şehir Parkında bulunan kiralamanın 10 yıllık kiralama süresi dolmasına rağmen tahliye işlemleri gerçekleştirilmemiş, söz konusu yerde bulunan kiracının işgalci konumunda söz konusu yerleri işletmesine karşı herhangi bir işlem başlatılmamıştır.

Pazarlık usulü ile yapılan kiralamalardan bazılarına örnek mahiyetinde aşağıda yer verilmiştir

Tablo 16: Pazarlık Usulüne (51/g) Göre İhale Edilen Taşınmazlardan Bir Kısmına İlişkin Tablo

SIRA	YER ADI	BULUNDUĞU YER	MAHALLESİ	BULUNAN İŞYERLERİ/DERNEK FAALİYET KONULARI	İHALE TARİHİ	İHALE USULÜ
1	Recep Tayyip Erdoğan Şehir Parkı	Doğan Araslı Bulvarı	Zafer	1- L. Cafe	26.04.2007	51/g
				2- A. Cafe		
				3- M. Dondurma		
				4- D. Halısaha		
				5- M. Dondurma		
				6- B. C. Sauna		

				7- B. Büfe		
2	Yunus Emre Mah. Parkı	H. Fahri Orman Cad.	Akçaburgaz	Y.E Cafe	27.01.2016	51/g
3	Kiptaş (4) Parkı	Aşık Mahsuni Şerif Cad.	Akşemsettin	S.B Unlu Mamulleri	27.08.2014	51/g
4	Hasbahçe Parkı	Enver Paşa Cad.	Aşıkveysel	1-H.Bahçe 2-Büfe 3- Büfe 4-K.Cafe	27.08.2014	51/g
5	Kadir Topbaş Parkı	Doğalgaz Sok.	Battalgazi	1-C. İstanbul 2-İ.Büfe 3-K. Dondurma	27.01.2016	51/g
6	Ihlamur Parkı	1985 Sok.	Cumhuriyet	1-D. Ciğer 2-T.G Cafe 3-I. U.Mamüleri	29.04.2015	51/g
7	Mehmet Akif Ersoy Parkı	410 Sok.	İnönü	1-A Cafe 2-Halısaha 3- Cafe 4-O. Parkı	22.05.2013	51/g
8	Şehitler parkı-Şehir Parkı	Bağdat Cad.	Mehmet Akif Ersoy	1-K.Cafe 2-Lunapark 3-K.Maraş Ö.. Dondurma 4-H..Cafe 5-K. Kültürevi	11.02.2010	51/g
9	Yunus Balta Parkı	Sultan Vahdettin Cad.	Mevlana	G.B. Cafe	4.01.2012	51/g
10	İski Parkı	Esen Cad.	Osmangazi	1-Y.Ç Cafe 2.P. Cafe	29.04.2015	51/g
11	Muhsin Yazıcıoğlu Parkı	1543 Sok.	Selahattin Eyyubi	G. Cafe	30.03.2016	51/g
12	Ahmet Temel Parkı	453 Sok.	Balıkyolu	S.Cafe	26.07.2017	51/g

Yukarıda sayılan nedenlerle, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz kavramının, hazinenin özel mülkiyetinde olan taşınmazları ifade ettiğini kabul etmek gerekir. Dolayısıyla belediyelerin söz konusu maddeden yararlanarak pazarlık usulü ile kendi mülkiyetinde yer alan taşınmazları kiraya vermesi veya üzerlerinde gayri ayni hak tesis etmesi mümkün değildir. Bu nedenle yapılan işlemlerin mevzuata uygun hale getirilmesi önem arz etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesinde bahsi geçen devlet mallarının kamu malları ve devletin özel malları olarak ikiye ayrıldığı, Belediyeyi de kapsayan diğer kamu tüzel kişilerine ait taşınmazların devletin özel

www.balioglu.net

malları arasında değerlendirildiği, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15 inci maddesinde; "Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır." ibaresine yer verildiği, bu nedenle Belediye taşınmazlarının devlet malı statüsünde olduğunun mütalaa edildiği ve işlemlerin bu çerçevede ihdas edildiği, söz konusu ihaleler incelenerek mevzuat hükümleri doğrultusunda işlemlerin başlatılacağı,

2018 yılı Denetimi esnasında Belediye tarafından 2886 Sayılı Kanun'a göre gerçekleştirilen kiralama ihalelerinde Sayıştay Denetçileri ile yapılan istişareler neticesinde pazarlık usulünün kullanılmadığı, bunun yerine açık ihale usulüne uygun olarak ihalelerin tamamlandığı,

Recep Tayyip Erdoğan Şehir Parkında bulunan kiralamanın süresi dolmasına rağmen kira bedellerinin ödenmesi, İdare tarafından gerçekleştirilen ihalelerin çokluğu ve görev değişiklikleri nedeniyle söz konusu kiralama işleminin süresinin bittiğinin fark edilemediği,

Söz konusu yer hakkında kira süresi dolduktan sonra ödenen tutarların incelenerek kamu zararı oluşmaması adına ihale bitim tarihinden itibaren geriye dönük tahliye tarihine kadar ecrimisil işlemi yapılacağı ve sonucunda söz konusu yerin tahliye edilme işlemlerinin yapılmasının planlandığı, daha sonra ise söz konusu yerin kiralanması ile ilgili 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre işlem tesis edileceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak bulguda detaylı bir şekilde anlatıldığı üzere belediye taşınmazlarının 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen "devletin özel mülkiyetinde" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan" taşınmaz olarak değerlendirilmesi ve pazarlık usulü ile ihale edilmesi mümkün değildir. Söz konusu husus Kanun'un diğer maddelerinde yer alan "idare" kavramı yerine bu maddede "devlet" kavramının kullanılmasından, 74'üncü maddedeki Maliye Bakanlığına yapılan atıftan, 75'inci maddenin daha önceleri belediye hakkında uygulanamayacağını ilişkin verilen birçok yargı kararından ve bilhassa 51'inci maddenin (g) bendinin belediye taşınmazları hakkında uygulanamayacağına ilişkin birçok yargı ve Sayıştay kararından dolayı tereddüte mahal vermeyecek katiyette kesindir.

Kamu idaresi cevabında bulguda önerilen şekilde ihale yapılacağı ve bulguda bahsi geçen parkta yer alan kiralamanın sonlandırılarak mevzuata uygun işlem tesis edileceği belirtilmiştir. Bazı ihaleler için pazarlık usulü yerine açık ihale usulüne geçilmiş olduğundan bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 25: Kuruma Ait Kültür Merkezleri ile Nikâh Saraylarının Dernek ve Vakıflara Ücretsiz Kullandırılması

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97' nci maddesinde, Belediyelerin harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkili olduğu belirtilmiş, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde söz konusu ücret tarifesini belirlemenin meclise ait bir yetki olduğu ifade edilmiştir.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 1'inci maddesine göre ise, belediyeler tarafından üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanamayacağı hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları tek tek sayılmış, amatör spor kulüplerine yapılacak yardım dışında diğer derneklere, vakıflara, sivil toplum kuruluşlarına veya kişilere ücretsiz hizmet ve yardım yapılabileceğine dair bir hükme yer verilmemiştir.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Bütçelerden yardım yapılması"* başlıklı 29'uncu maddesinin birinci fıkrasında;

"Gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılamaz, yardımda bulunulamaz veya menfaat sağlanamaz. Ancak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir." hükmü yer almaktadır.

Görüldüğü gibi genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ancak bütçelerinde öngörülmüş olması kaydıyla kamu yararı gözeterek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapabilmektedir. Söz konusu madde önceleri belediyeleri de kapsamakta iken, 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun'un 19 maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesine eklenen fıkra ile belediyelerin dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapabilmesi ve kamu kaynağı kullandırabilmesinin önü tamamen kapanmıştır.

İdarenin kültür merkezleri ve nikâh salonları üzerinde yapılan incelemeler neticesinde; mezkûr yerlerin bir kısım dernek, vakıf ve site yönetimlerine ücretsiz kullandırıldığı görülmüştür. Söz konusu hususa ilişkin bazı kullanımlara örnek mahiyetinde aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tablo 17: 2018 Yılı İçerisindeki Ücretsiz Kullanımların Bir Kısmı

DERNEK /VAKIF/DİĞERLERİ	KULLANILAN SALON
Kayseri… Kültür Yardımlaşma Derneği	Nene Hatun Kültür Merkezi (Güzelyurt)
İnsan …M. Derneği	Nene Hatun Kültür Merkezi (Güzelyurt)
Güzelyurt …Yardımlaşma Derneği	Nene Hatun Kültür Merkezi (Güzelyurt)
İstanbul Samsun … Derneği	Nene Hatun Kültür Merkezi (Güzelyurt)
Güzelyurt … Derneği	Nene Hatun Kültür Merkezi (Güzelyurt)
Türkiyedeki Y…R Derneği	Nene Hatun Kültür Merkezi (Güzelyurt)
Hakkari Y…Kültür Derneği	Nene Hatun Kültür Merkezi (Güzelyurt)
Ç. Ö…Köyü Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği	Nene Hatun Kültür Merkezi (Güzelyurt)
F. Film	Nene Hatun Kültür Merkezi (Güzelyurt)
S… İstanbul Site Yönetimi	Nene Hatun Kültür Merkezi (Güzelyurt)
Sivas Z. D…Köyü Derneği	Nene Hatun Kültür Merkezi (Güzelyurt)
…T. Site Yönetim Kurulu Başkanlığı	Nene Hatun Kültür Merkezi (Güzelyurt)
İstanbul S…İlçe ve Köy Dernekler Federasyonu	Nene Hatun Kültür Merkezi (Güzelyurt)
Samsun İli H…İ… Köyü Y. ve Dayanışma Derneği	Nene Hatun Kültür Merkezi (Güzelyurt)
Hakkari Y… Kültür Derneği	Nene Hatun Kültür Merkezi (Güzelyurt)
Tokat İli E….İlçesi Kültür ve Yardımlaşma Derneği	Nene Hatun Kültür Merkezi (Güzelyurt)
Kars A… Dağ Köyü Yardımlaşma Dayanışma ve Kültürel Derneği	Nene Hatun Kültür Merkezi (Güzelyurt)
Erzurum … Kulübü Derneği	Nene Hatun Kültür Merkezi (Güzelyurt)
Y… Öğrenciler Derneği	Nene Hatun Kültür Merkezi (Güzelyurt)
H… İlmi Hizmetler Eğitim Yard. Ve Day. Derneği	Nene Hatun Kültür Merkezi (Güzelyurt)
Y… Eğitim Kült. Ve Hiz. Derneği	Sarıkamış Şehitleri Kültür Merkezi (İncirtepe)
İstanbul Samsun A.…Yard. Derneği	Sarıkamış Şehitleri Kültür Merkezi (İncirtepe)
Ardahan İli ..İlçesi E. D… Köyü Y. ve Day. Derneği	Sarıkamış Şehitleri Kültür Merkezi (İncirtepe)
E…Vakfı	Şehit Erol Olçok Kültür Merkezi
Ordu ... İlçesi Ç..K… Sosyal Yard. ve Day. Derneği	Şehit Erol Olçok Kültür Merkezi
E… Konfederasyon	Şehit Erol Olçok Kültür Merkezi

Belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde kültür merkezi, düğün salonu gibi yerlerden istifade edenlerden belediye meclisince düzenlenen tarifeye göre ücret alınması gerekmekte olup, dernek, vakıf, site yönetimlerinden herhangi bir ücret alınmaması, kamu kaynağının mevzuata aykırı olarak kullandırılması anlamına gelmektedir. Söz konusu husus hem 4736 sayılı Kanun'a, hem 5018 sayılı Kanun'a hem de 5393 sayılı Kanun'a aykırıdır.

Kamu idaresi cevabında; özetle 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun hemşehri hukuku ile ilgili 13'üncü maddesine yer verilerek bu madde uyarınca belediye tarafından yapılacak çalışmalarda sivil toplum kuruluşlarının katılımını sağlayacak önlemler almanın gerekliliğinin belirtildiği,

www.balioglu.net

Sivil toplum kuruluşlarının tanımına yer verilerek bunların oda, sendika, vakıf ve dernek adı altında faaliyet gösterdiği, vakıf ve derneklerin topluma yararlı bir hizmet geliştirmek için kurulmuş yasal topluluklar olduğu ve herkese yardım etmek için kuruldukları,

Söz konusu dernek, vakıf, birlik ve kurumların kamu yararı gözeten sivil toplum kuruluşları olduğu düşüncesinden hareket edilerek tahsislerin yapıldığı, denetim raporunun tebliğinden itibaren bu tür kuruluşlardan da belediye meclisince öngörülen tarife doğrultusunda işlem yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Bir kamu kurumu olan Belediye, iş ve işlemlerini gerçekleştirirken kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun hareket etmek zorundadır. Hemşehri hukuku uyarınca yapılacak işlemlerde de dernek vakıf ve diğer sivil toplum kuruluşları ile yapılacak işlemlerde de bu husus geçerlidir. Dolayısıyla dernek ve vakıflarla ilişkilerde gerek 5018 sayılı Kanun'un 29'uncu maddesi gerekse de 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi uyarınca doğrudan yardım yapılması veya kamu kaynağı kullandırılması mümkün değildir.

Kamu İdaresi cevabında bu tür kuruluşlardan artık belirlenen tarife doğrultusunda ücret alınacağı belirtilmiş ancak ücret alınmaya başladığına veya eski işlemlerin düzeltildiğine ilişkin herhangi kanıtlayıcı bir belge gönderilmemiştir. Bu nedenle bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 26: Kuruma Ait Taşınmazların Derneklere Bedelsiz Olarak Tahsis Edilmesi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları tek tek sayılmış, amatör spor kulüplerine yapılacak yardım dışında diğer derneklere, vakıflara, sivil toplum kuruluşlarına veya kişilere ücretsiz hizmet ve yardım yapılabileceğine dair bir hükme yer verilmemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçelerden yardım yapılması" başlıklı 29'uncu maddesinin birinci fıkrasında:

"Gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılamaz, yardımda bulunulamaz veya menfaat sağlanamaz. Ancak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir." hükmü yer almaktadır.

Mezkûr düzenleme önceleri belediyeleri de kapsamakta iken, 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesine üçüncü fıkra eklenmiş ve belediyelerin dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapabilmesinin önü tamamen kapatılmıştır.

Yukarıda anlatılan mevzuat hükümlerinden açıkça anlaşılacağı üzere dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere belediyeler tarafından yardım yapılabilmesinin kanuni dayanağı yoktur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Diğer kuruluşlarla ilişkiler"* başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasında;

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

...

c) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar 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.

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 yirmibeş 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." hükümlerine yer verilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un yukarıya alınan 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre belediyeler kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak belediye meclis kararı ile ancak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebileceklerdir. Bu idarelerin dışında kalan gerçek ve tüzel kişilere, derneklere, sivil toplum kuruluşlarına veya meslek kuruluşlarına süresi ne olursa olsun belediye taşınmazlarının ücretsiz olarak tahsis edilmesi mümkün değildir.

5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre kamu

www.balioglu.net

kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar, 5362 sayılı Kanun kapsamındaki meslek odaları, dernek ve vakıflar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirilebilmesi mümkün ise de öncelikle ortada başlangıç ve bitiş süresi, yapılacak hizmeti, tarafların sorumlulukları net olan bir proje olması lazımdır. Bir derneğe süresi belirsiz veya çok uzun taşınmaz tahsisinin bu kapsamda değerlendirilebilmesi bu nedenle mümkün görülmemektedir. İdare mülkiyeti veya tasarrufunda olup derneklere tahsis edilen yerlerden bazıları örnek mahiyetinde aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 18:Derneklere Tahsis Edilen Yerlerden Bir Kısmı

Tahsisli Yeri Fiilen Kullanan Kişinin Adı-Soyadı veya Unvanı	Adresi	Ada	Pafta	Parsel	Tahsis Süresi	Mevcut Kullanım Durumu
Esenyurt O. Dernekleri Federasyonu	Ardıçlı Mah.	124		4	25 Yıl	Dernek Binası
Esenyurt G. Kültür ve Dayanışma Derneği	Yeşilkent Mah.	1117 Ada İle 1123 Ada Arası			Belirtilmemiş	Dernek Binası
A. İli ve İlçeleri Sosyal Yardımlaşma Derneği	Güzelyurt Mah.	501		Park	Belirtilmemiş	Dernek Binası
Esenyurt M. Derneği	Barbaros Hayrettin Paşa	1245		15	Belirtilmemiş	Dernek Binası
A.ve İlçeleri Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği	Barbaros Hayrettin Paşa Mah.	0		Park	Belirtilmemiş	Dernek Binası
S. İlçe ve Köy Dernekleri Federasyonu	Zafer Mah.	1809	5		25 Yıl	Dernek Binası
B. Dayanışma ve Yardımlaşma Derneği	Örnek Mah.	270		8	25 Yıl	Dernek Binası

Belediye meclisinin tahsis işleminin mevcut mevzuat hükümlerine göre mümkün olmadığı açıktır. Zira söz konusu tahsislerin ne yardım kapsamında ne de taşınmaz tahsisi kapsamında yapılmasına cevaz verilmektedir. Adlarına tahsis yapılan vakıf ve dernekler kamu kurumu niteliğinde olmadığından bu derneklere taşınmaz tahsis edilmesi ve bu tahsislerin iptal edilmemesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır

Kamu idaresi cevabında; özetle 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesine üçüncü fıkra eklendiği, belediyeler tarafından dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilmesinin önünün tamamen kapatıldığı, 2012 yılına kadar yapılan tahsisler

www.balioglu.net

ilgili mevzuata göre yapılmakta iken 2012 sonrası da bu işlemlerin örnek alınarak devam edildiğinin anlaşıldığı, bundan sonra yapılacak tahsislerde bulguda yer alan tespit ve tavsiyelerin dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş bundan sonraki tahsislerde bulguda yer alan tespitlerin dikkate alınacağı belirtilmiştir. Ne var ki mevzuata aykırı şekilde dernek ve vakıflara geçmişte yapılan tahsislere ilişkin tahliye işleminden söz edilmemiştir.

Bulguda belirtilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere belediye meclisinin dernek ve vakıflara taşınmaz tahsis işlemleri mer'i mevzuat hükümlerine göre mümkün değildir. Zira söz konusu tahsislerin ne yardım kapsamında ne de taşınmaz tahsisi kapsamında yapılmasına Kanun tarafından cevaz verilmektedir.

Adlarına tahsis yapılan vakıf ve dernekler kamu kurumu niteliğinde olmadığından bu derneklere taşınmaz tahsis edilmesi ve bu tahsislerin iptal edilmemesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır. Mevzuat hükümlerine aykırı şekilde geçmiş dönemlerde yapılmış olan bu tahsis işlemlerinin de iptali gerekmektedir. Bu nedenle bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 27: Mevzuata Aykırı Olarak Vakfa Taşınmaz Tahsis Edilmesi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Belediyenin yetkileri ve imtiyazları"* başlıklı 15'inci maddesinde;

"... Nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; ... sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla taşınmaz tahsis edebilir." hükmü yer almaktadır.

Kurum tarafından yapılan taşınmaz tahsislerinin incelenmesi sonucunda; 10.03.2011 tarih ve 69 sayılı Belediye Meclis Kararıyla Ardıçevler Mahallesi 428 ada 1 parselde bulunan 25.029,96 m^2'lik, plan fonksiyonu üniversite alanı olan İdareye ait taşınmazın asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak şartıyla Yeşilköy 2001 Eğitim Kültür Sağlık Vakfına tahsis edildiği, söz konusu tahsis için Çevre ve Şehircilik Bakanlığından onay alınması gerekirken gerekli onayın alınmadığı, tahsis tarihinden bu yana taşınmaz üzerinde herhangi bir faaliyette bulunulmadığı, bu haliyle tahsisin plandaki fonksiyon amacına aykırı kullanılma riskinin

bulunduğu tespit edilmiştir.

İdare tarafından lehine arazi tahsis edilen Vakfın, İstanbul Esenyurt Üniversitesinin kurucu vakfı olduğu görülmüştür. İstanbul Esenyurt Üniversitesi; T.C. Anayasası, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu hükümleri doğrultusunda kurulan tüzel kişiliği haiz bir vakıf üniversitesidir.

5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde yer alan hükme göre, belediyeler tarafından eğitimi geliştirecek projeler için taşınmaz tahsis edilmesinin ön koşulu Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayının alınmasıdır. Yine madde metninde geçen "*... sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projeler"* ifadesinden belediye meclisinin alacağı tahsis kararının bir projeye dayanması gerektiği, bir diğer ifadeyle ortaya konulmuş bir proje için Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayının alınarak meclis kararıyla taşınmaz tahsis edilebileceği açıktır.

Yapılan incelemede, taşınmaz tahsis edilmesine ilişkin 10.03.2011 tarih ve 69 sayılı Belediye Meclis Kararına esas alınan bir proje bulunmadığı, tahsis için Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayının alınmadığı tespit edilmiştir. Proje olmaksızın, Bakanlık onayı alınmaksızın yapılan tahsis işlemi bu haliyle 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesi hükmüne açık aykırılık teşkil etmektedir.

www.balioglu.net

Nitekim, yerinde yapılan incelemede tahsis edilen alanda söz konusu vakıf tarafından 2011 yılından bu yana herhangi bir faaliyette bulunulmadığı, tahsis üzerinden geçen yaklaşık 8 yıllık süreçte tahsisin amacına yönelik herhangi bir işlem yapılmadığı görülmüştür.

Bahsi geçen Meclis Kararının incelenmesinden, plan fonksiyonu üniversite alanı olan tahsise konu alanın, adına tahsis yapılan Vakfın asli görev ve hizmetleri için tahsis edildiği görülmektedir. Söz konusu Vakıf, eğitim sağlık ve kültür alanında hizmet vermek üzere kurulmuş bir vakıf olduğundan, eğitim hizmetleri dışında asli görev ve hizmetleri de bulunduğu açıktır. Buna göre, söz konusu Vakfın asli görev ve hizmetleri için tahsis edilen ve plan fonksiyonu üniversite alanı olan söz konusu yerin plan fonksiyonuna aykırı kullanımı da muhtemeldir.

Yukarıda yer alan açıklamalar ve mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde yapılan tahsis işleminin mevcut haliyle yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olduğu rahatlıkla anlaşılmaktadır. Buna rağmen tahsis işleminin devam ettirilmesi, iptali için herhangi bir işlem yapılmamasında hukuka uyarlık görülmemektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle raporda belirtilen 428 ada 1 parselde tahsis tarihinden bu yana taşınmaz üzerinde herhangi bir faaliyette bulunulmadığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığından söz konusu tahsis için onay alınmadığı, bu nedenle tahsis kararının iptali yönünde karar alınması hususunda işlemlerin başlatılacağı belirtilmiştir.

"Başkanlığınız denetim raporlarında, "Yapılan incelemede, taşınmaz tahsis edilmesine ilişkin 10.03.2011 tarih ve 69 sayılı Belediye Meclis Kararına esas alınan bir proje bulunmadığı, tahsis için Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayının alınmadığı tespit edilmiştir. Proje olmaksızın, Bakanlık onayı alınmaksızın yapılan tahsis işlemi bu haliyle 5393 sayılı Kanunun 15'inci maddesi hükmüne açık aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer alan açıklamalar ve mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde yapılan tahsis işleminin mevcut haliyle yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olduğu rahatlıkla anlaşılmaktadır. Buna rağmen tahsis işleminin devam ettirilmesi, iptali için herhangi bir işlem yapılmamasında hukuka uyarlık görülmemektedir." ifadesi kullanıldığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Raporda belirtilen 428 ada 1 parselde tahsis tarihinden bu yana taşınmaz üzerinde herhangi bir faaliyette bulunulmadığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'ndan söz konusu tahsis için onay alınmadığı için tahsis kararının iptali yönünde karar alınması hususunda işlemler başlatılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen 428 ada 1 parselde tahsis tarihinden bu yana herhangi bir faaliyette bulunulmadığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'ndan söz konusu tahsis için onay alınmadığı için tahsis kararının iptali yönünde karar alınması hususunda işlemler başlatılacağı belirtilmiş, ancak düzeltmelerin yapıldığına ilişkin kanıtlayıcı herhangi bir bilgi ve belge gönderilmemiştir. Bu nedenle bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 28: Park ve Yeşil Alan Olarak Bütün Vatandaşların Kullanımına Açık Olması Gereken Taşınmazların Yalnızca Özel Kişilere Bedelsiz Olarak Kullandırılması

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Arazi ve arsa düzenlemesi" başlıklı 18'inci maddesinde belediyeler, belediye ve mücavir alan içerisinde arsa ve arazileri düzenlemeye yetkili kılınmış, düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında arazi ve arsalardan "düzenleme ortaklık payı" düşülebileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddede düzenleme ortaklık paylarının düzenlemeye tâbi tutulan yerlerin ihtiyacı olan Milli Eğitim Bakanlığına bağlı ilk ve ortaöğretim kurumları, yol, otoyol hariç erişme kontrolünün uygulandığı yol, suyolu, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri ve karakol gibi umumî hizmetler için kullanılacağı belirtilmiş, söz konusu hizmetler dışında söz konusu payların başka maksatlarla kullanılamayacağı açıkça ifade edilmiştir.

İmar planlarında "park alanı", "çocuk oyun alanı", "spor tesisi" ve "yeşil alan" olarak belirlenen ve mülkiyeti kamuya ait olan yerlerde tasarruf hakkı belediyelerde bulunmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde park ve yeşil alanlara ilişkin hizmetleri yapmak veya yaptırmanın belediyenin görev ve sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

İdare mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan taşınmazların incelenmesi sonucunda;

- Plan durumunda; "park alanı", "çocuk oyun alanı", "spor tesisi" olarak belirlenen 36.783,00 metrekarelik alanın münhasıran A. Evler sitesine kullandırıldığı, bu alandan yalnızca bir kısmında kiralama ve ecrimisil uygulandığı, geriye kalan kısımların tamamında işgal olduğu, işgalin sonlandırılması için İdare tarafından herhangi bir yasal işlemin başlatılmadığı,
- Güzelyurt Mahallesi 419 ada 26 parselde bulunan S. Evler sitesine ise 04.06.2015 tarih ve 92 sayılı Meclis Kararıyla parselin güneyindeki yeşil alanın tahsis edildiği, söz konusu sitenin tahsis edilen 2.930,00 metrekare alanı spor tesisi, site yönetimi ve otopark olarak ücretsiz bir şekilde kullandığı tespit edilmiştir.

A. Evler sitesi tarafından kullanılan alanlara ilişkin ayrıntılı bilgiler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 19: A. Evler Sitesi Tarafından Kullanılan Alanlara İlişkin Detaylı Tablo

No	Plan Durumu	Site Kullanım Durumu	Ecrimisil/Kiralama	Alan
1	Park Alanı	Boş		2.080 M2
2	Çocuk Oyun Alanı	A. Gıda	Ecrimisil	3.582,96 M2
		Havuz		
3	Park Alanı	Spor Tesisi (Futbol Sahası, Basketbol Sahası, Tenis kortu)		18.110,25
		Kafe	Kiralama	
4	Çocuk Oyun	Otopark		190 M2

www.balioglu.net

	Alanı			
5	Çocuk Oyun Alanı	Peyzaj		465 M2
6	Çocuk Oyun Alanı	Havuz(Ortak Alan)		1.081 M2
7	Çocuk Oyun Alanı	Peyzaj		612 M2
8	Çocuk Oyun Alanı	Peyzaj		390 M2
9	Spor Tesisi Alanı	Spor Tesisi		2.733 M2
10	Spor Tesisi Alanı	Spor Tesisi(Tenis Kortu)		6.280 M2
		Kafe(Havuz Kenarı)	Kiralama	
11	Çocuk Oyun Alanı	Boş		328 M2
12	Çocuk Oyun Alanı	Otopark		360 M2
13	Çocuk Oyun Alanı	Peyzaj		571 M2

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun *"Belediye başkanının görev ve yetkileri"* başlıklı 38'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etme yetki ve görevi belediye başkanına verilmiştir.

Aynı Kanun'un "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde 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 hüküm altına alınmıştır.

2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasında ise maddede belirtilen taşınmazların gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden Kanun'da belirtilen usule göre tespit edilen tutarda geriye doğru 5 yılı geçmemek üzere ecrimisil isteneceği, ecrimisil uygulamasında idarenin zarara uğraması veya fuzuli şagilin kusurlu olmasının aranmayacağı, işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

İmar Kanunu uyarınca arsa ve arazilerin düzenlenmesi esnasında ilgili taşınmazlardan alınan ve yine bölgenin ortak ihtiyaçları için tüm halk tarafından kullanılması öngörülen alanların münhasıran bazı kişi ve sitelerin kullanımına bırakılması doğru bir uygulama değildir. Söz konusu alanlar için ecrimisil tahakkukları yapılıp tahliye işlemlerinin gerçekleştirilmesi, park ve yeşil alan olarak kullanılması gereken yerlerin plandaki fonksiyonuna uygun olarak kullanımının sağlanması, müşterek ihtiyaçların giderilmesi için

www.balioglu.net

ayrılan taşınmazların tüm vatandaşların kullanımına açılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle bulguda belirtilen mevzuat hükümlerini yerine getirmek suretiyle park ve yeşil alan olarak kullanılması gereken yerlerin plandaki fonksiyonuna uygun olarak kullanımının sağlanması ve tüm vatandaşlara açılması yönünde işlemlerin başlatılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında yeşil alan olarak kullanılması gereken yerlerin plandaki fonksiyonuna uygun olarak kullanımının sağlanması ve tüm vatandaşlara açılması yönünde işlemlerin başlatılacağı belirtilmiş, ancak söz konusu hususun yerine getirildiğine ilişkin kanıtlayıcı herhangi bir bilgi ve belge gönderilmemiştir. Bu nedenle bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 29: Taşınmaz İhalelerinden Kesin Teminat Bedelinin Alınmaması

İdarenin mülkiyetinde veya tasarruf yetkisinde bulunan taşınmazlar 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca ihale edilmekte ve kiralanmaktadır. Kanun'un *"Kapsam"* başlıklı 1'inci maddesinde;

"Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.",

"Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"Bu kanunun uygulanmasında:

...

Kira: Taşınır ve taşınmaz malların ve hakların kiralanmasını veya kiraya verilmesini,

..." hükümleri yer almaktadır.

Mezkûr Kanun'un *"Kesin teminat"* başlıklı 54'üncü maddesinde ise:

"Taahhüdün, sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, sözleşme yapılmasından önce müteahhit veya müşteriden ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle % 6 oranında kesin teminat alınır.(Ek cümle:17/9/2004-5234/9 md.) Tasfiye idaresince yapılan taşınır mal satışlarında kesin teminat, ihale bedelinin % 6'sından az olamaz. Müteahhit veya müşterinin bu zorunluluğa uymaması halinde, protesto

www.balioglu.net

çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın ihale bozulur ve varsa geçici teminatı gelir kaydedilir." denilmektedir.

İdare tarafından gerçekleştirilen kiralama ihaleleri ve bunlara ilişkin sözleşme dosyalarının incelenmesi neticesinde; taşınmaz kiralamalarına ilişkin ihalelerde ihaleyi kazanan kişilerden kesin teminat bedelinin alınmadığı görülmüştür. İlgili mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere belediye taşınmazlarının ihale yoluyla kiralanması durumunda sözleşme bedeli üzerinden hesaplanmak üzere % 6 oranında kesin teminat alınması gerekmektedir.

Tablo 20: Kesin Teminat Bedeli Alınmayan İhalelerden Bir Kısmına İlişkin Tablo

Encümen Karar Tarihi	Encümen Karar No	İhale Sonucu Oluşan Kira Bedeli (TL)	Kira Ödeme Dönemi	Kiralama Süresi	2018 Yılı Güncel Kira Bedeli (TL)
5.08.2015	1455	600	Aylık	10 YIL	817,69
28.08.2013	2068	550	Aylık	10 YIL	864,02
25.11.2015	2724	600	Aylık	10 YIL	866,38
29.04.2015	755	1000	Aylık	10 YIL	1.443,99
24.06.2015	1062	22000	Aylık	10 YIL	29.980,54
29.04.2015	741	1750	Aylık	10 YIL	2.289,24
29.04.2015	742	900	Aylık	10 YIL	1.177,33
29.04.2015	745	1300	Aylık	10 YIL	1.712,14
24.06.2015	1058	850	Aylık	10 YIL	1.142,49
27.08.2014	1977	550	Aylık	10 YIL	850,00
29.04.2015	736	750	Aylık	10 YIL	981,11
29.04.2015	738	1300	Aylık	10 YIL	1.700,61

Kiralama işlemlerinde taahhüdün tam olarak yerine getirilmesi, istenilmeyen durumlarla karşılaşılması durumunda İdare alacaklarının güvenceye alınması için, 2886 sayılı Kanun'un amir hükmü gereği alınması gereken kesin teminat bedellerinin ilgililerden tahsil ve takibi önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; özetle 2886 sayılı Kanun'un amir hükmü gereği alınması gereken kesin teminat bedellerinin ilgililerinden mevzuat hükümlerince hesaplanarak tahakkuk edilerek tahsili ve takibinin yapılacağı, Sayıştay denetimi esnasında Belediyede 2886 Sayılı Kanun'a göre yapılan kiralama ihalelerinde Sayıştay Denetçileri ile yapılan istişareler neticesinde kesin teminatların tahsil edilerek sözleşmelerin noter onaylı olarak mevzuat hükümlerine uygun olarak tamamlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguda önerilen şekilde işlem tesis edilmeye başlandığı bildirildiğinden bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 30: Zabıta Biriminde Yer Alan Kadrolara Mevzuata Aykırı Atamalar Yapılması

Belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları ile belediyelere ilişkin diğer hususların düzenlendiği 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda "zabıta hizmeti" belediyelerin görev ve sorumlulukları arasında sayılmış, "zabıta birimi" ise belediyelerde olması gereken zorunlu birimler arasında zikredilmiştir. Kanun'un "*Zabıtanın görev ve yetkileri*" başlıklı 51'inci maddesinde aynen;

"Belediye zabıta teşkilâtının çalışma usûl ve esasları, çalışanların görev ve yetkileri, memurluğa alınması için taşımaları gereken nitelikler, alacakları meslek içi eğitim, görevde yükselme, meslekten çıkarılma, giyecekleri kıyafet ve savunma amaçlı olarak kullanacakları aletler ile zabıta teşkilâtında hizmet gereklerine göre oluşturulacak birimler, İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Belediye, bu yönetmeliğe aykırı olmamak üzere ek düzenlemeler yapabilir" hükmüne yer verilmiştir.

Bu kapsamda hazırlanan Belediye Zabıta Yönetmeliği 11.04.2007 tarih ve 26490 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Her ne kadar mahalli idarelerde görev yapan devlet memurlarının görevde yükselme ve unvan değişikliğine ilişkin özel bir düzenleme olan Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik 04.07.2009 tarihinde yürürlüğe girmişse de mezkûr Yönetmelik'in 21'inci maddesinde; *"Zabıta ve itfaiye personelinin görevde yükselme işlemleri, ilgili mevzuat hükümlerine göre yürütülür."* hükmüne yer verilerek zabıta personeli için Zabıta Yönetmeliği'nin uygulanmaya devam edileceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

İdareye ilişkin personel dosyaları üzerinden yapılan incelemeler neticesinde; zabıta biriminde yapılan atama ve görevde yükselme işlemlerinde mevzuata aykırı uygulamalar gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. Yapılan hatalı uygulamalara ilişkin detaylı bilgilere aşağıda maddeler halinde yer verilmiştir:

A) Zabıta memurluğu kadrosuna başka memurluklardan geçişte mevzuat hükümlerine uyulmaması

Zabıta Yönetmeliği'nin "Başka memurluklardan naklen geçiş" başlıklı 16'ncı maddesinde aynen;

"*Diğer kamu kurum ve kuruluşları veya belediye hizmet birimlerinde asıl memur kadrosunda çalışanlardan, belediye zabıta memurluğuna geçmek isteyenler; 35 yaşını aşmamaları, bu Yönetmeliğin 13/A maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentlerinde yer alan şartları taşımaları, 13/E maddesinde öngörülen sınavda başarılı olmaları kaydıyla 657 sayılı Kanuna ve diğer mevzuat hükümlerine uyularak zabıta memurluğuna atanabilir."* hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda bahsi geçen Yönetmelik'in 13/A maddesinde zabıta memurluğu sınavına kabul için ön şartlar belirtilmiş, maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde sınava katılacaklara *"En az lise veya dengi okul mezunu olmaları"*, (c) bendinde ise *"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"* şartı getirilmiştir

Yönetmelik'in 13/E maddesinde ise zabıta memurluğu sınavının adayların bilgi ve yeteneklerini ölçecek şekilde yazılı veya sözlü olarak yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Zabıta memurluğuna atananlar ile ilgili dosyaların incelenmesi neticesinde; 2016 ve 2017 yıllarında İdarenin değişik birimlerinde memur olarak görev yapan kişilerin sınav şartı aranmaksızın doğrudan zabıta memurluğu kadrosuna atandığı görülmüştür. Söz konusu hususa ilişkin tabloya aşağıda yer verilmiştir:

www.balioglu.net

Tablo 21: Zabıta Memur Kadrolarına Yapılan Doğrudan Atamalar

No	Adı Soyadı	Belediyeye Atanma			Zabıta Memuru Kadrosuna Atanma		Görev Yeri
		Tarihi	Kadrosu	Derecesi	Tarihi	Derecesi	
1	E.Y.	15.03.2016	Memur	9	18.04.2016	9	Zabıta Müdürlüğü
2	İ.T.	15.02.2016	Memur	7	09.03.2016	8	Zabıta Müdürlüğü
3	K.D.	10.03.2016	Memur	9	19.04.2016	9	Zabıta Müdürlüğü
4	Y.A.	15.02.2016	Memur	8	09.03.2016	8	Zabıta Müdürlüğü
5	Z.E.	15.01.2016	Memur	11	09.03.2016	8	Zabıta Müdürlüğü
6	A.K.	28.12.2016	Memur	5	01.06.2017	5	Zabıta Müdürlüğü
7	M.Ö.	15.03.2016	Memur	8	19.04.2016	8	Zabıta Müdürlüğü
8	İ.E.	15.04.2016	Memur	8	27.05.2016	9	Zabıta Müdürlüğü

www.balioglu.net

Yukarıda yer alan ve zabıta memurluğuna atanmada özel düzenlemeler içeren mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere gerek İdarenin kendi bünyesinde gerekse de diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların zabıta memurluğuna doğrudan atanmaları mümkün değildir. Her ne kadar bu kişiler için Yönetmelik'te özel hükümler ihdas edilmişse de sınava girme ve başarılı olma şartı ile bu sınava girmek için gerekli olan öğrenim düzeyi ve fiziksel özellikler konusunda herhangi istisnai bir hükme yer verilmemiştir. Dolayısıyla söz konusu kişilerin de belirtilen şartları taşımaları ve sınava girerek başarılı olmaları şarttır. Bu şartlara uyulmadan yukarıda detayları belirtilen atamaların yapılması ve söz konusu işlemlerin iptal edilmemesi hukuka uyarlı değildir.

B) Zabıta komiseri kadrolarına görevde yükselme şartlarına uyulmadan atama yapılması

Yukarıda detaylı bir şekilde anlatıldığı üzere zabıta personelinin görevde yükselmeye ilişkin işlemleri Zabıta Yönetmeliği hükümlerine göre icra edilmektedir

Zabıta Yönetmeliği'nin *"Kadro ve unvanlar"* başlıklı 6'ncı maddesinin 1 numaralı

fıkrasında belediye zabıta teşkilatı personel kadro ve unvanlarının daire başkanı, zabıta müdürü, zabıta şube müdürü, zabıta amiri, zabıta komiseri ve zabıta memuru unvanlı kadrolar ile hizmet için gerekli diğer kadrolardan oluştuğu belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in *"Görevde yükselme şartlarını"* düzenleyen 17'nci maddesinde Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde sayılan unvanlardan daire başkanı ve zabıta müdürü dışındaki kadrolara yapılacak atamalarda maddede belirtilen özel şartların aranılacağı belirtilmiş, bu kapsamda maddenin 1 numaralı fıkrasının (c) bendinde zabıta komiserliğine atanabilmek için gereken özel şartlara yer verilmiştir. Söz konusu bendin (4) numaralı alt bendinde "Görevde yükselme sınavında başarılı olmak" zabıta komiserliğine atanmada özel şart olarak sayılmıştır.

Yönetmelik'in 18 ila 21'inci maddelerinde görevde yükselme eğitimine ilişkin detaylı bilgilere yer verilmiş, 23'üncü maddesinde ise görevde yükselme sınavının nasıl yapılacağı izah edilmiştir. Yönetmelik'in "Sınavı kazananların atanması" başlıklı 26'ncı maddesinin 1 numaralı fıkrasında aynen;

"Yapılan sınav sonucunda başarılı bulunanlar arasından, 3 ay içinde başarı sıralamasına göre boş kadro sayısı kadar atama yapılır. İlan edilen boş kadrolara atama yapıldıktan sonra bu kadroların boşalması durumunda sınavda başarılı olan diğer adaylar arasından başarı sırasına göre iki yıl içinde atama yapılabilir." hükmüne yer verilerek sınavda başarılı olanlar arasından yapılacak atamalarda idarelere sınırsız takdir hakkı verilmemiş, atamalarda "başarı sıralaması" kriterinin esas alınarak "liyakat" esası tesis edilmiştir.

İdare tarafından gerçekleştirilen atama ve görevde yükselmeye ilişkin işlemlerin incelenmesi neticesinde; görevde yükselme ve unvan değişikliğine ilişkin sınav ilanı yapıldığı, bu bağlamda boş bulunan 5 adet zabıta komiserliği kadrosu için 28.04.2018 tarihinde sınav yapıldığı görülmüştür. Sınava 15 zabıta memuru iştirak etmiş, bunlardan 11'i 70 ve üzeri puan alarak başarılı sayılmışlardır. Sınav sonucunda boş bulunan 4 adet zabıta komiserliği için atama yapılmış, bir adet kadro ise boş bırakılmıştır.

Ne var ki yapılan sınavda en yüksek puan alan kişilerden başlayarak "başarı sıralaması" esasına göre atama yapılmadığı, mevzuata aykırı bir şekilde yüksek puanlı kişiler yerine daha düşük puan alan kişilerin atamalarının yapıldığı tespit edilmiştir. Söz konusu hususa ilişkin detaylı tablo aşağıda yer almaktadır:

www.balioglu.net

Tablo 22: Sınav Sonucuna Göre Atanan ve Atanması Gereken Kişilere İlişkin Tablo

Başarı Sırası	Adı Soyadı	Sınav Puanı	Yapılan İşlem	Hukuki Durumu
1	U.U.	82	Ataması Yapıldı	Mevzuata Uygun
2	S.Y.	82	Ataması Yapılmadı	**Mevzuata Aykırı**
3	K.Ç.	79	Ataması Yapıldı	Mevzuata Uygun
4	S.L.B.	78	Ataması Yapılmadı	**Mevzuata Aykırı**
5	E.D.	77	Ataması Yapılmadı	**Mevzuata Aykırı**
7	E.D.	75	Ataması Yapıldı	**Mevzuata Aykırı**
9	S.R.B.	73	Ataması Yapıldı	**Mevzuata Aykırı**

Yukarıda da bahsedildiği üzere başarı sıralamasına dikkat edilmeden atama yapılması ve söz konusu işlemlerin iptal edilmemesi mevzuata aykırı olduğu gibi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun temel ilkelerinden olan "liyakat" ilkesine de aykırıdır.

C) Zabıta müdürlüğü kadrosuna sınavsız atama yapılması

Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik'in "*Kapsam"* başlıklı 2'nci maddesinin birinci fıkrasında belediye memur kadrolarında istihdam edilen personelin, müdür ve daha alt görevlere yapılacak görevde yükselme mahiyetindeki asaleten atamaları hakkında bu Yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş, Yönetmelik maddelerinin uygulanmayacağı kadroların sayıldığı maddenin ikinci fıkrasında "zabıta müdürü" kadrosuna yer verilmemiştir.

Yönetmelik'in "*Sınav şartı*" başlıklı 8'inci maddesinde;

"Görevde yükselme veya unvan değişikliği suretiyle atanacakların yazılı ve sözlü sınavda başarılı olmaları gerekir",

"Görevde yükselme yönetmelikleri" başlıklı 15'nci maddesi ise;

"İl özel idareleri, belediyeler ve il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlik, müessese ve işletmeler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlardaki personel için İçişleri Bakanlığı; yükseköğretim üst kuruluşları ile yükseköğretim kurumlarındaki personel için Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı olmak üzere kurumlar, bu Yönetmeliğin kapsamına giren görevlere atanacaklarda aranacak şartları ve yapılacak sınavlara ilişkin usul ve esaslar ile diğer hususları Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşünü alarak bu Yönetmeliğe aykırı

www.balioglu.net

olmamak üzere çıkaracakları yönetmelikle düzenler." hükümlerine yer verilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in 15'inci maddesi dayanak alınarak hazırlanan Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik 04.07.2009 tarihinde yürürlüğe girmişse de mezkûr Yönetmelik'in 21'inci maddesinde; *"Zabıta ve itfaiye personelinin görevde yükselme işlemleri, ilgili mevzuat hükümlerine göre yürütülür."* hükmüne yer verilerek zabıta personeli için Zabıta Yönetmeliği'nin uygulanmaya devam edileceği belirtilmiştir.

Zabıta Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinde zabıta teşkilatında yer alan personel kadro ve unvanları belirtilmiş, zabıta müdürlüğü kadrosu da bu unvanlar arasında zikredilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Görevde yükselme şartları" başlıklı 17'nci maddesinde daire başkanı ve zabıta müdürü dışındaki kadrolara yapılacak atamalarda aranacak özel şartlar belirtilmiştir. Söz konusu maddede her ne kadar zabıta müdürü atamaları için özel bir şarta yer verilmemişse de söz konusu kadroya hiçbir şarta bağlı olmadan atama yapılabileceğine ilişkin özel bir düzenlemeye de yer verilmemiştir. Bir başka deyişle zabıta müdürü kadrosuna yapılacak atamalar için Yönetmelik'te herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

www.balioglu.net

Yönetmelik'in 51'inci maddesinde Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hallerde uygulanacak mevzuat hükümleri belirtilmiş, bu kapsamda 1 numaralı fıkranın (d) bendinde 18.3.2002 tarihli ve 2002/3975 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan, Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik de ilgili mevzuatlar arasında sayılmıştır.

Personel dosyaları üzerinden yapılan incelemelerde daha önceleri Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde polis memuru olan A.K.'nın önce memur, daha sonra zabıta memuru kadrosuna atandığı, 01.06.2018 tarihinde ise 1441/51116 sayılı "Başkanlık Oluru" ile herhangi bir sınava tabi olmadan ve yapılacak sınavda başarı göstermeden 3. dereceli zabıta müdürü kadrosuna atamasının yapıldığı görülmüştür.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre belediyede görev yapan memurlar Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik kapsamına alınmış, bu Yönetmelik'te belediyeler için özel yönetmelik düzenlenebileceği belirtilmiş, buna istinaden düzenlenen Yönetmelik'te zabıta personeli kapsama alınmayarak ilgili mevzuat olan Zabıta Yönetmeliği'ne atıf yapılmıştır. Zabıta Yönetmeliği'nde "zabıta müdürü" kadrosuna atama için herhangi bir düzenleme yapılmamış,

düzenleme yapılmayan hallerde diğer mevzuat hükümlerinin uygulanacağı belirtilerek Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik'e atıf yapılmıştır. Bir başka deyişle ilgili özel yönetmeliklerde "zabıta müdürü" kadrosu için herhangi bir hükme yer verilmediğinden Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik hükümlerinin uygulanması zorunlu hale gelmiştir. Bu Yönetmelik'te ise müdür kadrosu için sınav yapılacağı açıkça hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu mevzuat hükümlerine riayet edilmeden, "yazılı ve sözlü sınav" ile "başarı" şartlarına uyulmadan doğrudan doğruya "zabıta müdürü" kadrosuna atama yapılması ve söz konusu hatalı işlemin iptal edilmeyerek devam ettirilmesi mevzuata aykırı olduğu gibi 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun temel ilkelerinden olan "liyakat" ilkesine de aykırıdır.

Kamu idaresi cevabında; özetle;

- Zabıta memurluğu kadrosuna başka memurluklardan geçişte mevzuat hükümlerine uyulmaması hususu ile ilgili olarak;

Danıştay 5.Dairenin 13/12/2012 tarih ve E.2012/7438 K. 2012/8775 sayılı Kararı, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 22.12.1973 tarih ve E:1968/8, K:1973/14 sayılı kararları dikkate alınarak gerekli işlemlerin yapılmaya başlandığı belirtilmiştir.

- Zabıta Komiseri kadrolarına görevde yükselme şartlarına uyulmadan atama yapılması hususu ile ilgili olarak;

Söz konusu atamalar hakkında dava süreçlerinin devam ettiği, mezkûr davalar sonucunda çıkacak kararlara istinaden gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

- Zabıta Müdürlüğü kadrosuna sınavsız atama yapılması hususu ile ilgili olarak;

İlgili kişinin zabıta memuru kadrosunda zabıta müdür vekili ve harcama yetkilisi olarak görevlendirildiği, daha sonra 657 sayılı Kanun'un 68/B maddesi gereği 3. dereceli zabıta müdürü kadrosuna atamasının yapıldığı belirtilmiş,

Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'in "Görevde yükselme suretiyle atanacaklarda aranacak genel şartlar" başlıklı 6'ncı ve "Görevde yükselme sınavına tabi olarak atanacaklarda aranacak özel şartlar" başlıklı 7 inci maddesi yer verilerek, mezkûr Yönetmelik'in "Zabıta ve itfaiye personeli"

www.balioglu.net

başlıklı 21 inci maddesinde zabıta ve itfaiye personelinin görevde yükselme işlemlerinin ilgili mevzuat hükümlerine göre yürütülmesi gerektiğinin vurgulandığı belirtilmiştir.

Kamu idaresi cevabında ayrıca biri genel nitelikte biri özel nitelikte olan iki eş değer hukuk kuralı çatışırsa bu durumda önceliğin özel nitelikli hukuk kuralına verileceği, özel nitelikli kuralın kendi konuları açısından genel nitelikli kuralın hükümlerini kaldırmış kabul edileceği,

Bu doğrultuda Devlet Personel başkanlığının 02.10.2018 tarih ve E.6424 sayılı görüşünde Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'in 21'inci maddesine atıf yapılarak söz konusu hükümle alınan kadro unvanlarının Genel Yönetmelik kapsamı dışında bırakıldığının belirtildiği,

Devlet Personel Başkanlığının Belediyeye verdiği 02.04.2019 tarih ve E.2318 sayılı görüş yazısında ise aynen; *"...11/04/2007 tarihli ve 26490 sayılı Resmi Gazete de yayımlanan "Belediye Zabıta Yönetmeliğinin" "Görevde yükselme şartları" başlıklı 17 inci maddesinde; görevde yükselmeye tabi kadro unvanları "zabıta şube müdürlüğü, zabıta amirliği ve zabıta komiserliği" şeklinde düzenlenmiş ve aynı maddenin birinci fıkrasında ise: Bu Yönetmeliğin 6 ıncı maddesinde sayılan unvanlardan daire başkanı ve zabıta müdürü dışındaki kadrolara yapılacak atamalarda aşağıdaki şartlar aranır...." Denilmek suretiyle daire başkanı ve zabıta müdürü unvanlı kadrolara yapılacak olan atama işlemlerinde söz konusu madde hükmünün dikkate alınmayacağı belirtilmiştir."* ifadelerine yer verilerek Kurum tarafından yapılan işlemin herhangi bir uygunsuzluk taşımadığının desteklendiği,

Bu konuda Çevre ve Şehircilik Bakanlığından da görüş istenildiği,

Zabıta Müdür kadrosuna sınavsız atama yapılıp yapılamayacağı ile ilgili kesin hüküm bulunmamakla birlikte eski Zabıta Müdürü D.E. nin İstanbul 3.İdare Mahkemesine açmış olduğu, işlemin iptali ve yürütmenin durdurulması istemli dava sonucunda yürütmenin durdurulmasına karar verildiğinden, D.E.'nin Tesisler Müdürü kadrosundan Zabıta Müdürü kadrosuna geri alındığı, bu nedenle A.K.'nın asaleten atandığı Zabıta Müdürü kadrosundan alınarak Muhtarlıklar Müdürü kadrosuna atamasının yapıldığı,

Yapılan bu atama benzeri ile ilgili olarak da Türkiye Belediyeler Birliğinden istenen görüşe cevaben verilen 01.03.2019 tarih ve 045.02 sayılı yazısında *"Yukarıda yer verilen düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde; 657 sayılı Kanunun 68/B maddesinde belirtilen şartları taşıyan personelinizin zabıta müdürlüğü kadrosuna atanmasının idarenizin takdirinde*

www.balioglu.net

olduğu, her ne kadar zabıta müdürlüğü kadrosu Görevde Yükselme Yönetmeliği kapsamı dışında tutulmuş olsa da zabıta müdürlüğü kadrosunun 1-4 ü dereceli müdürlük kadrosu olarak belirlendiği ve bu kadroların görev, yetki ve sorumlulukları dikkate alındığında, Yönetmelik kapsamındaki diğer müdürlük kadrolarına atanmak için aranan eğitim ve hizmet süresi şartlarını taşımak kaydıyla zabıta müdürlüğü kadrosunda görev yapan personelinizin diğer müdürlük kadrolarına atanabileceği, zabıta müdürlüğünden diğer müdürlüklere geçiş için zabıta müdürlüğünde belli bir süre çalışma şartı öngörülmemiş olması nedeniyle bu sürenin idarenizce belirleneceği değerlendirilmektedir." denilmek suretiyle hukuka aykırı herhangi bir işlemin söz konusu olmadığının belirtildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında zabıta memurluğu kadrosuna başka memurluklardan geçişte mevzuat hükümlerine uyulmaması konusunda gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiş ise de söz konusu hususun yerine getirildiğine ilişkin kanıtlayıcı herhangi bir belge gönderilmemiştir.

Zabıta komiseri kadrolarına görevde yükselme şartlarına uyulmadan atama yapılması hususunda idari yargı nezdinde davalar açıldığından söz konusu husus için dava sonuçlarının beklenmesi doğru olacaktır.

www.balioglu.net

Zabıta müdürlüğü kadrosuna sınavsız atama yapılması hususu ile ilgili olarak kamu idaresi cevabında; Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik ile Zabıta Yönetmeliği karşılaştırılmış, genel ve özel nitelikli kanun hükümleri hakkında bilgi verilmiştir. Ne var ki bulgu metninde zabıta müdürü kadrosuna atama yapılması için Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik hükümlerinin uygulanması gerektiğine ilişkin herhangi bir ifadeye yer verilmemiştir.

Devlet Personel Başkanlığı tarafından kuruma verilen görüş yazısında zabıta müdürlüğüne sınavsız atama yapılabileceğine ilişkin herhangi bir ifadeye yer verilmemiş, ilgili mevzuat hükümleri belirtildikten sonra söz konusu husus için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünden görüş alınmasının uygun olacağı bildirilmiştir.

Bulguda da belirtildiği gibi Zabıta Yönetmeliği'nde zabıta müdürü kadrosu için herhangi bir hükme yer verilmemiş, aynı Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hallerde Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel

Yönetmelik hükümlerinin uygulanması zorunlu tutulmuştur. Bu nedenle Zabıta müdürü kadrosu için Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik hükümlerinin uygulanarak yazılı ve sözlü sınav ile başarı şartlarına uyulması ve müdür kadrosuna yapılacak atamalarda bu hususlara riayet edilmesi Devlet Memurları Kanunu temel ilkelerinden olan "Liyakat" ilkesinin en temel gereklerinden bir tanesidir.

Gerek zabıta memurluğu kadrosuna başka memurluklardan geçişte mevzuat hükümlerine uyulmaması, gerek zabıta komiseri kadrolarına görevde yükselme şartlarına uyulmadan atama yapılması gerekse de zabıta müdürlüğü kadrosuna sınavsız atama yapılması hususunda İdare tarafından yapılacak işlemler takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 31: Kurumda Görev Yapan Kadrolu İşçilerin Ücretli Yıllık İzinlerinin Düzenli Olarak Kullandırılmaması

Gerek kamu gerekse de özel sektörde çalışan ve işçi statüsünde bulunan kişilerin özlük, izin ve diğer hakları ve yükümlülükleri 4857 sayılı İş Kanunu'nda düzenlenmiştir.

www.balioglu.net

Söz konusu Kanun'un *"Yıllık ücretli izin hakkı ve izin süreleri"* başlıklı 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği;

"Yıllık ücretli iznin uygulanması" başlıklı 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu;

"Sözleşmenin sona ermesinde izin ücreti" başlıklı 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;

"İzinlere ilişkin düzenlemeler" başlıklı 60'ıncı maddesinde ise yıllık ücretli izinlere ilişkin detaylı bilgilerin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan 4857 sayılı Kanun'un yıllık ücretli izin hakkını düzenleyen maddelerine göre işçilerin yıllık ücretli izin hakkından feragat etmesine cevaz verilmemekte, işverenin de işçilere sürekli bir şekilde yıllık izin vermesi zorunlu tutulmaktadır. Aksi bir uygulamada, hem işçi yıllık dinlenme sürelerini gerçekleştirmeyerek Kanun hükümleri ile

ulaşılmak istenen amaçtan uzaklaşılmakta hem de işçi emekli olduğunda veya iş sözleşmesi son bulduğunda yasa hükmü gereği yıllık ücretli izin hakkı ücret alacağına dönüştüğünden Kurum açısından mali yük getirmektedir.

Kullanılmayan izinlerin son ücret üzerinden ödenmesi, işçilerin izin kullanmaktan kaçınarak feragat edebilmelerine neden olmaktadır. Kurum veya birim yetkililerinin buna izin vermemesi, Anayasal bir hak olan izni, işçilere kullandırması gerekir. Zira birikmiş izin alacaklarının ücrete dönüşmesi, kurum bütçesine mali açıdan yüksek tutarlı bir yük getirmektedir.

İdare personel kayıtlarının incelenmesi neticesinde; işçilerin bir kısmının birikmiş 73 ile 267 iş günü arasında yıllık ücretli izin hakkı olduğu, işçilerin bazılarının 5 yıldır hiç izin kullanmadığı tespit edilmiştir.

İşçilere ücretli yıllık izinlerinin mevzuat ve sözleşme hükümlerinin öngördüğü şekilde kullandırılması, Kurum için ileride doğması muhtemel ödeme yükünün önüne geçeceği gibi 4857 sayılı Kanun'un işçilerin dinlendirilmesi ile ilgili hükümleri ile ulaşılmak istenilen amacın gerçekleşmesine de katkı sağlayacaktır.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; özetle kurumda görevli kadrolu işçilerin yıllık izinlerinin kullandırılması hususunda yıllık izin cetveli düzenlenerek, belli periyotlarda kullandırılması ile ilgili tüm müdürlüklere yazılı olarak bildirimde bulunulduğu, bu doğrultuda bulguda yer alan tespit ve tavsiyeler yönünde işlem tesis edileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguda önerilen şekilde işlem tesis edileceği belirtildiğinden bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 32: Yevmiye Defterinde Yürürlükteki Mevzuata Aykırı Olarak Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye Sistemi, Muhasebeleştirme Belgeleri ve Açılış Kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinin birinci fıkrasında;

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

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

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

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere yevmiye defterine kayıtların müteselsil olarak yapılması ve her bir işleme ayrı bir yevmiye numarası verilmesi gerekmektedir.

İdarenin 2018 yılı yevmiye defterinde mevzuat hükümlerine aykırı olarak toplam 183 adet yevmiye numarasının boş bırakıldığı görülmüştür.

Yevmiye numaralarının düzenli ve müteselsil olmaması ortaya iki ihtimalli bir durum çıkarmaktadır. Birinci ihtimal; sistemin hiçbir müdahale yapılmaksızın kendiliğinden söz konusu boşlukları bırakması durumudur ki, bu durum bilişim sisteminin hatalı kurgulandığını gösterir. İkinci ihtimal ise; bilişim sistemin elle müdahaleye açık hale getirilerek yevmiye numaralarında boşlukların bilinçli bir şekilde bırakılması durumudur ki, bu durum bilişim sisteminin elle müdahaleye müsaade ederek muhasebe sisteminde risk oluşturduğunu gösterir.

www.balioglu.net

Bu nedenle, kurulan sistemin yevmiye numaralarının boş kalmasına izin vermesi, muhasebe sisteminin sağlıklı bir şekilde çalışmadığını göstermektedir

Kamu idaresi cevabında; özetle belirtilen hatanın yeni yazılım programına geçilmesinden kaynaklı olduğu, boş yevmiye numarası bırakılmaması hususunda gerekli hassasiyetin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında boş yevmiye numarası bırakılmaması hususunda gerekli hassasiyetin sağlanacağı ifade edildiğinden önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

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
http://www.sayistay.gov.tr

www.balioglu.net

www.balioglu.net

9. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR

İSTANBUL ESENYURT BELEDİYESİ					
2018 YILI BİLANÇOSU					
AKTİF HESAPLAR		**2018 YILI**	**PASİF HESAPLAR**		**2018 YILI**
I	**DÖNEN VARLIKLAR**		**III**	**KISA VADELI YABANCI KAYNAKLAR**	
10	**Hazır Değerler**	**3.854.023,29**	**30**	**Kısa Vadeli İç Mali Borçlar**	**74.598.531,69**
100	Kasa Hesabı	30.820,00	300	Banka Kredileri Hesabı	67.651.447,75
101	Alınan Çekler Hesabı		303	Kamu İdarelerine Malı Borçlar Hesabı	56.581,59
102	Banka Hesabı	10.981.919,81		Carı Yılda Ödenecek Tahviller Hesabı	
103	Verilen Çekler Ve Gönderme Emirleri Hesabı (-)	-9.941.672,15	309	Kısa Vadeli Diğer İç Malı Borçlar Hesabı	6.890.502,35
104	Proje Özel Hesabı			**Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar**	
105	Döviz Hesabı			Carı Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar Hesabı	
106	Döviz Gönderme Emirleri Hesabı (-)		**32**	**Faaliyet Borçları**	**352.002.708,53**
108	Diğer Hazır Değerler Hesabı		320	Bütçe Emanetleri Hesabı	352.002.708,53
109	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	2.782.955,63		Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabı	
11	**Menkul Kıymet Ve Varlıklar**		**33**	**Emanet Yabancı Kaynaklar**	**102.809.083,72**
117	Menkul Varlıklar Hesabı		330	Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	75.867.751,94
118	Diğer Menkul Kıymet Ve Varlıklar Hesabı		333	Emanetler Hesabı	26.941.331,78
12	**Faaliyet Alacakları**	**306.714,082,78**		**Alınan Avanslar**	
120	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	7.318.346,63		Alınan Sipariş Avansları Hesabı	
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	285.725.266,99		Alınan Diğer Avanslar Hesabı	

www.balioglu.net

122	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar	13.464.990,67	**36**	**Ödenecek Diğer Yükümlülükler**	**166.031.008,98**
126	Verilen Depozito Ve Teminatlar Hs.	170.301,33	360	Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabı	5.040.071,76
127	Diğer Faaliyet Alacakları	35.177,16	361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri	4.445.776,16
	Kurum Alacakları		362	Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı	85.443.182,64
	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar		363	Kamu İdareleri Payları Hesabı	7.579.118,33
	Takipteki Kurum Alacakları Hesabı		368	Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı	63.522.860,09
14	**Diğer Alacaklar**	**471.030,41**	**37**	**Borç Ve Gider Karşılıkları**	**2.363.252,40**
140	Kişilerden Alacaklar Hesabı	471.030,41	372	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	1.275.180,52
15	**Stoklar**	**15.999.744,54**	379	Diğer Borç Ve Gider Karşılıkları Hesabı	1.088.071,88
150	İlk Madde Ve Malzeme Hesabı	15.999.744,54	**38**	**Gelecek Aylara Ait Giderler**	**4.514.419,52**
	Ticari Mallar Hesabı			Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı	
	Diğer Stoklar Hesabı		381	Gider Tahakkukları Hesabı	4.514.419,52
16	**Ön Ödemeler**	**571.292,90**		**Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar**	
	Is Avans Ve Kredileri Hesabı			Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabı	
	Personel Avansları Hesabı			Sayım Fazlaları Hesabı	
162	Bütçe Dışı Avans Ve Krediler Hesabı	571.292,90		Diğer Çeşitli Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	
	Akreditifler Hesabı		**IV**	**Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar**	**67.746.356,11**
	Mahsup Dönemine Aktarılan Avans Ve		**40**	**Uzun Vadeli İç Mali Borçlar**	**55.090.739,97**
	Proje Özel Hesabından Verilen Avans Ve Akreditifler		400	Banka Kredileri Hesabı	55.090.739,97
	Doğrudan Dış Proje Kredi Kullanımları			Kamu İdarelerine Malı Borçlar Hesabı	
	Gelecek Aylara Ait Varlıklar			Tahviller Hesabı	
	Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı			Uzun Vadeli Diğer İç Malı Borçlar Hesabı	
19	**Diğer Dönen Varlıklar**	**169.423.145,44**		**Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar**	
190	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	169.423.145,44		Dış Mali Borçlar Hesabı	

www.balioglu.net

	İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı		**43**	Diğer Borçlar	959.103,67
	Sayım Noksanları Hesabı			Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	
	Duran Varlıklar	**2.390.050.169,89**	438	Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı	959.103,67
	Menkul Kıymet Ve Varlıklar			**Alınan Avanslar**	
	Menkul Varlıklar Hesabı			Alınan Sipariş Avansları Hesabı	
	Diğer Menkul Kıymet Ve Varlıklar Hesabı			Alınan Diğer Avanslar Hesabı	
22	**Faaliyet Varlıkları**	**7.218.659,91**	**47**	**Borç Ve Gider Karşılıkları**	**10.364.730,15**
220	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	1.390,24	472	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	10.364.730,15
222	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar	7.200.261,99		Diğer Borç Ve Gider Karşılıkları Hesabı	
227	Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	17.007,68	**48**	**Gelecek Yıllara Ait Gelirler**	**1.331.782,32**
	Kurum Alacakları			Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı	
	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar		481	Gider Tahakkukları Hesabı	1.331.782,32
24	**Mali Duran Varlıklar**	**34.981.195,74**		**Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar**	
240	Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler	34.846.095,74		Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar Hesabı	
241	Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan	135.100,00	**V-**	**Özkaynaklar**	**2.117.018.128,30**
25	**Maddi Duran Varlıklar**	**2.347.806.476,79**	**50**	**Net Değer Hesabi**	**473.606.731,86**
250	Arazi Ve Arsalar Hesabı	249.186.538,44	500	Net Değer Hesabı	473.606.731,86
251	Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	886.840.309,77		**Yeniden Değerleme**	
252	Binalar Hesabı	506.630.670,05		Yeniden Değerleme Farkları Hesabı	
253	Tesis, Makine Ve Cihazlar Hesabı	7.410.027,99	**57**	**Geçmiş Yıllar Faaliyet**	**1.435.570.203,74**
254	Taşıtlar Hesabı	4.660.678,03	570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	1.435.570.203,74
255	Demirbaşlar Hesabı	31.952.738,44		**Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları**	
	Diğer Maddi Duran Varlıklar Hesabı			Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	
257	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-12.943.929,51	**59**	**Dönem Faaliyet Sonuçları**	**207.841.192,70**
258	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	674.069.443,58	590	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	207.841.192,70

www.balioglu.net

	Yatırım Avansları Hesabı			Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu	
26	**Maddi Olmayan Duran**				
260	Haklar Hesabı	13.420.331,28			
	Özel Maliyetler Hesabı				
268	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-13.420.331,28			
	Gelecek Yıllara Ait				
	Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı				
29	**Diğer Çeşitli Duran Varlıkları**	**43.837,45**			
294	Elden Çıkarılacak Stoklar Ve Maddi Duran	54.292,25			
	Diğer Çeşitli Duran Varlıklar Hesabı				
299	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-10.454,80			
	Aktif Toplam	**2.887.083.489,25**		**Pasif Toplam**	**2.887.083.489,25**
IX	**Nazım Hesaplar**	**414.538.645,21**	**IX**	**Nazım Hesaplar**	**414.538.645,21**
	Ödenek Hesapları			**Ödenek Hesapları**	
	Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabı			Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabı	
	Bütçe Ödenekleri Hesabı			Bütçe Ödenekleri Hesabı	
	Ödenekli Giderler Hesabı			Ödenekli Giderler Hesabı	
	Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak			Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak	
	Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler			Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler	
91	**Nakit Dışı Teminatlar**	**74.770.741,87**	**91**	**Nakit Dışı Teminatlar**	**74.770.741,87**
910	Teminat Mektupları Hesabı	74.770.741,87		Teminat Mektupları Hesabı	
	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı		911	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	74.770.741,87
	Kişilere Ait Menkul Kıymetler Hesabı			Kişilere Ait Menkul Kıymetler Hesabı	
	Kişilere Ait Menkul Kıymet Emanetleri Hesabı			Kişilere Ait Menkul Kıymet Emanetleri Hesabı	
92	**Taahhüt Hesapları**	**339.767.903,34**	**92**	**Taahhüt Hesapları**	**339.767.903,34**
920	Gider Taahhütleri Hesabı	339.767.903,34	921	Gider Taahhütleri Hesabı	339.767.903,34

	Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı			Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	
	TOPLAM	**414.538.645,21**		**TOPLAM**	**414.538.645,21**
	AKTİF GENELTOPLAM	**3.301.622.134,46**		**PASİF GENELTOPLAM**	**3.301.622.134,46**

www.balioglu.net

www.balioglu.net

İSTANBUL ESENYURT BELEDİYESİ									
2018 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU									
Hesap Kodu	**Yardımcı Hesap Kodu**					**GİDERİN TÜRÜ**	**2016 YILI**	**2017 YILI**	**2018 YILI**
	I	**II**	**III**	**IV**	**V**				
630	01					Personel Giderleri	31.433.450,20	29.313.638,39	34.190.117,22
630	02					Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet	3.849.090.25	4.055.944,46	4.603.551,82
630	03					Mal ve Hizmet Alım Giderleri	221.534.969,30	317.974.991,13	328.824.472,62
630	04					Faiz Giderleri	25.604.313,98	20.614.839,19	23.390.047,74
630	05					Cari Transferler	23.618.722,07	20.988.417,00	28.275.102,81
630	07					Sermaye Transferleri	169.911,56	1.898.264,14	1.312.263,34
630	12					Gelirlerin Ret ve İadesinden	1.031.649,15	646.169,06	92.901.683.95
630	13					Amortisman Giderleri	4.376.975,85	8.115.297,54	12.481.300,74
630	14					İlk Madde ve Malzeme Giderleri	27.374.927,55	36.193.965,90	54.849.799,34
630	20					Silinen Alacaklardan Kaynaklanan	8.988.095,98	7.415.412,54	3.829.044,15
630	25					Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Devredilen Mali Olmayan Varlıklardan Kaynaklanan Gid		653.227,04	4.105.710,92
630	99					Diğer giderler			
						TOPLAM	**344.133.015,64**	**447.870.166,39**	**495.861.410,70**
Hesap Kodu	**Yardımcı Hesap Kodu**					**GELİRİN TÜRÜ**	**2016 YILI**	**2017 YILI**	**2018 YILI**
	I	**II**	**III**	**IV**	**V**				
600	01					Vergi Gelirleri	524.816.448,38	494.512.053,69	441.780.950.,54
600	03					Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.001.616,06	8.558.287,01	23.809.447,52
600	04					Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel	6.403.100,00	151.000,00	4.756.418,00

600	05					Diğer Gelirler	155.243.316,41	197.598.036,17	329.128.473,34
						TOPLAM	**690.464.480,85**	**700.819.376,87**	**357.694.338,86**

	2016 YILI	**2017 YILI**	**2018 YILI**
GİDERLER TOPLAMI	346.950.456,74	448.909.362,53	591.634.097,00
GELİRLER TOPLAMI	690.464.480,85	700.819.376,87	799.475.289,70
FAALİYET SONUCU	343.514.024,11	251.910.014,34	207.841.192,70

www.balioglu.net

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
381 Gider Tahakkukları hesabının kullanılmaması	2013	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kurum tarafından düzeltici işlem tesis edildi.
257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı'nın kullanılmaması	2013	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kurum tarafından düzeltici işlem tesis edildi.

www.balioglu.net

www.balioglu.net

İSTANBUL ESENYURT BELEDİYESİ

2018 YILI

SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. **ÖZET** **132**

2. **KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU** **132**

3. **SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU** **133**

4. **DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI** **133**

5. **GENEL DEĞERLENDİRME** **133**

6. **DENETİM BULGULARI** **135**

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Bulguları

1. Stratejik Planda Bir Önceki Dönem Stratejik Planına İlişkin Değerlendirmelere Yer Verilmemesi

2. Stratejik Planda Tüm Amaç ve Hedeflerin Karşılığı Olan Beş Yıllık Tahmini Maliyetleri Gösteren "Maliyet Tablosu" ile Bu Maliyetlerin Karşılanacağı Kaynakları Gösteren "Kaynak Tablosuna" Yer Verilmemesi

www.balioglu.net

1. ÖZET

Bu rapor, İstanbul Esenyurt Belediyesinin performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanunu'nun 36'ncı maddesi uyarınca, Sayıştay *"hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim"* olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

İstanbul Esenyurt Belediyesinin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2015 - 2019 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2018 Yılı Performans Programı,
- 2018 Yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

www.balioglu.net

Stratejik Plan ve Performans Programı, performans bilgisinin içeriğine yönelik aranan şartlardan ilgililik, ölçülebilirlik, sunum ve iyi tanımlanma açısından değerlendirilmiş; İdare Faaliyet Raporu ise performans bilgisinin içeriğine yönelik şartlardan tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik açısından incelenmiş ve bu incelemelerin sonucunda, söz konusu dokümanların bulgularda belirtilen nedenlerle bu kriterlere kısmen uyduğu kanaatine varılmıştır.

İstanbul Esenyurt Belediyesi veri kayıt sistemleri incelendiğinde, faaliyet dönemi içerisindeki verilerin toplanmasını sağlayan veri kayıt sisteminin kurulduğu fakat hatalı veri girişini engelleyecek ölçüde teknolojik altyapının kurulmadığı görülmüştür.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef,

gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

www.balioglu.net

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilir.

Bu çerçevede, İstanbul Esenyurt Belediyesinin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2018 yılı performans denetimi kapsamında İstanbul Esenyurt Belediyesinin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 Yılı Performans Programı ve 2018

Yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

İstanbul Esenyurt Belediyesince hazırlanan 2015-2019 Yılı Stratejik Planı 20 Ekim 2014 Tarihli ve 108 Sayılı sayılı Belediye Meclisi kararıyla kabul edilmiştir. Kurum stratejik planını hazırlayarak "mevcudiyet" kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak "zamanlılık" kriterini, hedeflerin ölçülebilir olması ve ölçülebilir olmayan hedefler için ölçülebilir göstergelerin belirlenmiş olmasından dolayı "ölçülebilirlik" kriterini yerine getirmiştir. Amaç ve hedefler arasında mantıksal bağlantı olmasından dolayı "ilgililik" kriterini, mevzuatta öngörülen usullere uygun hazırlayarak "sunum" kriterini yerine getirmiştir.

Kurum 2018 Yılı Performans Programı'nı hazırlayarak "mevcudiyet" kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak "zamanlılık" kriterini, performans hedefleri ve performans göstergelerinin ölçülebilir olmasından dolayı "ölçülebilirlik" kriterini, mevzuatta öngörülen usullere uygun hazırlayarak "sunum" kriterini yerine getirmiştir. Hedef ve göstergeler arasındaki mantıksal bağlantının bulunmasından dolayı "ilgililik" kriterini yerine getirmiştir.

www.balioglu.net

Kurum 2018 Yılı Faaliyet Raporu'nu hazırlayarak "mevcudiyet" kriterini, mevzuatta öngörülen zamanda hazırlayarak "zamanlılık" kriterini, raporlanan performans bilgisinin kaynağına kadar izlenebiliyor olmasından dolayı "doğrulanabilirlik" kriterini yerine getirmiştir. İdarenin planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmayı ele almaması ve sapmayı açıklayan nedenlerin ikna edici olması sebebiyle "geçerlilik/ ikna edicilik" kriterini yerine getirmiştir.

Kurumun veri kayıt sistemleri incelendiğinde, idarenin bağımsız bir veri kayıt sistemine sahip olduğu fakat yeterli düzeyde olmadığı, ihtiyacı kısmen karşıladığı görülmüştür.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

BULGU 1: Stratejik Planda Bir Önceki Dönem Stratejik Planına İlişkin Değerlendirmelere Yer Verilmemesi

Kalkınma Bakanlığı'nca hazırlanarak 30.04.2015 tarih ve 29342 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5 sıra no.lu Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ'de *"İkinci ve daha sonraki stratejik planını hazırlayacak kamu idareleri için, yürürlükteki stratejik planın uygulanmış olan dönemine ilişkin hedef ve göstergeler bazında gerçekleşme düzeyi ile başarı ve başarısızlık nedenlerini içeren özet değerlendirme bölümüne yeni hazırlanacak plan içinde yer verilecektir. Bir önceki plandan temel farklılıklar ve bu farklılıkların nedenleri açıklanacaktır."* ifadesi yer almaktadır. (Esenyurt Belediyesi 2015-2019 Yılı Stratejik Planının hazırlandığı ve yayımlandığı tarihte yürürlükte bulunan 30.04.2011 tarih ve 28008 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sıra no.lu Tebliğ'de de benzer hususlar yer almaktadır)

www.balioglu.net

Anılan Tebliğin ilgili hükmünden, 2015-2019 Yılı Stratejik Planında 2010-2014 Yılı Stratejik Planının uygulanmış olan yıllarına ilişkin hedef ve göstergelere ilişkin gerçekleşme düzeyi ile başarı ve başarısızlık sebeplerini içeren özet değerlendirme bölümüne yer verilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Ancak, 2015-2019 Yılı Stratejik Planında bir önceki dönem Stratejik Planına ilişkin bir değerlendirmeye yer verilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; özetle 2020-2024 Dönemi Stratejik Plan çalışmalarına başlanarak, Cumhurbaşkanlığı Makamınca yayımlanan "Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi'nin esas alınacağı, katılımcı yöntemlerle, izlenebilir ve ulaşılabilir hedefler içeren yeni bir plan hazırlanacağı, söz konusu Rehber kapsamında, planın izlenmesine yönelik ayrıntılı çalışmalar yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında 2020 - 2024 Stratejik Planının, bulgu konusu husus göz önünde bulundurularak hazırlanacağı belirtildiğinden bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Stratejik Planda Tüm Amaç ve Hedeflerin Karşılığı Olan Beş Yıllık Tahmini Maliyetleri Gösteren "Maliyet Tablosu" ile Bu Maliyetlerin Karşılanacağı Kaynakları Gösteren "Kaynak Tablosuna" Yer Verilmemesi

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre her bir hedefi gerçekleştirmeye dönük faaliyet/projelerin ortaya konulması sonrasında faaliyet/projelerin bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Bu amaçla önce her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminleri yapılarak hedefin yaklaşık maliyetine ulaşılacaktır

Hedeflerin maliyet tahmini toplamından her bir amacın tahmini maliyetine, amaç maliyetleri toplamından ise stratejik planın o yılki tahmini maliyetine ulaşılacaktır. Beş yıllık toplam ise planın toplam tahmini maliyetini verecektir. Maliyet tablosunda gösterilen toplam maliyetlerin yıllar itibariyle hangi kaynaklardan elde edileceği ise Kaynak Tablosunda gösterilmelidir.

Kurum, her bir stratejik hedef için öngördüğü kaynak ihtiyacını belirlemeli ve hedeflere ait toplam kaynak ihtiyacını ortaya koymalıdır.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede, stratejik planda tüm amaç ve hedeflerin karşılığı olan beş yıllık tahmini maliyetleri gösteren Kamu idareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunda öngörülen "Maliyet Tablosu" ile bu maliyetlerin karşılanacağı kaynakları gösteren "Kaynak Tablosunun" yer almadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; özetle 2020-2024 Dönemi Stratejik Plan çalışmalarına başlanarak, Cumhurbaşkanlığı Makamınca yayımlanan Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi'nin esas alınacağı, katılımcı yöntemlerle, izlenebilir ve ulaşılabilir hedefler içeren yeni bir plan hazırlanacağı, söz konusu Rehber kapsamında, planın maliyet kısmının ayrıntılı olarak hazırlanacağı, yeni stratejik planda, bir hedefin maliyetinin tahmin edilmesi, detaylı maliyetlendirmenin ise performans programı kapsamında yapılmasının sağlanacağı, planın başarılı olabilmesi için mali kaynak analizinin yapılmasının sağlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında 2020 - 2024 Stratejik Planının, bulgu konusu husus göz önünde bulundurularak hazırlanacağı belirtildiğinden bu aşamada önerilecek başka bir husus bulunmamaktadır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

www.balioglu.net

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
http://www.sayistay.gov.tr

www.balioglu.net