T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu



Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 12
7. DENETİM BULGULARI 13
8. EKLER 100

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumunu Gösterir Tablo 4
Tablo 2: Gider Bütçesine İlişkin Tablo 6
Tablo 3: Gelir Bütçesine İlişkin Tablo 6
Tablo 4: EGO Genel Müdürlüğünden olan Alacakların Yıllar İtibari İle Durumu 15
Tablo 5: EGO Genel Müdürlüğünün Faaliyet Sonuçlarını Gösterir Tablo 15
Tablo 6: Kalkınma Ajansı Payının Hesaplanmasına İlişkin Tablo 20
Tablo 7: Faiz Giderlerinin Hatalı Kaydına İlişkin Tablo 24
Tablo 8:Hatalı KDV Kaydına İlişkin Bazı Örnekler 26
Tablo 9:İlçe Belediyelerine Aktarılması Gereken Eğlence Vergisi Payları 44
Tablo 10:Tahakkuk Kaydı Yapılmaksızın Tahsil Edildiğinde Muhasebeleştirilen Gelirler 86
Tablo 11:Genel Bütçeli Kuruluşlarla Yapılan İşlemlerden Kaynaklı Alacaklar 87
Tablo 12:Çeşitli Harçlara İlişkin Kıyaslama Tablosu 95
Tablo 13:Zemin Tahrip Bedellerinden İlçe Belediyelerine Aktarılması Gereken Paylar 96
Tablo 14:Temel İlkelere Aykırı Olarak Gerçekleştirilen Atamalar 98

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Amortismana Tabi Duran Varlıklara İlişkin Muhasebe Kayıtlarında Hata Yapılması

2. Bağlı Kuruluştan Olan ve Vadesinde Tahsil Edilemeyen Alacakların Uzun Vadeli Alacak Hesabında İzlenmesi Gerekirken Kısa Vadeli Alacak Hesabında İzlenmesi

3. Geçmiş Yıllara İlişkin Faaliyet Gelir ve Giderlerinin Dönemsellik İlkesine Aykırı Şekilde Muhasebeleştirilmesi

4. İdare Tarafından Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

5. Kalkınma Ajansı Payının Eksik Hesaplanması

6. Mal Satışına İlişkin Gelirlerin Kişilerden Alınan Pay Olarak Muhasebeleştirilmesi

7. Vadesinde Ödenmeyen Kira Alacakları İçin Yılsonunda Faiz Tahakkuk Ettirilmemesi

8. Banka Kredi Faizlerinin Tamamının İlk Yıl Giderleştirilmesi

9. İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin KDV'nin İndirim Konusu Yapılması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Kiraya Verilen Taşınmazların Nazım Hesaplarda Takip Edilmemesi

2. Büyükşehir İlçe Belediyelerince Tahsil Edilen ve Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Otopark Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

3. Alışveriş Merkezlerinin İçlerinde Yer Alan İlan ve Reklamlara İlişkin Vergi Tahakkuku Yapılması ve Vergilemede Uygulama Birliğinin Bulunmaması

4. Alt Yapı Yatırım Hesabındaki Tutarların Cari Banka Hesaplarına Aktarılması ve Amacı Dışında Kullanılması

5. Bazı İhalelerde Mevzuata ve İhale Dokümanına Aykırı Uygulamaların Varlığı

6. Bazı Kurum Taşınmazlarının Atıl Olması Nedeniyle Kurum Bütçesinden Ciddi Miktarlarda Harcama Yapılması

7. Bazı Meclis Karar Özetlerinin Yayımlanmaması

www.balioglu.net

8. Belediye Meclis Kararı ile İlçe Belediyelerinin Sorumluluğuna Bırakılan Yerlerden Tahsil Edilen İlan ve Reklam Vergisi Tutarlarının İade Edilmemesi

9. Belediye Taşınmazlarının Pazarlık Usulüyle (51/g) Kiraya Verilmesi

10. Damga Vergisi Kapsamına Girmeyen İşlemler Üzerinden Vergi Alınması

11. Danışmanlık Hizmet Alım İşinde Çalıştırılacak Personel İçin Getirilen Şartların Tam Olarak Kontrol Edilmemesi

12. Eğlence Vergisi Paylarının İlgili İlçe Belediyelerine Aktarılmaması

13. Elektrik Tüketim Vergisi Tahakkuk Ve Tahsilatının Düzenli Yapılmaması Ve Kamu Hizmetine Ayrılmış Yerler İçin Elektrik Tüketim Vergisi Ödenmesi

14. Fen ve Sanat Kurallarına Uymayan Esaslı İmalat Hatalarına Karşı İdarelerin Yüklenicilere Rücu Etmemeleri

15. Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılacak Binalardan Teknik Altyapı Bedeli Alınması

16. İlan ve Reklam Yerlerinin Kiraya Verilmesi İhalelerinde Çeşitli Hatalar Yapılması

17. Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Kurum Hataları Sebebiyle Mali Külfet ve Risklerin Oluşması

18. Kurum Tarafından Sunulan Çeşitli Hizmetlerde Bazı Kişi, Dernek, Vakıf ve Kurumlara İndirim Yapılması

19. Maktu Alınan Eğlence Vergisinde Mevzuatta Belirtilen Usul ve Esaslara Uyulmaması

20. Muhasebeye Ait Sicil Tablosunda Hatalı ve Eksik Kayıtlar Bulunması

21. Personele Ait Toplu Taşıma Kartlarına Yapılan Yüklemelerin Amacına Aykırı Kullanılması

22. Taşıtların İdaresinde Etkin Bir Kontrol Mekanizmasının Kurulmaması

23. Ticari Minibüs Hatlarına İlişkin Toplu Taşıma Hakkının Süresiz Olarak Üçüncü Kişilere Kullandırılması

24. Vergi Sorumlusu Olan Bazı Şirketler Tarafından Vergi Mükellefi Gibi İlan ve Reklam Vergisine İlişkin Beyanname Verilmesi ve Bu Şirketlere Vergi İndirimi Uygulanması

www.balioglu.net

25. Yasaklılık Kararına İlişkin Bildirimlerin Yapılmaması

26. Yol Harcamalarına Katılma Payına İlişkin İşlemlerde Mevzuata Aykırı Uygulamalar Yapılması

27. Bazı Gelir Kalemlerine İlişkin Tahakkuk İşlemlerinin Yapılmaması

28. Genel Bütçeli Kuruluşlardan Olan Alacakların Tahsilinin Yapılamaması

29. Su ve Kanalizasyon Uygulamalarından Dolayı Asfalt ve Kaldırımların Ekonomik Ömrünün Kısalması

30. Sayıştay İlamlarının Kaydı, Takibi ve İnfazı Hakkında Gerekli İşlemlerin Yapılmaması

31. Gelir Tarifesinde Yer Alan Çeşitli Harçlar İçin Bakanlar Kurulu Kararı ile Tespit Edilen Tutarların Üzerinde Tarife Belirlenmesi

32. Alt Yapı Kazı Çalışmalarından Elde Edilen Zemin Tahrip Bedellerinin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması

33. İtfaiye Şube Müdürlüğü Kadrolarına Yapılan Atama İşlemlerinde Kariyer ve Liyakat İlkelerine Uyulmaması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 'Mahalli idareler' başlıklı 127'nci maddesinde, belediye halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzelkişileri olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin ise yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği de yine Anayasa'da hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, kanunla büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği de Anayasa'da belirtilerek büyükşehir belediyelerinin ve onlara bağlı idarelerin kuruluşuna cevaz verilmiştir.

Bunların yanı sıra merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla idari vesayet yetkisine sahip olduğu da Anayasa'nın ilgili maddesinde hüküm altına alınmıştır. Bu idari vesayet yetkisi denetim ve soruşturma konuları bağlamında İçişleri Bakanlığı tarafından, yönetsel konular bağlamında ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen Anayasa hükümleri doğrultusunda 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, belediyeler için temel yasal düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

5393 sayılı Kanun'un 'Belediyenin görev ve sorumlulukları' başlıklı 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikah ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracağı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik manasında adımlar atabileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

Yine 5216 sayılı Kanun'un 'Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları' başlıklı 7'nci maddesinde, gerek büyükşehir belediyelerinin ve gerekse de büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımından ibarettir. Ayrıca

büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi de vardır ve bu konu Kanun'da açıkça ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere belediyelere birçok kanuni görev verilmiştir. Kanun bu görevlerin hangilerine öncelik verileceği noktasında belediyenin malî durumunun ve hizmetin ivediliğinin dikkate alınacağını belirtmiştir.

Ayrıca belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanının belediye sınırlarını kapsadığı ve fakat belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetlerinin götürülebileceği de mevzuatta hüküm altına alınmıştır. Burada değinilmesi gereken önemli bir nokta, büyükşehir belediyelerinin sınırlarının, il mülki sınırları ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırlarının ise bu ilçelerin mülki sınırları olduğudur. Böylece mücavir alan kavramının büyükşehir belediyeleri bağlamında bir önemi kalmamıştır.

www.balioglu.net

Belediyeler, yukarıda bahsi geçen görevleri yerine getirirlerken, yetkilerini belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı eli ile kullanırlar. Bunlardan belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve halk tarafından seçilmiş üyelerden oluşur. Belediye encümeni ise belediye başkanı, genel sekreter, belediye meclisince kendi üyeleri arasından seçilmiş 5 üye ile belediye başkanının belirlediği 4 birim amirinden oluşur ve kanunda yazılı görevlerinin yanı sıra belediye başkanının havale ettiği konuları görüşür. Belediye başkanı ise belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir ve halk tarafından seçilir.

Yukarıda bahsedilen konular dışında Büyükşehir Belediyesinin hizmet alanlarına göre tabi olduğu temel kanuni düzenlemeler şunlardır:

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek yetki ve görevi belediye başkanındadır. Yine Kanun'da, büyükşehir belediye teşkilatlarının genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşacağı ve birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesinin büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olacağı hüküm altına alınmıştır. Sonuç olarak büyükşehir belediyelerinde, belediye başkanı altında genel sekreterlik, genel sekreterliğe bağlı daire başkanlıkları ve onların himayesinde yer alan birim müdürlükleri şeklinde teşkilatlanma öngörülmüştür. Büyükşehir belediyelerinde başkan yardımcısı olamayacağı ve gerek görülmesi halinde genel sekreter yardımcısı atanabileceği de Kanun'da açıkça belirtilmiştir.

Yine 5216 sayılı Kanun'da, belediye personelinin belediye başkanı tarafından atanacağı ve birim müdürlüğü ile üstü yönetici kadrolarına yapılan atamaların ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulacağı hüküm altına alındıktan sonra yalnızca genel sekreterin, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Mezkûr Kanun'da altyapı ve ulaşım hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla kurullar oluşturulacağı düzenlenmiştir. Ayrıca başkan danışmanı görevlendirilebileceği de Kanun'da hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun, 5216 sayılı Kanun'a aykırı olmayan hükümlerinin büyükşehir belediyeleri hakkında uygulanacağı da mevzuatla düzenlenmiştir. Bu doğrultuda 5393 sayılı Kanun'un 'Norm kadro ve personel istihdamı' başlıklı 49'uncu maddesine göre, büyükşehir belediyelerinin norm kadroları, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından belirlenen ilke ve standartlar çerçevesinde büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenir. Bu çerçevede büyükşehir belediyelerinde kaç memur veya işçinin çalıştığı ya da çalışabileceği norm kadro cetvellerinden takip edilebilecektir.

Bunun yanı sıra, büyükşehir belediyelerinde norm kadroya uygun olarak, kanunla belirlenmiş alanlarda, bazı uzman ve teknik personelin sözleşme ile çalıştırılabileceği ve bu personelin yürütecekleri hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımalarının şart olduğu da mevzuatta hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurların, büyükşehir belediye

başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle, büyükşehir belediyelerinin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarına geçici olarak görevlendirilebilecekleri de ilgili mevzuatta açıklanmıştır.

Yukarıda bahsedildiği üzere büyükşehir belediyelerinde temel anlamda, norm kadroya uygun şekilde; memur, işçi ve sözleşmeli personel istihdamı gerçekleştirilmektedir. Kanun, büyükşehir belediyelerinin temel kamu hizmetlerini yapmaktan ziyade bir istihdam yaratma aracı haline dönüşmemesi için söz konusu personele ödenecek toplam yıllık tutara bir üst sınır getirmiş ve söz konusu sınırın aşılması durumunda yeni personel alımı yapılamayacağını ve eğer buna rağmen personel alınacak olursa ortaya çıkacak kamu zararının büyükşehir belediye başkanından tahsil edileceğini de ayrıca düzenlemiştir.

Yukarıda yer verilen istihdam çeşitlerinin yanı sıra, 696 sayılı KHK ile birlikte büyükşehir belediye şirketleri aracılığı ile belediye hizmetlerinde çalıştırılan ve 02.04.2018 tarihi öncesi dönemde taşeron işçi olarak anılan şirket personeli de bulunmaktadır. Söz konusu şirketlere yapılacak personel alımı noktasında da yukarıda yer verilen sınıra benzer bir düzenlemenin varlığını da belirtmekte fayda vardır. Bu düzenleme neticesinde büyükşehir belediyelerinin, şirket personeli de dâhil yıllık toplam personel gideri, ilgili büyükşehir belediyesinin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının yeniden değerleme oranında artırılması sonucu bulunacak tutarın yüzde otuzunu aşamayacaktır.

www.balioglu.net

Ayrıca, tüm belediyelerde 696 sayılı KHK kapsamına girmeyen ve 4734 sayılı Kanun kapsamında çalışmaya devam eden bir grup işçi de bulunmaktadır.

Tablo 1: Personel Durumunu Gösterir Tablo

Yıllar	Memur	Sözleşmeli	İşçi	Toplam
2018	3.040	227	426	3.693
2019	3.016	247	359	3.622

1.3. Mali Yapı

Belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak belediye başkanı tarafından hazırlanan ve ayrıntılı harcama ve finansman programlarını da içeren bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir kararıdır. Belediye başkanı ve harcama yetkilileri, bütçe dışı harcama yapamayacakları gibi bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından da sorumludur. Belediye

başkanları tarafından hazırlanan bütçe tasarıları, görüşleri ile birlikte belediye meclisine sunulması maksadı ile encümene gönderilir ve encümenin sunduğu görüşün ardından mali yılbaşından itibaren belediye meclisi kararı ile yürürlüğe girer.

Büyükşehirlerde ise yukardaki sürecin yanı sıra, büyükşehir bütçe tasarısı ile büyükşehir ilçe belediyelerinden gelen bütçe tasarıları büyükşehir belediye meclisine sunulur ve bu tasarılar, meclis tarafından yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde, birlikte görüşülerek ve tek bütçe halinde bastırılmak üzere aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Bu noktada, büyükşehir belediye meclisinin, ilçe belediye bütçeleri üzerinde değişiklik yapma yetkisinin sınırsız olmadığı konusu da vurgulanmalıdır.

Belediyeler tarafından hazırlanan bütçe tasarıları, konsolide edilmek ve 5018 sayılı Kanun uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir.

Ayrıca her yıl bütçesinin kesin hesabı, belediye başkanı tarafından hesap döneminin bitiminden sonraki Nisan ayı içinde encümene sunulur. Kesin hesap, belediye meclisinin mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır.

www.balioglu.net

Yukarıda bahsedilen kanuni düzenlemelerin yanı sıra, 27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belediye bütçesine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre, bütçeler temel anlamda; gider ve gelir bölümlerinden oluşur. Gider bütçesi dört bölümden oluşur ve bu bölümler sorumluluğun, faaliyet türlerinin, harcamanın hangi kaynaktan karşılandığının ve faaliyetlerin ekonomik ve mali anlamda çeşitliliğinin belirlenmesine hizmet eder. Gelir bütçesi ise kurumların gelirlerinin çeşitlerini gösterir.

Mezkûr Yönetmelik, bütçe denkliğinin sağlanmasında bütçe gelirlerinin esas alınacağını ve gelirlerin giderleri karşılamaması halinde aradaki farkın, ilk olarak giderlerde indirim yapılması ya da yeni gelir kaynakları bulunması suretiyle giderilmeye çalışılacağını, buna rağmen denklik sağlanamaz ise, borçlanma yoluna gidilebileceğini hüküm altına almıştır.

Yukarıda yer verilen genel ifadelerden de görüleceği üzere, bütçe, belediyelerin hangi gelir kaynaklarını kullanarak hangi giderleri gerçekleştirmeyi planladığı ve sonuç olarak hangi aşamada olunduğu noktasında bilgi veren bir belgedir. Bu doğrultuda Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı bütçe gelir ve giderlerine ilişkin tablolarına yer verilmesi uygun

görülmüştür.

Tablo 2: Gider Bütçesine İlişkin Tablo

Hesap Kodu	I.	Gider Türleri	2018 Gerçekleşen (TL)	2019 Bütçe Tahmini (TL)	2019 Gerçekleşen (TL)
830	01	Personel Giderleri	359.274.299,52	419.410.257,00	396.246.994,18
830	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	48.421.655,92	84.428.738,00	51.439.195,56
830	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.005.496.487,93	2.583.069.633,60	1.599.182.713,49
830	04	Faiz Giderleri	148.263.731,41	215.004.000,00	173.629.867,08
830	05	Cari Transferler	542.048.409,10	555.470.346,40	437.640.514,32
830	06	Sermaye Giderleri	3.055.169.630,16	3.637.413.025,00	1.264.090.709,42
830	07	Sermaye Transferleri	102.518.421,56	25.050.000,00	96.269.378,74
830	08	Borç Verme	353.253.281,16	400.150.000,00	1.009.698.630,96
830	9	Yedek Ödenekler	0,00	880.004.000,00	0,00
Bütçe Giderleri Toplamı			**6.614.445.916,76**	**8.800.000.000,00**	**5.028.198.003,75**

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere mal ve hizmet alım giderleri, sermaye giderleri, borç verme ve sermaye transferi kalemlerinde bütçe tahminlerinden oldukça büyük bir sapma yaşanmıştır. Bu durum, bütçe tahmini toplam tutarı ile gerçekleşme toplam tutarı arasında yaklaşık 3 milyar 800 milyon TL'lik fark oluşmasına neden olmuştur.

www.balioglu.net

Tablo 3: Gelir Bütçesine İlişkin Tablo

Hesap Kodu	I.	Gelirin Türü	2018 Gerçekleşen (TL)	2019 Bütçe Tahmini (TL)	2019 Gerçekleşen (TL)
800	01	Vergi Gelirleri	94.114.521,37	241.774.654,58	85.053.873,51
800	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	309.326.794,34	184.654.524,51	210.972.560,70
800	04	Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel Gelirler	79.656.909,79	620.640,10	2.470.700,28
800	05	Diğer Gelirler	4.979.621.452,30	5.341.137.599,04	5.257.043.012,82
800	06	Sermaye Gelirleri	443.850.667,97	2.987.812.575,77	144.590.118,24
800	08	Alacaklardan Tahsilat	239.054.937,63	44.000.001,00	45.720.209,51
		Borçlanma	0,00	0,00	0,00
810		Red ve İadeler (-)	-101.901.471,21	5,00	-13.440.064,60
Bütçe Gelirleri Toplamı			**6.043.723.812,19**	**8.800.000.000,00**	**5.732.410.410,46**

Yukarıda yer verilen tablodan, diğer gelirler kalemi hariç olmak üzere bütçe gelirlerinin tamamında bir önceki yıl gerçekleşme tutarlarının altında kalındığı ve ayrıca sermaye gelirleri

kaleminde bütçe tahmini tutarlarına kıyasla yaklaşık 2 milyar 800 milyon TL'lik bir sapmanın yaşandığı tespit edilmiştir.

Yukarıdaki konulardan ayrı olarak Büyükşehir Belediyesine bağlı kamu idaresi ile Büyükşehir Belediyesinin sermaye ortağı olduğu şirketlerin bilgisinin verilmesinin yararlı olacağı değerlendirilmiştir.

- **Bağlı Kuruluş**
  - ✓ Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
  - ✓ Ankara Elektrik, Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi

- **Şirketler**
  - ✓ Anfa Güvenlik Ltd. Şti.
  - ✓ Anfa Ltd. Şti.
  - ✓ Ankara Halk Ekmek A.Ş.
  - ✓ Anket A.Ş.
  - ✓ Belka A.Ş.
  - ✓ Belko Ltd. Şti.
  - ✓ Belpa A.Ş.
  - ✓ Belplas A.Ş.
  - ✓ Beltaş A.Ş.
  - ✓ Beltema Ltd. Şti.
  - ✓ Bugsaş A.Ş.
  - ✓ Metropol-İmar A.Ş.
  - ✓ Portaş A.Ş.
  - ✓ Seğmen Su A.Ş.
  - ✓ Tobaş A.Ş.

www.balioglu.net

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda, muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemi olarak tanımlanmıştır. Yine yasal düzenlemelerde, muhasebe sistemi; mali işlemlerin yürütülmesinde, kaydedilmesinde ve raporlanmasında kullanılan hesap planları, defterler ve muhasebeleştirme süreçlerinin tamamı olarak ifade edilmektedir.

5018 sayılı Kanun'da, kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması ve tüm kaynakların muhasebeleştirilmesi ve raporlanması gerek mali saydamlığın ve gerekse de hesap verme sorumluluğunun sağlanabilmesi için zaruri görülmüştür.

Mezkûr Kanun'da muhasebe sisteminin, karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulacağı ve yürütüleceği belirtilmiştir. Ayrıca kamu hesaplarının, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulacağı da hüküm altına alınmıştır.

Belediyelerin de arasında bulunduğu genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartları, uluslararası standartlara uygun olarak Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenir. Gerek Resmi Gazete'de ve gerekse de Kurul'un internet sayfasında, rapor tarihimiz itibari ile otuz adet standart yayımlanmıştır. Söz konusu standartlar, belediyeler tarafından tutulacak muhasebe kayıtlarının ve hazırlanacak mali tabloların oluşturulmasında yol gösterici özelliği olan ve kayıtlar ile tabloların taşımaları gereken nitelikleri açıklayan son derece açık metinlerdir. Yine genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince uygulanacak çerçeve hesap planı ile düzenlenecek raporların şekil, süre ve türlerine ilişkin hususlar, Kurul'un belirlediği ve yukarıda bahsi geçen standartlar esas alınarak hazırlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde yer almıştır. Bunun yanı sıra, belediyeler için; muhasebe işlemlerine, hesap planlarına ve işlemlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılacak belgelerin şekil ve türlerine ilişkin düzenlemeler yukarıdaki Yönetmelik'e uygun olarak hazırlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile hayata geçirilmiştir.

www.balioglu.net

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde, belediyelerin muhasebelerinin dönemsellik, belgelendirme, maliyet esası, tarafsızlık, süreklilik ve parayla ölçülme gibi kavramlara göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır. Yine mevzuatta, bir ekonomik değerin yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda bir belgeye dayanmak sureti ile muhasebeleştirileceği belirtilmiştir. Bu bağlamda kamu gelir ve giderlerinin tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterilmesi gerektiğini ve böylece devlet muhasebe sisteminin, tahakkuk esaslı muhasebe sistemine dayandığını söylemek doğru olacaktır. Bunun yanı sıra, "*bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir*" denilmek sureti ile bütçe ile ilgili muhasebe kayıtlarında nakit esası sisteminin kullanıldığının da belirtilmesi yerinde olacaktır.

Yukarıda genel hatları ile açıklanan belediye muhasebe sisteminin çıktıları, mali

raporlardır. Mali raporlar, kamu idaresinin mali durumu, performansı ve nakit akışları hakkında kullanıcılara kapsamlı bilgi sağlamak üzere muhasebe sistemleri üzerinden ortaya çıkartılan ürünlerdir.

Mali raporlama sonucunda kamu idarelerinin; kaynaklarının dağılımı ve kullanımı, faaliyetlerinin nasıl finanse edildiği ve nakit ihtiyacının nasıl karşılandığı, faaliyetlerini finanse edebilme ve sorumlulukları ile taahhütlerini yerine getirebilme yeteneği, mali durumu ve mali durumundaki değişiklikler, kaynaklarını bütçelerine uygun ve yasal şekilde kullanıp kullanmadıkları ve mali işlemlerinde saydam olup olmadıkları hakkında bilgi üretilir.

Mali raporlama kapsamında üretilen mali tabloların, kullanıcıların karşılaştırma yapabilmelerini mümkün kılmak için son üç dönemin verilerini de içermeleri ve herkes tarafından anlaşılmalarını sağlayacak şekilde, açıklamaları ile birlikte hazırlanmaları esastır.

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

www.balioglu.net

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

www.balioglu.net

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

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, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür.

www.balioglu.net

Görev ve yetkileri çerçevesinde, mali yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standart ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standart ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bu kurumlar 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 Esasların 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, mali ve mali 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 Kanun ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Ankara Büyükşehir Belediyesince Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları, kapsamında "İç Kontrol Standartları Eylem Planının" hazırlandığı, ön mali kontrol biriminin kurulmuş olduğu, iş tanımlarının yapılarak iş akış şemalarının hazırlandığı görülmüştür.

Ayrıca Ankara Büyükşehir Belediyesi stratejik planının, idarenin paydaş görüşleri alınarak birimlerinin ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun bir şekilde hazırlanmış olduğu ve yine bu plan esas alınarak idarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans hedef ve göstergelerini içeren performans programının oluşturulmuş olduğu görülmüştür. Ve nihayetinde Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler, idare faaliyet raporunda gösterilmekte ve Belediye web sitesinden duyurulmaktadır.

www.balioglu.net

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ankara Büyükşehir Belediyesnin 2019 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 BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Amortismana Tabi Duran Varlıklara İlişkin Muhasebe Kayıtlarında Hata Yapılması

Satın alındığı tarihten itibaren amortisman yöntemi uygulanmak sureti ile giderleştirilmiş bulunan duran varlık maliyetlerinin, ilgili duran varlığın çeşitli sebeplerle elden çıkarılması sürecinde yeniden gider kaydedildiği ve bazı duran varlıklara amortisman ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin anlatıldığı 187'nci maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendinde, amortismana tabi varlıklar tanımlandıktan sonra söz konusu varlıkların kullanım süresi göz önüne alınarak kayıtlı değerleri üzerinden ayrılan amortisman tutarlarının gider olarak muhasebeleştirileceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıdaki mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere İdare tarafından amortismana tabi bir duran varlık satın alındığında, bu varlığın kayıtlı değeri üzerinden kullanım süresine göre hesaplanacak amortisman tutarları ilgili yıllarda gider kaydedilecek ve böylece ilgili varlığın maliyeti dönemsellik ilkesinin de bir gereği olarak kullanım süresine dağıtılarak giderleştirilecektir.

Amortisman işlemlerine yönelik yapılan denetimlerde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

- 15.08.2019 tarihinde 18358 numaralı yevmiye ile imhası gerçekleştirilerek 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabından düşülen 473.129.191,23-TL'lik hurda tutarının tamamının 2019 yılı faaliyet gideri olarak muhasebeleştirildiği; söz konusu hurdalara ilişkin daha önceki yıllarda giderleştirilen 108.793.934,09-TL'lik amortismanın ise 31.12.2019 tarihine kadar karşılığında bir varlık olmaksızın muhasebe kayıtlarında durduğu ve bu tarihte 29881 yevmiye ile geçmiş yıllara ilişkin bir gelirmiş

gibi muhasebe kayıtlarından çıkarıldığı tespit edilmiştir. Söz konusu hata neticesinde faaliyet giderleri hesabının 108.793.934,09-TL fazla tutarla mali tablolara yansıdığı görülmüştür.

- 4177 ve 7984 numaralı yevmiyelerde, kayıtlı değerlerinin tamamı amortisman yöntemi ile giderleştirilmiş bulunan araçların hibe yolu ile devri sırasında söz konusu araçların kayıtlı değerlerinin tekrar gider yapıldığı ve karşılığında var olmayan araçlar için 299-Birikmiş Amortismanlar hesabının çalıştırıldığı görülmüştür.
  Oysa mezkur Yönetmeliğin taşıtlar hesabının işleyişinin anlatıldığı 197'nci maddesinde diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredilen taşıtların kayıtlı değerlerinin taşıtlar hesabına alacak; birikmiş amortisman tutarlarının ise 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği ve eğer kalan tutar olursa 630-Giderler Hesabının kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.
  Yukarıda bahsi geçen işlemlerde kalan bir tutar olmadığı ve tüm kayıtlı değerin giderleştirildiği açık olmasına rağmen fazladan 630-Giderler hesabı ve 299-Birikmiş amortismanlar hesabı kullanılmak sureti ile hatalı muhasebe kaydı yapıldığı görülmüştür.

www.balioglu.net

- 127.527,40-TL kayıtlı değeri bulunan, görevlilerin kişisel kusuru nedeni ile kaybolan ve bedelleri ilgililere rücu edilen demirbaşların 8837 numaralı yevmiye ile amortismana tabi tutularak giderleştirilmiş 105.367,34-TL'sinin tekrar gider yapıldığı ve var olmayan demirbaşlar için 299-Birikmiş amortismanlar hesabının çalıştırıldığı görülmüştür. Oysa mezkur Yönetmeliğin demirbaşlar hesabının işleyişinin anlatıldığı 199'uncu maddesinde, görevlilerin kişisel kusurları nedeniyle tamamen hasara uğratılan demirbaşların kayıtlı değerleri üzerinden demirbaşlar hesabına alacak, ayrılmış olan amortisman tutarının ise 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç yazılmak sureti ile muhasebeleştirileceği açıkça belirtilmiştir. Arada kalan tutar olursa 630-Giderler Hesabı kullanılabilecektir.
  Yukarıda anlatılan işlemde 22.160,06-TL'lik bir fark olduğu ve kalan 105.367,34-TL'nin giderleştirildiği açık olmasına rağmen fazladan 630-Giderler hesabı ve 299-Birikmiş amortismanlar hesabı kullanılmak sureti ile hatalı muhasebe kaydı yapıldığı görülmüştür.

- Hibe edilmesinden dolayı 6508 ve 9598 numaralı yevmiye ile 254-Taşıtlar ve 255-

Demirbaşlar hesabından çıkışı yapılarak gider kaydedilen kamyon ve uyarı sistemleri için önceki yıllarda amortisman ayrılmadığı ve bundan dolayı söz konusu varlıkların tüm maliyet giderlerinin hibe edildiği 2019 yılı faaliyet giderine kaydedildiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak Kurum varlıklarına ilişkin olarak önceki senelerde amortisman ayrılmak sureti ile giderleştirilen tutarların, ilgili varlığın herhangi bir sebeple elden çıkarılması sürecinde tekrar gider yapılmamasının, söz konusu amortisman hesabının kapatılarak muhasebeleştirilme işlemlerinin gerçekleştirilmesinin sağlanması ve amortismana tabi varlıkların tamamı için amortisman ayırma işlemlerinin zamanında yapılması gerekmektedir. Yukarıda bahsi geçen hususlar neticesinde faaliyet sonuçları tablosunda giderler yaklaşık 110.000.000,00-TL fazla görünmektedir.

BULGU 2: Bağlı Kuruluştan Olan ve Vadesinde Tahsil Edilemeyen Alacakların Uzun Vadeli Alacak Hesabında İzlenmesi Gerekirken Kısa Vadeli Alacak Hesabında İzlenmesi

www.balioglu.net

Ankara Büyükşehir Belediyesinin, bağlı kuruluşu olan EGO Genel Müdürlüğünden 31.12.2019 tarihi itibari ile 3.627.353.219,49-TL uzun vadeli alacağı olduğu ancak bu tutarın kısa vadeli 132-Kurumca verilen borçlardan alacaklar hesabında takip edildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe Ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 232-Kurumca verilen borçlardan alacaklar hesabının niteliğinin anlatıldığı 173'üncü maddesinde, bu hesabın ilgili mevzuatına dayanılarak bir yıldan uzun süreyle nakit olarak verilen borçlardan kaynaklanan alacakların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere, Belediye'nin EGO Genel Müdürlüğünden olan ve bir yıldan uzun vadede geri almayı planladığı alacaklarını 232- Kurumca verilen borçlardan alacaklar hesabında takip etmesi gerekmektedir.

Tablo 4: EGO Genel Müdürlüğünden Olan Alacakların Yıllar İtibari İle Durumu

Tarih	31.12.2017 (TL)	31.12.2018 (TL)	31.12.2019 (TL)
Alacak Tutarı	2.419.424.980,15	2.576.930.223,68	3.627.353.219,49

Tablo 5: EGO Genel Müdürlüğünün Faaliyet Sonuçlarını Gösterir Tablo

Yıllar	Gelirler (TL)	Giderler (TL)	Dönem Net Zararı (TL)
2016	483.057.755,02	737.172.121,31	-254.114.362,09
2017	490.946.633,68	744.314.059,64	-253.367.425,96
2018	734.229.824,58	974.004.449,45	-239.774.624,87

Bunun yanı sıra yukarıdaki tablolardan, EGO Genel Müdürlüğünden olan alacakların yıllar itibari ile sürekli artış gösterdiği ve bu alacakların Genel Müdürlüğün sürekli zarar etmesinden dolayı tahsil kabiliyetinin düşük olduğu anlaşılmıştır. Bu bağlamda, 5216 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesinde, Ankara Büyükşehir Belediyesinin bağlı kuruluşu olan EGO Genel Müdürlüğüne yardım edebileceği öngörüldüğünden, bu Kurumdan olan alacakların bir mutabakat üzerine kapatılabileceği de değerlendirilmektedir. Bu suretle her iki kuruluşun mali tablolarında da yer alan ve yukarıdaki veriler dikkate alındığında tahsil edilemeyecek nitelikte olduğu görülen bu tutarlar mali tablolardan çıkarılabilecek ve mali tabloların paydaşlara doğru bilgi sunması temin edilecektir.

Sonuç olarak, Ankara Büyükşehir Belediyesi 2019 yıl sonu bilançosunda, bir yıl içinde tahsil edilecek alacaklar arasında yer verilen ve dönen varlıklar hesap grubunun yaklaşık %40'ını oluşturan 3.627.353.219,49-TL'nin, uzun vadeli 232-Kurumca verilen borçlardan alacaklar hesabında izlenmesi gerekmektedir. 2020 yılının Haziran ayında bulgumuz doğrultusunda gerçekleştirilen muhasebe kaydının, 2019 yıl sonu bilançosu üzerinde herhangi bir etkisi bulunmamaktadır.

www.balioglu.net

BULGU 3: Geçmiş Yıllara İlişkin Faaliyet Gelir ve Giderlerinin Dönemsellik İlkesine Aykırı Şekilde Muhasebeleştirilmesi

Önceki yıllara ait olan gelir ve gider tutarlarının, ilgili oldukları dönemler yerine, 2019 yılı gelir ve gideri olarak muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 'Temel kavramlar' başlıklı 5'inci maddesinde dönemsellik ilkesi, her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanması olarak tanımlanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Gelir hesapları" başlıklı 366'ncı maddesinde; 600 Gelirler hesabının, faaliyet dönemine ilişkin olarak tahakkuk eden her türlü gelirin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Yine Yönetmelik'in "Gider hesapları" başlıklı 370'inci maddesinde; 630 Giderler Hesabının, bir takvim yılı ile sınırlandırılmış mali yıla/faaliyet dönemine ilişkin olarak tahakkuk ettirilen her türlü giderin izlenmesi için kullanılacağı açıklanmıştır.

Ayrıca mezkur Yönetmelik'in, net değer hesabının işleyişinin anlatıldığı 347'nci maddesinde; envanteri yapılan varlık karşılıklarının bu hesaba alacak, ilgili varlık hesabına borç

kaydedileceği ve daha önce kayıtlara alınmamış olan yabancı kaynak tutarlarının bu hesaba borç, ilgili yabancı kaynak hesabına alacak kaydedileceği hüküm altına alınarak söz konusu hesabın dönemsellik ilkesine uygun kayıtlar yapılması amacıyla kullanılacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri çerçevesinde, 2019 yılına ilişkin tahakkuk eden gelirlerin 600 Gelirler hesabı kullanılarak, giderlerin ise 630 Giderler hesabı kullanılarak; daha önceki yıllarda oluşmuş ancak kayıtlara alınmamış gelir ve giderlerin ise 500 Net Değer Hesabı çalıştırılarak ilgili varlık veya yabancı kaynak hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan açıklamalar çerçevesinde gerçekleştirilen incelemeler neticesinde aşağıda yer verilen hususlar tespit edilmiştir.

- Ankara Büyükşehir Belediyesi ile Ankara Kalkınma Ajansı arasında imzalanan protokol ile 2019 yılından önceki dönemlerde Belediyenin ilgili ajansa ödemesi gereken 95.000.000,00-TL tutarında kalkınma ajansı payı taksitlendirilmiştir. Söz konusu tutarın, geçmiş faaliyet dönemlerine ilişkin olduğu noktasında tereddüt bulunmamasına rağmen 148 nolu yevmiye ile 2019 yılına gider kaydedildiği görülmüştür. Bu bağlamda, dönemsellik ilkesine aykırı olacak şekilde faaliyet sonuçları tablosunda giderler kalemi 95.000.000,00-TL fazla görünmektedir.
- 2018 yılı eğlence vergisinden Verem Savaş Derneği payı olarak hesaplanan 605.839,54-TL nin ilgili yılında giderleştirilmesi gerekirken 2510 numaralı ödeme emri belgesi ile 2019 yılında faaliyet gideri yapıldığı ve faaliyet sonuçları tablosunda giderler kaleminin söz konusu tutar kadar fazla göründüğü tespit edilmiştir.
- 2016-2017-2018 yıllarına ait hurdaya ayrılan taşınırların kayıtlı değeri ile satışları arasındaki farkın ilgili yılında giderleştirilmesi gerekirken 11476 numaralı ödeme emri belgesi ile 2019 yılında faaliyet gideri yapıldığı ve faaliyet sonuçları tablosunda giderler kaleminin 22.947.765,57-TL fazla yer almasına neden olunduğu tespit edilmiştir.
- Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2013-2018 yılları arasına ilişkin olan 32.591.135,45-TL'lik yol-asfalt ücreti alacağının 5758 ve 5760 numaralı yevmiyeler ile 2019 yılı faaliyet geliri olarak kaydedildiği görülmüştür. Söz konusu muhasebe işlemi neticesinde 2019 faaliyet sonuçları tablosundaki gelirler kaleminin ilgili tutar kadar fazla yer aldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak ilgili yıl gelir-gider kayıtlarının zamanında ve dönemsellik ilkesini sağlayacak bir şekilde yapılmasına dikkat edilmesi ve geçmiş yıllara ilişkin tespit edilen hatalı

www.balioglu.net

kayıtların düzeltilmesinde de bu ilkeye riayet edilerek mevzuatta belirtilen yönteme uygun davranılması gerekmektedir.

BULGU 4: İdare Tarafından Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Belediye muhasebe kayıtlarının incelenmesi neticesinde, diğer kamu kurum ve kuruluşlara tahsis edilen taşınmazlarının "500 Net Değer Hesabında" takip edilmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesine göre, Kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanlar, yardımcı hesaplar itibarıyla izlenecek ve taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde, taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından, tahsise ilişkin muhasebe kayıtları kapatılacaktır.

www.balioglu.net

Mezkur Yönetmelik'in 189'uncu maddesine göre, tahsise konu edilen arazi ve arsalar, tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden "250 Arazi ve Arsalar Hesabına" alacak, "500 Net Değer Hesabına" borç; tahsise konu edilen yeraltı ve yerüstü düzenleri tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden "251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına" alacak, "500 Net Değer Hesabına" borç ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı "500 Net Değer Hesabına" alacak, "257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına" borç; tahsise konu edilen binalar tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden "252 Binalar Hesabına" alacak, "500 Net Değer Hesabına" borç ve varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı "500 Net Değer Hesabına" alacak, "257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına" borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır. Tahsisli kullanılan taşınmazların tahsis işlemleri kaldırıldığında ise maliki idare tarafından ters kayıt ile ilgili maddi duran varlık hesaplarına borç, "500 Net Değer Hesaplarına" alacak kaydı yapılarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde, İdare tarafından tahsis edilen taşınmazların "500 Net Değer" hesabıyla birlikte ilgili maddi duran varlık hesaplarına yönelik muhasebe kayıtlarının yapılmadığı görülmektedir.

Yapılan açıklamalar ve mevzuat hükümleri çerçevesinde, İdare tarafından tahsis edilen

taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden ilgili maddi duran varlık hesapları ile “500 Net Değer Hesabına”, amortisman ayrılması gereken tahsisli taşınmazların da yine “500 Net Değer Hesabı” ile “257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına” kaydedilmesi gerekmektedir.

Bulgu konusu hususlarla ilgili olarak Kamu İdaresi tarafından çalışma başlatıldığından konu müteakip denetimlerde izlenecektir.

BULGU 5: Kalkınma Ajansı Payının Eksik Hesaplanması

2019 yılında Ankara Büyükşehir Belediyesinden, Ankara Kalkınma Ajansına aktarılması gereken payın hatalı hesaplandığı tespit edilmiştir.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 'Gelirler ve yönetilecek fonlar' başlıklı 19'uncu maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde "*Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, ... belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay ...*" kalkınma ajansı geliri olarak sayılmıştır. Söz konusu %1’lik oran 2011 yılından itibaren Bakanlar Kurulu Kararı ile binde beş olarak uygulanmaktadır.

www.balioglu.net

Yukarıdaki hükümde yer alan "*Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri*" ifadesinden, bütçe takviminden kaynaklı olarak, bütçenin yapıldığı yıldan bir önceki yılın anlaşılması gerektiği yönünde gerek bakanlık görüşleri ve gerekse de yargı kararları mevcuttur. Bu doğrultuda Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından 2019 yılı bütçesinden ilgili kalkınma ajansına aktarılacak pay hesaplanırken esas alınması gereken tutarlar, 2017 yılı Bütçe Gelirleri Kesin Hesap Cetvelinden elde edilecektir.

Yine mezkur hükümde yer alan "*borçlanma*" ifadesi, Kanun'un yürürlük tarihinde uygulanan Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği’nde, borçlanmanın bütçe geliri kalemleri arasında sayılmasından dolayı hariç tutulacak gelir kalemleri arasında düzenlenmiştir. Günümüzde uygulanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nde borçlanma bir gelir kalemi olarak sayılmamış ve doğrudan yönetmelik vasıtası ile bütçe gelirleri arasından çıkarılmıştır. Bu nedenle, kalkınma ajans payı hesabında, borçlanmadan kaynaklı olarak herhangi bir indirim yapılmaması gerekmektedir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde söz konusu payın, 2017 yılı net tahsilat tutarı olan 6.005.553.245,67-TL'den, 25.10.2010 tarihli ve 3956 sayılı DPT görüşü doğrultusunda belirlenen tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri toplamı olan 69.714.690,02-TL'nin hariç

tutulması sureti ile ortaya çıkan 5.935.838.555,65-TL üzerinden binde 5 oranında hesaplanması ve 29.679.192,78-TL olarak kayıtlara alınarak ilgili ajansa aktarılması gerekmektedir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından 28.06.2019 tarihinde 14444 nolu ödeme emri ile hesaplara alınan ve ilgili ajansa aktarılan tutarın ise 1.269.378,74-TL olduğu ve bu bağlamda 28.409.814,04-TL eksik aktarım yapıldığı, 2019 yıl sonu bilançosunda 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında ve 2019 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosunda yer alan 630 Giderler Hesabında aynı tutarda eksik kayıt bulunduğu tespit edilmiştir.

Tablo 6: Kalkınma Ajansı Payının Hesaplanmasına İlişkin Tablo

2017 YILI NET TAHSİLATI (A) (TL)	**6.005.553.245,67**
TAHSİSİ MAHİYETTEKİ GELİRLER (B)	**69.714.690,02**
800.01.06.09.59 Toptancı Hali Resmi	7.279.885,91
800.04. Alınan Bağış ve Yardımlar	16.817.987,00
800.05.02.02.52 Çevre Temizlik Vergisinden Alınan Pay	13.246.946,13
800.05.02.08.52 Müze Giriş Ücretlerinden Paylar	21.405,19
800.05.02.08.53 Ortak Altyapı Hizmetleri Payları	0,00
800.05.09.01.51 Otopark Yönetmeliği	2.755.389,05
800.08.01.05.02 Belediyelerden Alacak Tahsilatı	0,00
800.08.01.05.05 Bağlı İdarelerden Alacak Tahsilatı	29.593.076,74
AJANS PAYI HESABINA ESAS TUTAR (C)=(A-B)	**5.935.838.555,65**
AJANS PAYI (C)*0,005	**29.679.192,78**
İDARENİN HESAPLADIĞI AJANS PAYI (D)	**1.269.378,74**
EKSİK HESAPLANAN AJANS PAYI (C-D)	**28.409.814,04**

www.balioglu.net

BULGU 6: Mal Satışına İlişkin Gelirlerin Kişilerden Alınan Pay Olarak Muhasebeleştirilmesi

Ankara Büyükşehir Belediyesinde, asfalt satışlarından elde edilen gelirlere ilişkin kayıtların, yol harcamalarına katılım payına ait ekonomik kod kullanılarak muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 'Faaliyet sonuçları tablosu' başlıklı 135'inci maddesinde; faaliyet sonuçları tablosunun, kamu idaresinin bir faaliyet döneminde elde ettiği gelirleri, yaptığı giderleri, mali ve mali olmayan varlıkların yönetimi ile yükümlülüklerine ilişkin işlemlerinden kaynaklanan gelir ve giderleri gösteren ve bunlar hakkında detaylı bilgi sağlayan mali tablo olduğu belirtildikten sonra bu tablonun, faaliyet dönemine ait gelir ve gider hesaplarından üretileceği hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe Ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 'Gelir hesapları' başlıklı 366'ncı maddesinde, faaliyet dönemine ilişkin olarak tahakkuk eden her türlü gelirin ekonomik sınıflandırmaya uygun olarak 600-Gelirler hesabında takip edileceği belirtilmiştir. Söz konusu ekonomik sınıflandırma işlemleri ise Hazine ve Maliye Bakanlığınca yayımlanmış bulunan analitik bütçe sınıflandırmasına ilişkin rehber ve detaylı hesap planları dikkate alınarak gerçekleştirilecektir. Bu rehber ve planlar incelendiğinde, belediyelerin mal ve hizmet satışlarından kaynaklı gelirlerini "Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri" birinci düzey ekonomik kodunda izlemelerinin gerekli olduğu açıktır.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin faaliyet gelirlerinin incelenmesi neticesinde, ilçe belediyelerine olan 76.248.200,76-TL'lik asfalt satışına ilişkin gelirlerin, 2019 yılında belediye meclisi tarafından yol katılım payı alınması yönünde herhangi bir karar olmamasından dolayı tahakkuk kaydı da bulunmaması gereken, yol harcamalarına katılım payı olarak muhasebeleştirildiği ve faaliyet sonuçları tablosunda söz konusu tutar kadar "Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri" kaleminin eksik, "Diğer Gelirler" kaleminin ise aynı tutarda fazla yer aldığı tespit edilmiştir. Muhasebe kaydının, yukarıda belirtilen mevzuat hükmü doğrultusunda yapılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 7: Vadesinde Ödenmeyen Kira Alacakları İçin Yılsonunda Faiz Tahakkuk Ettirilmemesi

Ankara Büyükşehir Belediyesinde 2019 yılı kapsamında yapılan incelemeler neticesinde, "120 Gelirlerden Alacaklar Hesabında" bulunan kira alacaklarından tahsilatı süresi içinde yapılamayanlara yılsonu itibariyle gerekli faiz tahakkuk işleminin yapılmadığı tespit edilmiştir.

27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"...

Tahakkuk esası: Bir ekonomik değerin yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesini" denilerek tahakkuk esasının tanımı yapılmıştır.

Mezkûr Yönetmelik'in gelirlerden alacaklar hesabının işleyişini gösteren 88'inci maddesinin ilk fıkrasının dördüncü bendinde;

"...

4) *Bu hesapta kayıtlı alacaklar için tahakkuk ettirilen faiz tutarları bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir*." denilmektedir.

Yönetmelik hükümlerinden anlaşılacağı üzere, muhasebe sistemimiz tahakkuk esasına dayanmaktadır. Tahakkuk esasında işlemler ve olaylar, nakit akımlarının gerçekleşmesine bağlı olmaksızın, işlem ve olayların ortaya çıktıkları anda muhasebe sistemine aktarılmasını gerektirmektedir. Taşınmaz kiralarının süresinde tahsil edilmemesine bağlı olarak ortaya çıkan gecikme faizi tutarlarının da, asıl alacak gibi nakit akışına bakılmaksızın muhasebe kayıtlarına alınması ve yılsonunda mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir. Diğer taraftan, bir fer'i alacak olan gecikme faizi tutarlarının tahakkuk ettirilerek muhasebe sisteminde kayıt altına alınması hem mali şeffaflık hem de hesap verme sorumluluğu açısından önem arz etmektedir.

Kamu İdaresi yetkilileri, bilişim altyapısının uygun olmaması sebebiyle kira ödemelerine ilişkin kontrollerin muhasebe birimince yapılamadığını, dolayısıyla gecikme faizi tahakkukuna konu olacak işlemlerin ilgili birimce belirlenemediğini ifade etmektedir. Her ne kadar, teknik altyapı muhasebe biriminin kiralamalara ilişkin verileri görmesine müsait olmasa da, yılsonu itibariyle ilgili birimler arasında gerekli bilgi aktarımın yapılarak, temerrüde düşen borçlulara ilişkin gecikme faizi işlemlerinin yapılması gerekirdi. Bununla birlikte, konunun düzenli bir çözüme kavuşturulması amacıyla, kiralanan taşınmazların takip edildiği kira takip programı ile muhasebe yönetim sistemi arasında gerekli entegrasyonun sağlanması önem arz etmektedir.

Yukarıda yapılan açıklamalar ve mevzuat hükümleri çerçevesinde, kira ödemelerinin süresinde yapılmadığı, diğer bir ifadeyle borçlunun temerrüde düştüğü durumlarda, gecikme faizi hesaplamalarının yapılarak muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

BULGU 8: Banka Kredi Faizlerinin Tamamının İlk Yıl Giderleştirilmesi

Bankalardan kullanılan kredilere ilişkin faiz tutarlarının tamamının, dönemsellik ilkesine aykırı olacak şekilde kredinin alındığı yıl giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 'Temel kavramlar' başlıklı 5'inci maddesinde dönemsellik ilkesi, her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanması olarak tanımlanmıştır.

www.balioglu.net

Mezkur Yönetmelik'in 'Borçlanma ve borçlanma maliyetleri' başlıklı 35'inci maddesinde, borçlanma maliyetlerinin ilgili oldukları dönemde gider, nakden veya mahsuben ödendikleri zaman ise bütçe gideri olarak kaydedileceği; 'Faiz giderleri ve faiz gelirleri' başlıklı 36'ncı maddesinde ise kamu idarelerinin yaptıkları borçlanmalar dolayısıyla tahakkuk eden faizlerin, ilgili oldukları dönemlere gider yazılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yine Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 481-Gider tahakkukları hesabının niteliğinin anlatıldığı 338'inci maddesinde, bu hesabın tahakkuk etmiş giderlerden kaynaklanan ancak, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemden sonraki dönemlerde ödenebilir duruma gelecek olan borçların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Bu hesabın kullanılmasında asıl amaç, muhasebenin temel kavramlarından olan 'dönemsellik ilkesinin' bir gereği olarak faiz giderlerinin ilgili mali yıllara yansıtılmasının sağlanmasıdır. Kaldı ki, hesaba ilişkin işlemlerin anlatıldığı 339'uncu maddenin ikinci fıkrasında, "*mali borçlar için ay sonlarında hesaplanan ve sonraki dönemlerde ödenecek olan işlemiş faiz giderleri bu hesaba kaydedilir.*" denilerek ay sonunda hesaplanan ve sonraki dönemlerde değil, doğrudan ödenen faiz giderlerinin 481 no.lu hesapla ilişkilendirilemeyeceği açıkça belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Bunun yanı sıra mezkur yönetmeliğin çeşitli maddelerinde, ödeme aşamasında, faiz tutarının geçmiş yıllara ilişkin olan kısmının gider tahakkukları hesabındaki tutarlar kapatılarak muhasebeleştirileceği belirtilmiştir. Bu hükümden de anlaşılacağı üzere ilgili döneminde ödenmeyen ve ileri tarihlerde ödenmesi öngörülen faiz giderleri, gider tahakkukları hesabı kullanılarak ilgili dönemin faaliyet giderlerine yansıtılmalı ve faizin ödeme aşaması geldiğinde söz konusu hesap kapatılarak muhasebeleştirme süreci sona erdirilmelidir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve açıklamalara rağmen Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından, 2019 yılında imzalanan kredi sözleşmesine binaen hesaplanan tüm faiz giderinin 2019 yılı faaliyet gideri olarak muhasebeleştirildiği ve bu suretle faaliyet giderleri hesabında 28.238.067,18-TL'lik fazlalığa; yine önceki dönemlerde kullanılan kredilere ait olup 2019 yılına ilişkin olan 154.423.553,84-TL faizin, kredinin kullanıldığı yıl giderleştirilmesi neticesinde 2019 yılı faaliyet giderlerinde söz konusu tutar kadar eksikliğe neden olunduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, banka kredilerine ilişkin faiz tutarlarının tamamının kredinin kullanıldığı yıl giderleştirilmesi neticesinde 2019 yılı faaliyet sonuçları tablosunda yer alan giderler

hesabının 126.185.486,66-TL (154.423.553,84 - 28.238.067,18) eksik olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 7: Faiz Giderlerinin Hatalı Kaydına İlişkin Tablo

Önceki Dönemlerde Kullanılan ve Kullanıldığı Yıl Tamamı Giderleştirilen Faizlerden, 2019 Yılında Faaliyet Gideri Yapılması Gereken Toplam Tutar (Eksik Gider Kaydı Toplamı) (TL)			154.423.553,84-
2019 Yılında Kullanılan Kredi Tutarı(TL)	2019 Yılı Kredisinin Toplam Faiz Tutarı(TL)	2019 Yılı Kredisine İlişkin Faiz Giderlerinden, 2019 Yılında Giderleştirilmesi Gereken Tutar(TL)	Sonraki Dönemleri İlgilendiren Ancak 2019 Yılında Gider Kaydedilen Faiz Gideri (Fazla Gider Kaydı Toplamı)(TL)
130.000.000,00-	47.444.380,42-	19.206.313,24-	28.238.067,18-
Faaliyet Sonuçları Tablosunda Yer Alan Giderler Hesabındaki Eksiklik			126.185.486,66-

BULGU 9: İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin KDV'nin İndirim Konusu Yapılması

Büyükşehir Belediyesinin iktisadi faaliyetleri dışında yürüttüğü hizmetler kapsamında yapmış olduğu giderlere ilişkin katma değer vergisinin, giderleştirilmesi veya aktifleştirilmesi gerekirken indirim konusu yapıldığı tespit edilmiştir.

KDV Genel Uygulama Tebliği'nin "Mükellefiyet" başlıklı bölümünde yer alan 'Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi' başlığı altında "*3065 sayılı Kanunun (1/3-g) maddesinde sayılan; (...) belediyelerin (...) ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri vergiye tabi değildir.*" denilmektedir. Bu hükümden dolayı belediyelerin kuruluş amaçlarına uygun olan ve ticari niteliği bulunmayan faaliyetlerinin verginin konusuna dâhil edilmemesi gerekmektedir.

Yine Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının niteliğini düzenleyen 153'üncü maddesinde;

"Mahalli idareler, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yaparlar. Bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılmaz ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilir." hükmü

www.balioglu.net

bulunmaktadır.

Mezkur Yönetmelik'in 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının işleyişini düzenleyen 154'üncü maddesinde ise;

"1) Kurumların katma değer vergisi tahsilatı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan giderin, Katma Değer Vergisi hariç tutarı 630-Giderler Hesabına veya aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili hesaba borç, indirilecek katma değer vergisi tutarı bu hesaba borç (...) kaydedilir." hükmü bulunmaktadır.

Dolayısıyla, belediyeler katma değer vergisi tahsilatı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmetler için ödedikleri Katma Değer Vergilerini, tahsil ettikleri hesaplanan Katma Değer Vergisinden indirebilecek, bunun haricindeki KDV'leri ya giderleştirmek ya da aktifleştirmek sureti ile muhasebe kayıtlarına alacaklardır.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün, Ankara Büyükşehir Belediyesine verdiği 18.02.2014 tarih ve 90192509-210.05.02-1650 sayılı görüş yazısı da yukarıdaki açıklamalarımızı destekler niteliktedir.

www.balioglu.net

Yine Yönetmelik'e göre, belediyenin iktisadi faaliyetleri kapsamında ay içerisinde mal ve hizmet alımları dolayısıyla ödenen KDV'nin, mal ve hizmet satışı dolayısıyla tahsil edilen KDV'den fazla olması durumunda aradaki farkın 190 Devreden KDV hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak Ankara Büyükşehir Belediyesinin tüm alımlarında katma değer vergisini 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında takip ettiği görülmüştür. Bunun neticesinde,

- Ay sonlarında 191- İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı ile 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının mahsup edilmesi sonucunda ortaya çıkan 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının bilançoda, dönen varlıklar hesap grubunun yaklaşık %43'ü oranında olan 4.007.547.928,63-TL gibi yüksek tutarda yer almasına,

- Faaliyet sonuçları tablosunda, 630 Giderler Hesabı'nın olması gerekenden daha düşük yer almasına,

- Söz konusu KDV aktifleştirilecek bir unsura ilişkin ise ilgili hesabın (150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı, 255-Demirbaşlar Hesabı vs.) mali tablolarda eksik görülmesine, sebebiyet

verildiği tespit edilmiştir.

Tablo 8: Hatalı KDV Kaydına İlişkin Bazı Örnekler

Yevmiye No	Alım veya Hizmetin Konusu	Tutar (TL)
20878	Yeşil Alanlar, Parklar, Refüjler, Yan Bantlar, Mezarlıklar, Piknik Alanlar, Barajlar, Göller, Rekreasyon Alanları Ve Tesislerin Bakım, Onarım Ve Tadilat Hizmet Alım İşi	9.058.539,21
3030	Bitkisel, Yapısal, Tesisat Ve Elektrik Bakım, Onarım Hizmet Alım İşi	7.819.611,83
23331	Katlı Kavşak Yapım İşi	3.602.166,30
9505	Motorin Alımı	900.970,50

Ayrıca bu uygulama neticesinde, KDV'nin indirim konusu yapılabileceği iktisadi faaliyet alanı oldukça dar olan Büyükşehir Belediyesinde, ay sonlarında, hesaplanan katma değer vergisi tutarının, devreden katma değer vergisi ile indirilecek katma değer vergisi toplamından fazla olmasının imkanının kalmadığı ve böylece bazı ay sonlarında vergi dairesine ödenmesi gerekebilecek tahsil edilmiş KDV tutarlarının da Büyükşehir Belediyesi kaynakları arasında yer almasına sebebiyet verildiği de açıktır.

www.balioglu.net

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Kiraya Verilen Taşınmazların Nazım Hesaplarda Takip Edilmemesi

Ankara Büyükşehir Belediyesinde 2019 yılı kapsamında yapılan incelemeler neticesinde, belediyenin mülkiyetinde bulunmakla beraber kiralanmak suretiyle tasarruf yetkisinin kısıtlandığı taşınmazlara ilişkin bilgilerin nazım hesaplarda detaylı olarak raporlanmadığı tespit edilmiştir.

Kiralama işlemi malikin taşınmaz üzerindeki yetkilerini kısıtlayıcı nitelikte olduğundan, Belediyenin söz konusu işlem kapsamında değerlendirdiği taşınmazlarına ilişkin bilginin mali tablolarda sunulması saydamlık ilkesinin gereğidir. Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 475'inci maddesinde kiraya verilen taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden, "990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar" ve "999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı" hesapları aracılığıyla izlenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Bu hesapların işleyişine ilişkin ayrıntılı düzenleme ise anılan Yönetmelik'in 476'ncı maddesinde yer almaktadır.

Sonuç olarak, Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazlardan kiraya verilenlerin kayıtlı değerleri üzerinden 990 ve 999 nolu hesaplara kaydedilerek mali tablolarda raporlanması gerekmektedir. Ancak yapılan incelemelerde, her bir taşınmaz için ayrı ayrı kayıtlı değerlerin bulunmaması nedenleriyle mali tabloların söz konusu taşınmazlara ilişkin gerekli açıklayıcı bilgiyi sunmadığı görülmektedir.

Bulgu konusu hususlarla ilgili olarak Kamu İdaresi tarafından çalışma başlatıldığından konu müteakip denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Büyükşehir İlçe Belediyelerince Tahsil Edilen ve Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Otopark Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

Büyükşehir ilçe belediyelerince, Otopark Yönetmeliği hükümlerine göre parselinde otopark ihtiyacı karşılanmayan yapıların sahiplerinden, inşaat ruhsatı alım aşamasında bir kısmı tahsil edilen 'otopark bedeli' gelirlerinin, Ankara Büyükşehir Belediyesine gönderilmediği ve İdarenin söz konusu gelirlerin takibine yönelik ilçe belediyelerinden bilgi isteme dışında herhangi bir çalışma yapmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 'Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon' başlıklı 27 nci maddesinin son paragrafında; "*İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler tahsil tarihinden itibaren kırk beş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılır. Büyükşehir belediyeleri bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanır. Bu gelirler bu fıkrada belirtilen amaç dışında kullanılamaz.*" denilerek, ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen 'otopark bedellerinin' otopark inşasında kullanılmak üzere kırkbeş gün içerisinde büyükşehir belediyelerine gönderilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yine mezkur Kanun'un 'Büyükşehir belediyesinin gelirleri' başlıklı 23 üncü maddesinin son fıkrasına göre; ilçe belediyelerinin, tahsil ettikleri otopark bedellerini büyükşehir belediyesine zamanında aktarmamaları durumunda, gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı ve muhasebe yetkilisi şahsen sorumlu olacaktır. Söz konusu hüküm gereği olarak zamanında gönderilmeyen otopark bedelleri için ayrıca faiz tahakkuku yapılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

2019 yılı içerisinde Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyeleri tarafından bulgumuzda bahsi geçen otopark bedelleri ile alakalı olarak herhangi bir para aktarımında bulunulmadığı tespit edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi tarafından, söz konusu gelir kalemi ile ilgili olarak ilçe belediyelerine resmi yazılar gönderildiği ve gelecek cevaplara göre işlem tesis edileceği belirtilmiş olsa da bu adımın geçmişten günümüze kadar belirli periyotlarla denendiği ancak problemin çözümü noktasında katkısının olmadığıda bir gerçektir. Bu bağlamda, Büyükşehir Belediyesinin 5216 sayılı Kanun'un verdiği koordinasyon görevi ve ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi kapsamında harekete geçmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak Büyükşehir Belediyesi sınırlarında yaşayan vatandaşlar açısından önemli bir sorun olan otoparkların yapımı için tahsis edilmiş gelir kalemi olan 'otopark bedellerinin' takip ve tahsilinin yapılması önem arz etmektedir.

BULGU 3: Alışveriş Merkezlerinin İçlerinde Yer Alan İlan ve Reklamlara İlişkin Vergi Tahakkuku Yapılması ve Vergilemede Uygulama Birliğinin Bulunmaması

Kurum gelir hesaplarının incelenmesi sonucunda; Ankara sınırlarında bulunan AVM

(Alışveriş Merkezi) içlerinde yer alan ilan ve reklamlar dolayısıyla ilçe belediyeleri tarafından tahakkuk ettirilmesi gereken İlan ve Reklam Vergisi'nin genel olarak Kurum tarafından gerçekleştirildiği görülmüştür. Bununla birlikte, söz konusu hususta tüm AVM'ler için uygulama birliği de bulunmadığı, bazı tahakkukların Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından, bazılarının ise ilçe belediyelerince yerine getirildiği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde söz konusu Vergi hakkında detaylı bilgilere yer verilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; büyükşehir belediyelerinin yetkisinde bulunan yol, meydan, bulvar, cadde ve ana yollara yer verilmiş, aynı Kanun'un 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde ise aynen; *"7 nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri"* ifadesine yer verilerek söz konusu gelirler büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında zikredilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen Kanun hükümlerine göre; büyükşehir belediyelerinin belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilan ve reklamların hem vergilerini, hem de asma tahsis ve bakım ücretlerini almaya yetkili olduğu konusunda şüphe bulunmamaktadır.

Her ne kadar Kurum yetkilileri, AVM'lerin dış cepheleri gibi içlerinin de büyükşehir belediyelerinin yetkisinde olduğunu iddia etmiş ve söz konusu hususa Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından verilen bir Özelgeyi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2018 yılı Sayıştay Raporunu ve 5216 sayılı Kanun'un ilgili maddelerini örnek göstermişlerse de söz konusu iddianın kabulü mümkün değildir. Zira 5216 sayılı Kanun'un yukarıya aynen alınan 23'üncü maddesinde açıkça *"binaların üzerindeki"* ifadesine yer verilmiş, bina içleri ile alakalı herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Çeşitli kurumlar tarafından verilen özelge ve raporlar, konu hakkındaki ilgili kurum ve kişileri bağlar. Kanun'da bina içleri ile alakalı açık bir hüküm yazılmadığından salt diğer kurumlar için verilen özelge ve yazılan raporlardan yola çıkılarak kesin hüküm tesis edilmesi doğru bir yaklaşım değildir.

Nitekim benzer bir olayda Danıştay 9. Dairesinin 10.4.2019 tarih ve E.2015/8280,

K.2019/1527 sayılı Kararı'nda binaların ana caddeye cephesi olmayan yüzlerine veya bina içinde asılan panolara ilişkin tahakkuk ettirilecek verginin ilçe belediyelerince alınacağına hükmedilmiştir.

Yapılan incelemelerde Kurum tarafından bir uygulama birliğinin bulunmadığı, bazı AVM içlerinde yer alan ilan ve reklamlar için vergi tahakkuku yapılırken bazı AVM içleri için söz konusu tahakkukların yapılmadığı, hatta aynı AVM içinde yer alan bazı şirketlere tahakkuk kaydı yapılırken bazılarına yapılmadığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan kanun hükümleri ve Yargı Kararı'nda da açıkça görüleceği üzere ana arter ve caddeye cephesi bulunsa da AVM içlerinde yer alan ilan ve reklamlar için büyükşehir belediyesi tarafından vergi tahakkuku yapılmasının mümkün olmadığı, söz konusu ilan ve reklamlara ilişkin vergilerin ilçe belediyelerince alınması gerektiği açıktır. Uygulamanın yargı kararları doğrultusunda düzeltilmesi ve aynı durum ve özelliklerde bulunan kişilere/şirketlere aynı usulün uygulanması ile uygulamada birliğin sağlanması önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 4: Alt Yapı Yatırım Hesabındaki Tutarların Cari Banka Hesaplarına Aktarılması ve Amacı Dışında Kullanılması

Alt yapı kazı çalışmalarından doğan zemin tahrip bedellerinin altyapı yatırım hesabından cari banka hesabına aktarıldığı ve amacı dışında kullanıldığı tespit edilmiştir.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin, alt yapı yatırım hesabının oluşumu ve gelirlerine ilişkin 14'üncü maddesinde; alt yapı yatırım hesabının, ortak programa alınan altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için kurumların yapacakları aktarımlar ile kazılardan elde edilen gelirlerden oluşacağı; büyükşehir ve ilçe belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirlerin büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak alt yapı yatırım hesabında toplanacağı; bu paraların büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarafından sadece cadde, bulvar, meydan ve sokakların asfalt ve kaldırımlarının yapımında kullanılacağı ve bu gelirlerin amacı dışında kullanılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede idare tarafından AYKOME teminat hesabının açıldığı, bu hesaptan cari hesaba aktarımlar yapıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıdaki Yönetmelik hükümlerinde de belirtildiği üzere alt yapı kazı çalışmalarından doğan zemin tahrip bedelleri alt yapı yatırım hesabında izlenmeli ve sadece

cadde, bulvar, meydan ve sokakların asfalt ve kaldırımlarının yapımında kullanılmalıdır. Bu gelirlerin cari banka hesabına aktarılması, söz konusu tutarların yukarıda bahsi geçen amaca uygun kullanılıp, kullanılmadığı noktasındaki tespiti güçleştirmektedir.

BULGU 5: Bazı İhalelerde Mevzuata ve İhale Dokümanına Aykırı Uygulamaların Varlığı

Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığınca gerçekleştirilen ihalelerde, gerek ihale öncesi aşamada gerekse sözleşme aşamasında mevzuatta ve ihale dokümanında yer alan bazı hükümlere riayet edilmediği görülmüştür.

2018/189844 kayıt numaralı "Ankara Büyükşehir Belediyesinin Hizmet Ve Projeleri İle İlgili Bilgilendirme, Duyuru ve Tanıtım Hizmet Alımı İşi" ihalesinde aşağıda yer verilen hususlar tespit edilmiştir.

- İşe ilişkin sözleşmede ihale dokümanları arasında birinci derece öncelikli olarak belirlenmiş bulunan Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'nin 'Hakediş ödemeleri' başlıklı 42'nci maddesinde, sözleşme konusu hizmetin yüklenici tarafından belli bir süre boyunca devamlı olarak verilmesi durumunda sözleşmede belirtilen aralıklarla geçici hakediş ödemeleri yapılması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin son fıkrasında ise bir defada teslim alınacak işlerde, hakediş raporunun iş bitiminde bir defada düzenleneceği öngörülmüştür.

  Bahsi geçen iş 365 gün süreli olmasına ve bir defada teslim alınacak nitelikte bir iş olmamasına rağmen, işe ilişkin sözleşmenin 12'nci maddesinde; ödemenin, işin bitiminde fatura karşılığı olarak tek seferde yapılacağı hüküm altına alınarak genel şartnameye aykırı bir düzenleme yapıldığı değerlendirilmiştir.

  Sözleşme hükümleri ile ihale dokümanını oluşturan belgelerdeki hükümler arasında çelişki olması halinde, ihale dokümanında yer alan hükümlerin esas alınacağı da Tip Sözleşmenin 8'inci maddesinde açıkça belirtilmiştir. Ancak yukarıda yer alan çelişkinin ihale dokumanı lehine işlemesi, sözleşmede geçici hakediş periyotlarının belirlenmemiş olması nedeni ile mümkün değildir. Bu nedenle, bu tür çelişkilerin yer aldığı ihalelerin Kamu İhale Kurulu kararları ile iptal edilme olasılığının yüksek olduğu açıktır.

  Ayrıca 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 'Temel ilkeler' başlıklı 5'inci maddesinde, idarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; rekabeti sağlamakla

www.balioglu.net

sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır. Oysa, 365 gün süreli ve her ay onbinlerce metrekare afiş basımı gerçekleştirilen söz konusu işte, yükleniciye yapılacak ödemenin tamamının 365'inci gün sonunda yapılacak olması ihaleye katılımda rekabetçi bir ortamın sağlanmasının önünde büyük bir engel olarak görülmüştür. Nitekim bahsi geçen ihaleyi, verilmiş tek teklifin sahibi olan Belediye şirketi kazanmıştır.

- Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'nin 'Alt yükleniciler' başlıklı 5'inci maddesinde; yüklenicilerin, alt yüklenicilerin isimlerini ve bunların yapacakları iş bölümlerini, *işin bütününü hiçbir suretle alt yükleniciye yaptırmamak kaydıyla*, idarenin onayına sunacağı hüküm altına alınmış olmasına rağmen, 3.760.000,00-TL'ye Büyükşehir Belediyesi tarafından ihale edilerek sözleşmeye bağlanan söz konusu işin tamamının yüklenici Belediye Şirketi tarafından, 4734 sayılı Kanun'un 'İstisnalar' başlıklı 3 üncü maddesinin g bendi uyarınca ihale edilmeksizin, 3.201.825,00-TL bedelle alt yükleniciye yaptırıldığı görülmüştür.

- Hizmet Alımları Tip Sözleşmesi'nin 'Alt yüklenicilere ilişkin bilgiler ve sorumluluklar' başlıklı 15 inci maddesine ilişkin dipnotta; bu maddeye idarenin izin verdiği alt yüklenicilerin listesi ve yapacakları iş bölümleri ile bu alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları bakımından Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'ndeki hükümlerin uygulanacağı hususunun yazılacağı belirtilmiş olmasına rağmen işe ilişkin sözleşmede 15'inci madde de yalnızca alt yüklenicinin unvanına yer verildiği, söz konusu alt yüklenicinin yapacağı iş bölümlerinden bahsedilmediği ve alt yüklenicinin sorumluluğu bağlamında genel şartnameye atıf yapılmadığı görülmüştür.

- Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'nin 5'inci maddesine göre; idare, yüklenici ve kontrol teşkilatı arasındaki her türlü iletişimin yazı ile yapılması ve sözleşmeye göre bir onay verilmesi veya uygun görme işlemi tesis edilmesi gerektiğinde de bunların yazılı şekilde olması gerekmektedir.

Teknik şartnamenin 7.2. ve 7.3. maddelerinde, materyallerin tasarımının idarece onaylanmasından sonra basım işlemi yapılacağı ve idarenin uygun gördüğü metin veya görsellerin kullanılacağı ve yine teknik şartnamenin 8.1.4. maddesinde, duyuru metinlerinin İdare tarafından belirlenerek, yükleniciye yazılı olarak teslim edileceği açıkça belirtilmesine rağmen söz konusu onay ve uygun görme işlemleri ile duyuru metinlerine ilişkin bildirimin yukarıda yer verilen mevzuat hükmüne aykırı olarak sözlü şekilde tesis edildiği görülmüştür.

www.balioglu.net

- Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nin 'Muayene ve kabul komisyonlarının kuruluşu' başlıklı 5'inci maddesinde, komisyonların, yetkili makam tarafından, biri başkan olmak üzere en az üç kişiden oluşturulacağı ve görevlendirilecek olanların tamamının işin uzmanı olmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu hükümden de anlaşılacağı üzere, yetkili makam olan daire başkanı veya genel sekreter yardımcısı tarafından her bir ihale için en az 3 uzman kişiden oluşacak komisyonların belirlenmesi gerekmektedir. Bu hükme rağmen daire başkanlığı nezdinde 37 kişilik genel bir muayene ve kabul komisyonu üyeleri listesinin belirlendiği ve iş/ihale bazlı üye belirleme yoluna gidilmediği görülmüştür. Söz konusu durum, sorumlu kişi belirleme ve uzmanlık kriterine uygunluk bağlamında mevzuata uygun görülmemiştir.
- Teknik şartnamenin 8.30. maddesinde, yüklenicinin her bir iş için en az beş grafik tasarımı yapması gerektiği hüküm altına alınmış olmasına rağmen yüklenicinin bu yükümlülüğünü yerine getirdiğine ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı belge bulunmamaktadır.
- Teknik şartnamede, birim fiyat teklif cetvelinde yer alan altı kalem ürünün her biri için ayrıntılı teknik özellikler belirlenmiş olmasına rağmen, yüklenici tarafından sunulan ürünlerin söz konusu teknik özellikleri sağlayıp, sağlamadığına ilişkin kontrol teşkilatı tarafından herhangi bir test, analiz vs. çalışması yapılmamıştır.

www.balioglu.net

2018/161710 kayıt numaralı "Büyükşehir Belediyesi, Bilgilendirme Yayın Organı Basımı Ve Dağıtımı Hizmet Alım İşi" ihalesinde aşağıda yer verilen hususlar tespit edilmiştir.

- İşe ilişkin sözleşmede, ihale dokümanları arasında birinci derece öncelikli olarak belirlenmiş bulunan Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'nin 'Hakediş ödemeleri' başlıklı 42'nci maddesinde, sözleşme konusu hizmetin yüklenici tarafından belli bir süre boyunca devamlı olarak verilmesi durumunda sözleşmede belirtilen aralıklarla geçici hakediş ödemeleri yapılması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin son fıkrasında ise bir defada teslim alınacak işlerde, hakediş raporunun iş bitiminde bir defada düzenleneceği öngörülmüştür.

  Bahsi geçen iş 365 gün süreli ve ayda 640.000 adet yayın organının basım-dağıtım işi olmasına rağmen, işe ilişkin sözleşmenin 12'nci maddesinde ödemenin, işin bitiminde fatura karşılığı olarak tek seferde yapılacağı hüküm altına alınarak genel şartnameye aykırı bir düzenleme yapıldığı değerlendirilmiştir.

  Sözleşme hükümleri ile ihale dokümanını oluşturan belgelerdeki hükümler

arasında çelişki olması halinde, ihale dokümanında yer alan hükümlerin esas alınacağı da Tip Sözleşmenin 8'inci maddesinde açıkça belirtilmiştir. Ancak yukarıda yer alan çelişkinin ihale dokumanı lehine işlemesi, sözleşmede geçici hakediş periyotlarının belirlenmemiş olması nedeni ile mümkün değildir. Bu nedenle, bu tür çelişkilerin yer aldığı ihalelerin Kamu İhale Kurulu kararları ile iptal edilme olasılığının yüksek olduğu açıktır.

Ayrıca 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 'Temel ilkeler' başlıklı 5'inci maddesinde, idarelerin, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; rekabeti sağlamakla sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır. Oysa, 365 gün süreli ve her ay yüzbinlerce derginin basımı ve dağıtımı gerçekleştirilen söz konusu işte, yükleniciye yapılacak ödemenin tamamının 365'inci gün sonunda yapılacak olması ihaleye katılımda rekabetçi bir ortamın sağlanmasının önünde büyük bir engel olarak görülmüştür. Nitekim bahsi geçen ihaleyi, verilmiş tek teklifin sahibi olan Belediye şirketi kazanmıştır.

- Hizmet Alımları Tip Sözleşmesi'nin 'Alt yüklenicilere ilişkin bilgiler ve sorumluluklar' başlıklı 15 inci maddesine ilişkin dipnotta; bu maddeye, idarenin izin verdiği alt yüklenicilerin listesi ve yapacakları iş bölümleri ile bu alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları bakımından Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'ndeki hükümlerin uygulanacağı hususunun yazılacağı belirtilmiş olmasına rağmen işe ilişkin sözleşmede yalnızca alt yüklenicinin unvanına yer verildiği, söz konusu alt yüklenicinin yapacağı iş bölümlerinden bahsedilmediği ve alt yüklenicinin sorumluluğu bağlamında genel şartnameye atıf yapılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, ihale dokumanlarına mevzuatta belirtilen temel ilkelere aykırılık teşkil edebilecek hükümlerin konulmaması ve söz konusu dokumanlarda yer verilen tüm hükümlerinin yerine getirilmesinin takibi önem arz etmektedir.

BULGU 6: Bazı Kurum Taşınmazlarının Atıl Olması Nedeniyle Kurum Bütçesinden Ciddi Miktarlarda Harcama Yapılması

Kurum taşınmaz kayıtlarının incelenmesi neticesinde; çeşitli iş hanlarında Kuruma ait boş dükkânların bulunduğu, söz konusu dükkânlar için her ay yüklü miktarda aidat ödenmek zorunda kalındığı, ayrıca çoğunluğu Mamak Araplar bölgesinde olmak üzere Kuruma ait 800'ün üzerinde boş lojman olduğu tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 18'inci maddesinde belediye

www.balioglu.net

teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmenin, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumanın, büyükşehir belediyesinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamanın belediye başkanının görev ve yetkisi olduğu ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 1'inci maddesinde kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamanın Kanun'un temel amaçlarından olduğu, 3'üncü maddesinde ise kamuya ait taşınmazların kamu kaynağı olduğu ifade edilmiş, "Üst Yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesinde ise belediyelerde belediye başkanlarının üst yönetici olduğu, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan meclislerine karşı sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde; Anafartalar ve Ulus İşhanlarında Kuruma ait birçok dükkân bulunduğu, bu dükkânlardan önemli bir kısmının boş olduğu ve kiralanamadığı, söz konusu boş dükkânlar için her ay aidat ödenmek zorunda kalındığı, 2019 yılında her iki iş hanında yer alan boş dükkânlar için toplamda 2 milyon TL'nin üzerinde Kurum bütçesinden ödeme yapıldığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Kurum yetkilileri tarafından gerek Anafartalar Çarşısı gerekse de Ulus İş Hanının yıkımı için gerekli mercilerden yıkım kararlarının alındığı, söz konusu iş hanları için bir kısım tahliyelerin gerçekleştirildiği, bir kısmının ise tahliye davasının devam ettiği belirtilmişse de tahliyesi gerçekleşen ve Anafartalar Çarşısında olan bir kısım dükkânların tekrardan ihale edildiği görülmüştür. Söz konusu taşınmazlar şayet yıkılacaksa, tahliye işlemlerinin bir an önce gerçekleştirilmesi, tekrardan başka kişilere söz konusu yerlerin kiralanmaması ve yıkımın acilen gerçekleştirilerek Kurumun maruz kaldığı mali yükün hafifletilmesi önem arz etmektedir.

Kuruma ait lojman listeleri de taşınmaz denetimi kapsamında incelenmiş ve toplam 1.449 adet lojmandan 841 tanesinin boş olduğu, söz konusu boş lojmanların çoğunluğunu Mamak Araplar Mahallesinde yer alan lojmanların oluşturduğu tespit edilmiştir. Mezkûr mahalde bulunan 1.107 adet lojmandan yaklaşık 700 tanesi atıl vaziyette bekletilmektedir.

Bu bölgede yer alan lojmanlardan bir kısmında kentsel dönüşümde kira yardımından faydalanmak yerine lojmanlardan faydalanmak isteyen hak sahipleri, bir kısmında ise ihtiyaç sahibi veya afete maruz kişiler kalmakta ise de başta C3, C4, C5, C6, C7 bloklarında yer alan toplam 405 adet lojman olmak üzere birçok lojman da boş ve atıl olarak bulunmaktadır.

Bu lojmanların değerlendirilmesi amacıyla tadilat ve tamirat yapılarak ihtiyaç sahiplerine tahsis edileceği, bu hususla ilgili ihalenin 2020 yılında gerçekleştirildiği bildirilmişse de 2019 yılı sonu itibariyle henüz bu yönde kesinleşmiş bir işlem bulunmamaktadır.

Kurum tarafından taşınmaz edinilmesinin ve söz konusu taşınmazların yasal sınırlar içerisinde sosyal veya diğer amaçlarla kullanılmasının mümkün olduğu açıktır. Ne var ki taşınmaz edinildikten sonra söz konusu taşınmazların atıl bırakılması, kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmayan ve Kurum açısından menfaatsiz bir şekilde kamu harcamasına sebebiyet veren taşınmazlar hakkında yıkım veya elden çıkarma işlemlerinin yapılmaması, bu nedenle çeşitli giderlere maruz kalınması kabul edilemez. Bu tarz bir yaklaşım ciddi bir kamu kaynağı olan taşınmazların iyi idare edilememesine ve Kurumun fazladan mali yük altına girmesine sebebiyet vermektedir. Bu kapsamda yıkım amacıyla boşaltılan iş hanları için gerekli işlemlerin ivedilikle yerine getirilmesi, boş ve atıl vaziyette bekletilen lojmanların gerekli çalışmalardan sonra beklenilmeksizin derhal faal hale getirilmesi önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 7: Bazı Meclis Karar Özetlerinin Yayımlanmaması

Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi kararlarından bazılarının uygun şekilde kamuoyuna açıklanmadığı ve bunların ulaşılabilir olmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu düzenlemeleri çerçevesinde herkes, ikamet ettiği beldenin hemşehrisi olup, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma haklarına sahiptir.

Kanun'un hemşehrilik hukukuna ilişkin düzenlemelerine göre, belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişiği olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlü tutulmuştur. Bu nedenle belediye nezdinde ki hakların takip edilebilmesi ve yükümlülüklerin tam ve eksiksiz yerine getirilebilmesi için belediye faaliyetleri konusunda uygun şekilde bilgilendirme yapılması son derece önemlidir.

Bunun yanı sıra 5018 sayılı Kanun'un mali saydamlıkla ilgili düzenlemeleri, idareleri mali yönetim ve kontrol süreçleriyle ilgili olarak kamuoyuna açıklama yapmakla ve bunların ulaşılabilir olmalarını sağlamakla yükümlü tutmaktadır.

Bu bağlamda 5393 sayılı Kanun'un 'Meclis kararlarının kesinleşmesi' başlıklı 23'üncü

maddesinde "*Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur.*" hükmü ve 'ihtisas komisyonları' başlıklı 24'üncü maddesinde "*Komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur*" hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri çerçevesinde yapılan denetim neticesinde, 2019 yılı Ankara Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararlarından 780 adedinin Kurumun internet sitesinde yayımlandığı, 967 adedinin ise söz konusu internet sitesinde yer almadığı; ihtisas komisyonu raporlarının ise halka duyurulmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak tüm meclis karar özetleri ve ihtisas komisyonu raporlarının gerek mali saydamlık ve gerekse de hemşehri hukuku bağlamında İdarenin internet sitesinde yayımlanması gerekmektedir.

BULGU 8: Belediye Meclis Kararı ile İlçe Belediyelerinin Sorumluluğuna Bırakılan Yerlerden Tahsil Edilen İlan ve Reklam Vergisi Tutarlarının İade Edilmemesi

www.balioglu.net

Kurum gelir hesapları üzerinde yapılan incelemelerde; Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile 15 metrenin altındaki yolların sorumluluğunun ilçe belediyelerine bırakıldığı, bu Karara rağmen söz konusu yollarda yer alan işletmelere ait İlan ve Reklam Vergisi tahakkuklarının Büyükşehir Belediyesi tarafından yapıldığı, 2018 yılı Sayıştay Raporunda mezkûr husus bulgu konusu edilince tahakkuk kayıtlarının terkin edildiği ve vergi kayıtlarının kapatıldığı, ancak terkin öncesinde tahsilatı gerçekleşen tutarlara ilişkin iade işlemlerinin tam olarak gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından alınan 15.12.2017 tarih ve 2445 sayılı Karar ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 27'nci maddesine istinaden Büyükşehir Belediye birimleri ile ilçe belediyeleri tarafından yürütülen hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilebilmesi amacıyla genişlikleri 15 metrenin altındaki yolların sorumluluğu tümüyle ilçe belediyelerine bırakılmıştır.

Mezkûr Karara rağmen ilgili yerlerde faaliyet gösteren işletmelerin İlan ve Reklam Vergisi mükellefiyetlerine ilişkin kayıtlar Kurum veri tabanından çıkarılmamış, tahakkuk ve tahsilat kaydı yapılmaya devam edilmiştir. 2018 yılında söz konusu yerlere ilişkin 1.485.081,85 TL tahakkuk ve 560.655,01 TL tahsilat gerçekleştirilmesi üzerine konu Sayıştay tarafından incelemeye alınmış ve 2018 yılı Sayıştay Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.

2019 yılında da mezkûr yerlere ilişkin tahakkuk ve tahsilatlar devam etmiş ve 2019

yılında da toplamda 1.488.585,92 TL tahakkuk ve 181.958,46 TL tahsilat gerçekleştirilmiştir.

Sayıştay tarafından düzenlenen Raporun Kuruma ulaşmasından sonra gerek 2018 yılı gerekse de 2019 yılı için yapılan tahakkuk kayıtları terkin edilmiş ancak terkin öncesi yapılan tahsilatların iadesine ilişkin herhangi bir çalışma başlatılmamıştır. Ödemeyi yapan ilgili kişi veya şirket tarafından Kuruma başvurulması durumunda gerekli incelemeler yapılarak iade işlemi gerçekleştirilmekte ise de herhangi bir başvuru olmaması durumunda sehven tahsil edilen bu tutarlar Kurum hesaplarında yer almaya devam etmektedir.

Buna göre; Kurum tarafından yapılan hatalı tahakkuk kayıtları düzeltildiği gibi sehven alınan tahsilatlar da iade edilmeli ve Kurum tarafından Kanun'a aykırı icra edilen işlem tüm sonuçlarıyla geciktirilmeksizin ortadan kaldırılmalıdır.

BULGU 9: Belediye Taşınmazlarının Pazarlık Usulüyle (51/g) Kiraya Verilmesi

Ankara Büyükşehir Belediyesinde 2019 yılı kapsamında yapılan incelemeler neticesinde, Belediyeye ait taşınmazlardan bir kısmının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında pazarlık usulü ile kiraya verildiği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "*İlkeler*" başlıklı 2'nci maddesinde;

"Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.

……."

"*İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu*" başlıklı 36'ncı maddesinde;

"*Bu Kanunun 1 inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır. Ancak, 44 üncü maddede gösterilen işler belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle, 45 inci maddede gösterilen işler açık teklif usulüyle, 51 inci maddede sayılan işler pazarlık, 52 nci maddede gösterilen işler de yarışma usulüyle yaptırılabilir.*"

"Pazarlık usulüyle yapılacak işler" başlıklı 51 maddesinin "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 ,…"

hükümlerine yer vermiştir.

Bu hükümler birlikte değerlendirildiğinde; ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının, Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu ve bu ilke ve prensibin gereği olarak, Kanun'un 36'ncı maddesi hükmünde yer alan kapalı teklif usulünün esas usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dahilinde uygulanacak istisnai usuller olduğu anlaşılmaktadır.

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 maddesinde bentler halinde tek tek sayılmıştır. Bu maddenin (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.

www.balioglu.net

Kanun'un diğer maddelerinde ifade edilen "idare" kavramı yerine bu maddede "Devlet" kavramı kullanılmıştır. Aynı Kanun'un diğer maddelerinde, hatta aynı maddenin diğer bentlerinde (örneğin (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 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 üzerinde tartışılmış ve özellikle yargı kararları ile belediyelerin bu kapsamda değerlendirilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Bunun üzerine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağına ilişkin düzenleme yapılarak belediye taşınmazları hakkında 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine atıf yapılmıştır. Ancak, Kanun'un 51/g maddesinde yer alan hükümlerin belediye malları için de uygulanacağına dair bir düzenleme yapılmamıştır. 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.

Belediyelerin 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi uyarınca ihale yapamayacağına ilişkin Danıştay Kararları da mevcuttur. Örneğin, belediyenin 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (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 (g) bendi kapsamında kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin olanaklı olmadığı gerekçesi idare mahkemesi tarafından iptal edilmiş, söz konusu karar Danıştay 13. Dairesinin 21.10.2008 tarih ve 2007/4476 E., 2008/6874 K. sayılı ilamı ile onanmıştır.

Belediyenin mülkiyetinde yer alan taşınmazlarının incelenmesi sonucunda, taşınmazlardan 159 tanesinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51'nci maddesinin (g) bendi kapsamında pazarlık usulü ile kiraya verildiği görülmektedir. Kiralanan taşınmazların 1 tanesinin 2019 yılı içinde, diğerlerinin önceki senelerde kiralamalarının yapıldığı, sözleşmelerinin devam ettiği görülmektedir.

Yukarıda yapılan açıklamalar ve mevzuat hükümleri çerçevesinde, belediyelerin söz konusu maddeyi gerekçe göstererek pazarlık usulü ile kendi mülkiyetinde yer alan taşınmazları kiraya vermesi veya üzerinde ayni hak tesis etmesi mümkün olmayıp, yapılacak kiralamalarda Kanun'un belirtiği temel ihale yöntemi olan kapalı teklif usulünün kullanılması önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 10: Damga Vergisi Kapsamına Girmeyen İşlemler Üzerinden Vergi Alınması

Kurum tarafından gerçekleştirilen "Stabilize Yol Teknik Alt Yapı Bedeli" işlemlerinin incelenmesi sonucunda; yapılan işlem sürecinde Damga Vergisini doğuracak herhangi bir belge düzenlenmemesine rağmen ilgili kişilerden ödeyecekleri bedele oranla Damga Vergisi tahsil edildiği görülmüştür.

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun;

"Konu" başlıklı 1'inci maddesinde Kanun'a ekli (1) sayılı tabloda yazılı kâğıtların Damga Vergisine tabi olduğu,

"Kâğıtların mahiyetlerinin tayini" başlıklı 4'üncü maddesinde ise bir kâğıdın tabi olacağı verginin tayini için o kâğıdın mahiyetine bakılıp buna göre tabloda yazılı vergisinin bulunacağı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere Damga Vergisinin konusunu işlemler değil kâğıtlar oluşturmaktadır. Kanun'a ekli (1) sayılı tabloda yer alan herhangi bir kâğıt düzenlenmiş ise Damga Vergisi doğmakta, aksi halde Damga Vergisinden söz edilememektedir.

Kurum tarafından ilgililerden tahsil edilen "Stabilize Yol Teknik Alt Yapı Bedeli" işlemleri ve bu işlemler dolayısıyla gerek ilgililer gerekse de Kurum tarafından düzenlenen kâğıtlar incelenmiştir. Söz konusu işlemler, ilgililerin Kuruma hitaben yazdıkları ve *"İmar Kanunu 23'üncü maddesi uyarınca hesaplanacak bedelin ödenmesi ve Yol ilişiksiz yazısının ilgili kurumlara gönderilmesi"* konulu dilekçe ile başlamakta, Kurum tarafından gerekli hesaplamalar yapılıp ilgili kişiden hesaplanan tutarın tahsilinden sonra diğer kurumlara gönderilen *"İlişiksiz"* yazısı ile sonlanmaktadır. Bazı durumlarda bedelinin bir kısmı alınıp geri kalan tutar için ilgiliden "Taahhütname" alınsa da bu uygulama çok sık görülen bir yöntem değildir.

"Taahhütname" alınan durumlarda 488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'na ekli (1) sayılı Tablonun I. Akitlerle ilgili kâğıtlar bölümün A/1 maddesinde yer alan *"Mukavelenameler, taahhütnameler ve temliknameler"* ifadesi gereği Damga Vergisi alınması gerektiği açıktır.

Ancak, söz konusu uygulamanın "Taahhütname" olup olmadığına bakılmaksızın tüm işlemlerde gerçekleştirilmesi ve ortada Damga Vergisinin konusunu oluşturacak herhangi bir "Kâğıt" yokken Damga Vergisi tahsilatı yapılması doğru bir yaklaşım değildir. Zira yukarıda da belirtildiği üzere işlem aşamasında ilgili kişi ve kurum tarafından imzalanan tek kâğıt Kuruma hitaben yazılan ve herhangi bir bedel içermeyen dilekçedir ki, söz konusu dilekçenin Damga Vergisi tahsilatına esas teşkil ettiği düşünülemez. Bu nedenle Damga Vergisinin konusunun "Kâğıtlar" olduğu göz önünde bulundurularak Kanun'a ekli (1) sayılı Tabloda yer alan kâğıtlardan herhangi biri düzenlenmeden Damga Vergisi alınmaması, uygulamanın mevzuata uygun şekilde düzeltilmesi önem arz etmektedir.

BULGU 11: Danışmanlık Hizmet Alım İşinde Çalıştırılacak Personel İçin Getirilen Şartların Tam Olarak Kontrol Edilmemesi

Kurum tarafından gerçekleştirilen ihalelere ilişkin doküman ve sözleşmelerin incelenmesi sonucunda; 24.07.2007 tarihinde sözleşmesi imzalanan ve 2019 yılında halen yürürlüğünü sürdüren Güneypark Kentsel dönüşüm projesi kapsamında satın alınan Danışmanlık hizmet alımına ilişkin ihale dokümanında zorunlu tutulan personel şartlarının yüklenici tarafından tam olarak yerine getirilmediği, buna rağmen Kurum tarafından gerekli kayıt ve kontrollerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Mezkûr ihaleye ilişkin gerek ilanda gerekse de ön yeterlik dokümanında asgari bulundurulması gereken mühendis sayılarına yer verilmiş, 30 mühendisin tamamının en az 5 yıl tecrübeli olması zorunlu tutulmuştur.

İlan ve ön yeterlik dokümanına paralel olarak taraflar arasında imzalanan sözleşmenin 35'inci maddesinde yüklenici tarafından istihdam edilecek kilit personelin isim ve niteliklerine yer verilmiş, 37'nci maddesinde ise idarenin onayı alınmadıkça kilit personelde herhangi bir değişikliğe gidilemeyeceği, idarenin onayı ile yapılacak değişikliklerde ise sözleşmede belirtilen personelin yerine aynı ya da daha üstün niteliklere sahip elemanların görevlendirileceği belirtilmiştir.

Yazışma ve hakediş dosyaları üzerinden yapılan incelemelerde zaman zaman kilit personelde değişikliğe gidildiği, ancak yapılan bu değişikliklerde Sözleşmenin 37'nci maddesinin göz ardı edildiği, mezuniyetinin üzerinden henüz 5 yıl bile geçmemiş mühendislerin kilit personel olarak istihdam edilerek Sözleşmeye aykırı hareket edildiği görülmüştür.

Ayrıca söz konusu işe ilişkin SGK kayıtlarında kilit personel olarak gösterilen birçok kişinin ülkenin çeşitli yerlerinde de aynı anda görev yaptıkları tespit edilmiştir. İdare tarafından devamlı inşaat sahasında bulunması istenilen mühendislerin uygulama süresi boyunca şantiye sahasında olup olmadığı ise, bununla ilgili bir kayıt ve şantiye defteri tutulmadığı için tespit edilememiştir.

Buna göre, danışmanlık hizmet alımı olarak gerçekleştirilen ihalelerde çalıştırılacak toplam mühendis ihtiyacı ile sahada fiili çalışması istenilen personel sayısının tam olarak tespit edilmesi, istenilen asgari özelliklerin işin ihtiyacına göre gözden geçirilerek belirlenmesi, belirlenen bu sayı ve kriterlerin kayıt, kontrol ve takibinin tam olarak yapılması için şantiye defteri ve benzeri kayıtların tutulması, hem işin tam olarak yerine getirilmesi hem de ihale aşamasında teklif edilen bedelin karşılığının Kurum tarafından tam olarak alınması açısından önemlidir.

BULGU 12: Eğlence Vergisi Paylarının İlgili İlçe Belediyelerine Aktarılmaması

www.balioglu.net

Büyükşehir Belediyesi tarafından ilçe belediyelerine aktarılması gereken eğlence vergisi paylarının, ilçe belediyeleri tarafından İdareye gönderilmesi gereken çevre temizlik vergisi paylarıyla mahsup edildiği, mahsup sonrası kalan eğlence vergisi tutarlarının ise ilçe belediyelerine gönderilmediği tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 'Büyükşehir belediyesinin gelirleri' başlıklı 23'üncü maddesinde; at yarışı müşterek bahisleri dolayısı ile Büyükşehir Belediyelerince tahsil edilen eğlence vergisinin %20'sinin yarışların yapıldığı yerin ilçe belediyesine, %30'unun ise nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine aktarılacağı hüküm altına alınmıştır. Mezkur maddenin son fıkrasında, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin; tahsil ettikleri vergilerden, birbirlerine ödemeleri gereken payları zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediyenin talebi üzerine söz konusu tutarın, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılacağı belirtilmiş ve bu tür bir gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili belediye başkanı ve muhasebe yetkilisi şahsen sorumlu tutulmuştur.

Aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere söz konusu payların ilgili belediyelere aktarımlarının yapılmadığı, bu durumda faiz ve benzeri mali yükümlülüklerle karşılaşılabileceği tespit edilmiştir. Tabloda yer alan ilk 16 sıradaki ilçe belediyesinin,

büyükşehir belediyesinden olan eğlence vergisi paylarının 2019 yılı boyunca sürekli artış gösterdiği, diğer 9 ilçe belediyesinin alacaklarında ise çeşitli mahsuplaşma işlemleri neticesinde kısmi bir azalma olduğu görülmüştür.

Tablo 9: İlçe Belediyelerine Aktarılması Gereken Eğlence Vergisi Payları

Sıra No	İlçe Adı	Aktarılması Gereken Toplam Tutar (TL)
1	Akyurt Belediyesi	98.295,63
2	Altındağ Belediyesi	2.172.175,25
3	Ayaş Belediyesi	117.731,79
4	Bala Belediyesi	156.038,36
5	Beypazarı Belediyesi	310.928,60
6	Çamlıdere Belediyesi	75.959,11
7	Çankaya Belediyesi	2.398.196,41
8	Çubuk Belediyesi	277.154,24
9	Etimesgut Belediyesi	4.063.332,43
10	Evren Belediyesi	19.695,87
11	Gölbaşı Belediyesi	419.832,27
12	Güdül Belediyesi	74.490,48
13	Haymana Belediyesi	188.276,92
14	Kazan Belediyesi	51.674,75
15	Keçiören Belediyesi	10.627.434,24
16	Kızılcahamam Belediyesi	138.061,53
17	Elmadağ Belediyesi	42.268,11
18	Kalecik Belediyesi	9.059,97
19	Mamak Belediyesi	660.869,71
20	Nallıhan Belediyesi	22.128,22
21	Polatlı Belediyesi	116.162,90
22	Pursaklar Belediyesi	122.949,84
23	Sincan Belediyesi	400.598,67
24	Şereflikoçhisar Belediyesi	36.101,27
25	Yenimahalle Belediyesi	11.412.022,62
	Toplam	**34.011.439,19**

Sonuç olarak Büyükşehir Belediyesinin faiz ve benzeri yükümlülüklerle karşılaşmaması için ilgili vergi paylarını zamanında göndermesi gerekmektedir.

BULGU 13: Elektrik Tüketim Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Düzenli Yapılmaması Ve Kamu Hizmetine Ayrılmış Yerler İçin Elektrik Tüketim Vergisi Ödenmesi

A) Büyükşehir Belediyesine Bırakılan Yerlerdeki Verginin Tahakkuk ve

www.balioglu.net

Tahsilatının Düzenli Yapılmaması

Ankara Büyükşehir Belediyesinde 2019 yılı kapsamında yapılan incelemelerde, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesi gereği büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içindeki yerler için söz konusu olan "elektrik ve havagazı tüketim vergisinin" tahakkuk ve tahsilatının düzenli bir şekilde yapılmadığı tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 34'üncü maddesinde, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketiminin elektrik ve havagazı tüketim vergisine tabi olduğu; 35'inci maddesinde, elektrik ve havagazı tüketenlerin elektrik ve havagazı tüketim vergisini ödemekle mükellef oldukları, 20/2/2001 tarihli ve 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'a (Elektrik Piyasası Kanunu) göre elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluşların satış bedeli ile birlikte bu verginin tahsilinden ve ilgili belediyeye yatırılmasından sorumlu oldukları; 39'uncu maddesinde de elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşların tahsil ettikleri vergiyi, tahsil tarihini takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve aynı sürede ödemeye mecbur oldukları hükme bağlanmıştır.

www.balioglu.net

Öte yandan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü vergi, resim ve harçlarının büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında olduğu belirtilmiştir.

Buna göre, büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde, elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşlarca tahsil edilen elektrik ve havagazı tüketim vergisinin, tahsil tarihini takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar bir beyanname ile büyükşehir belediyesine bildirmesi ve aynı sürede ödemesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi bünyesinde yapılan incelemeler sonunca, Ankara Büyükşehir Belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içindeki yerler için söz konusu olan "elektrik ve havagazı tüketim vergisinin" tahakkuk ve tahsilatının sistemli bir şekilde gerçekleştirilmediği görülmektedir.

Kamu İdaresi yetkilileri, hatalı kod üzerinden yapılan elektrik ve havagazı tahsilatlarının düzeltilerek bundan sonraki işlemlerde kullanılması gereken doğru kod üzerinden tahsilatların

gerçekleştirileceğini belirtmiştir. Her ne kadar yapılan tahsilatların doğru kod üzerinden gerçekleştirilmesine yönelik bir çalışma başlatılmış olsa da, Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesi gereği büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içindeki yerlere ilişkin bir listenin hazırlanması gerekli tahakkuk ve tahsilatların bir sistematiğe bağlanması açısından önem arz etmektedir.

B) Belediyenin Kamu Hizmetine Ayrılmış Taşınmazlarında Kullanılan Elektrik için Vergi Ödenmesi

Ankara Büyükşehir Belediyesinin kamusal hizmete ayrılan ve gelir getirmeyen taşınmazları "elektrik ve havagazı tüketim vergisinden" muaf olmasına rağmen, bazı daire başkanlıklarına ait kamusal nitelikteki taşınmazlar için elektrik faturası ödemelerinde ilgili verginin dağıtım şirketlerine ödendiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediyeye Tanının Muafiyet*" başlıklı 23'üncü maddesinde;

"*Belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muaftır*" hükmü yer almaktadır.

Mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere, Belediye taşınmazlarından kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen yerlere ilişkin elektrik faturalarında elektrik ve havagazı tüketim vergisine ilişkin bir kalemin olmaması gerekmektedir. Bazı daire başkanlıklarında, bu nitelikteki yerlere ilişkin elektrik faturası ödemelerinde bu hususa dikkat edilirken, Çevre Koruma Daire Başkanlığı ve İtfaiye Daire Başkanlığı tarafından ödenen faturalarda muafiyet hususuna dikkat edilmediği, "elektrik ve havagazı tüketim vergisinin" dağıtım şirketlerine ödendiği görülmektedir.

Yukarıda yapılan açıklamalar ve mevzuat hükümleri çerçevesinde, kamusal hizmete ayrılan ve gelir getirmeyen taşınmazların elektrik tüketimlerine ilişkin faturalarda, "elektrik ve havagazı tüketim vergisi" kaleminin bulunmaması gerekmektedir. Bu yüzden, belirtilen daire başkanlıkları tarafından elektrik dağıtım şirketlerine gerekli bildirimlerin yapılarak, vergi muafiyetin sağlanması önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 14: Fen ve Sanat Kurallarına Uymayan Esaslı İmalat Hatalarına Karşı İdarelerin Yüklenicilere Rücu Etmemeleri

Kurum tarafından ihale edilen yapım işlerinde, yükleniciden kaynaklanan imalat hatalarının ileriki zamanlarda yüklenici tarafından yapılması yerine Kurum bütçesinden bu hataları düzeltmek için tekrar harcama yapıldığı, Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'ndaki amir hükümlere rağmen idarenin yaptığı harcamalar için işin yüklenicisine rücu edilmediği anlaşılmıştır.

Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Yapım işlerinde yüklenicilerin ve alt yüklenicilerin sorumluluğu" başlıklı 30'uncu maddesinde;

"Yapım işlerinde yüklenici ve alt yükleniciler, yapının fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmaması, hileli malzeme kullanılması ve benzeri nedenlerle ortaya çıkan zarar ve ziyandan, yapının tamamı için işe başlama tarihinden itibaren kesin kabul tarihine kadar sorumlu olacağı gibi, kesin kabul onay tarihinden itibaren de onbeş yıl süreyle müteselsilen sorumludur. Bu zarar ve ziyan genel hükümlere göre yüklenici ve alt yüklenicilere ikmal ve tazmin ettirilir. Ayrıca haklarında 27 nci madde hükümleri uygulanır." denilmektedir.

www.balioglu.net

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Yüklenicinin bakım ve düzeltme sorumlulukları" başlıklı 25'inci maddesinde ise yukarıda yer verilen Kanun hükmünün uygulaması ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır.

Yukarıda bahsedilen Kanun ve Genel Şartname'nin hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; yüklenicinin yapıp idarenin kabulünü yaparak teslim aldığı inşaatlarda, teslimden sonra kullanımdan kaynaklanmayan ve fen ve sanat kurallarına aykırı bir imalat tespiti halinde, bu durumun düzeltilmesi yükleniciden istenecektir. Yüklenici hatalı imalatı düzeltmediği takdirde idare bu eksikliği bir tutanakla tespit edip yürürlükteki mevzuat hükümlerine göre giderip, bedeli için yükleniciye rücu edecektir. Üstelik söz konusu sorumluluğun onbeş yıl boyunca devam etmesi Kanunen hüküm altına alınmıştır.

Ancak Büyükşehir Belediyesindeki yapı ihaleleri incelendiğinde, yüklenici kusurundan kaynaklanan, fen ve sanat kurallarına aykırı imalatlar için yükleniciye herhangi bir bildirimde bulunulmadığı gibi, kusurlu imalatların idarece giderilerek, maliyetlerinin bütçeden ödendiği

ve sonrasında herhangi bir rücu işlemi yapılmadığı görülmüştür.

Yukarıda yapılan açıklamalar ve anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde, fen ve sanat kurallarına aykırı imalatları ile alakalı olarak Kurum tarafından yapılan tüm yapım işleri için, yapılan imalatın konumu, yüklenicisi, geçici kabul tarihi gibi detaylı bilgileri içeren bir veri havuzu oluşturulmalıdır. Bu suretle yapım işleri 15 yıl boyunca takip edilmeli, aynı konumda meydan gelen hasar, zarar ve ziyan durumunda bu hususun önceki imalatın fen ve sanat kurallarına aykırılığından mı yoksa kullanımdan kaynaklanan sebeplerle mi olduğuna karar verilerek yapılan harcama için gerekli durumlarda rücu işlemleri başlatılmadır. Aksi bir uygulama, idarelerin aynı yer için mükerrer harcama yapmasına sebebiyet vermekte ve kamu kaynağında azalmaya neden olmaktadır. Bu bağlamda fen ve sanat kurallarına uygun olmayan imalat hatalarının sorumluluk süresi içinde ve kurumlara yük getirmeden yükleniciye yaptırılması için sigorta benzeri bir düzenlemenin yapılması önerilir.

BULGU 15: Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılacak Binalardan Teknik Altyapı Bedeli Alınması

www.balioglu.net

Kurum gelir hesapları üzerinde yapılan incelemelerde; geliştirme alanı olup olmadığına, hali hazırda yeni bir yol inşası yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın Büyükşehir Belediyesi tasarrufundaki yollara cephesi olan yerlerde yapılacak yeni binalardan meclis kararı ile belirlenen hesaplamaya göre "Stabilize Yol Teknik Altyapı Bedeli" tahsil edildiği tespit edilmiştir.

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

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

Söz konusu maddede, mezkûr sahalarda yapı izni verilebilmesi için ilgili sahanın yol, pis ve içme suyu şebekeleri gibi teknik alt yapısının yapılmış olması zorunlu tutulmuştur. Teknik alt yapısı henüz tamamlanmamış olan yerlerde ise ancak belli şartlar dâhilinde yapı izni verilebileceği belirtilmiş, bu kapsamda ya ilgili idarenin izni ve ilgili idarece hazırlanacak

projeye uygun olarak teknik alt yapının ilgili kişilerce yaptırılması ya da parselleri hizasına rastlayan ve hissesine düşen teknik alt yapı bedelinin Kuruma ödenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Görüldüğü üzere İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesinde yapı ruhsatı alınırken yol ve kanalizasyon yapımı için "Teknik Altyapı Bedeli" alınması öngörülmüş ancak bu bedel hali hazırda yol ve kanalizasyon tesisi bulunmayan ve imar planında beldenin inkişafına ayrılmış "Geliştirme Alanları" ile sınırlandırılmıştır.

Dolayısıyla geliştirme alanı olup olmadığına bakılmaksızın belediyenin sorumluluğunda bulunan tüm alanlarda inşa edilecek yeni yapılardan İmar Kanunu'na göre teknik alt yapı bedeli alınması doğru bir uygulama değildir.

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

www.balioglu.net

Şayet belediye tarafından yeni bir yol açıldı, mevcut bir yol tamir edildi veya genişletildi ise söz konusu masrafların ilgililerden nasıl tahsil edileceği 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Harcamalara katılma payları" başlıklı Üçüncü kısmında detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

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

Kanun'un ilerleyen maddelerinde payların nasıl hesaplanacağı, harcamalara katılma payının yapılan hizmet için katlanılan giderin tamamı olduğu, hesaplanan katılma paylarının ilgili gayrimenkullerin vergi değerlerine oranlanarak dağıtılıp tahakkuk ettirileceği, alınacak pay tutarının bina ve arsa vergi değerinin %2'sini geçemeyeceği gibi detaylı açıklamalara yer verilmiştir.

Kanun koyucu, hizmet götürüldüğü esnada bu hizmetten yararlanacak veya gayrimenkullerinin değerinde artış olacak mülk sahiplerince söz konusu maliyetlere katlanılmasını öngörmüş ve kanun sistematiğini de bu esas üzerine bina etmiştir. Nitekim Danıştay tarafından verilen birçok kararda da bu husus vurgulanmış ve yol çalışmasının

tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra tahakkuk kayıtlarının yapılacağı, söz konusu tarih geçtikten sonra taşınmaz mülkiyetini alan şahsa yapılan tahakkukun hukuka uygun olmadığı belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde; Kurum tasarrufunda olan yollara cephesi bulunan yerler için bina inşaat ruhsatı alacak yapı sahiplerinden bölgenin geliştirme alanı olup olmadığına, hali hazırda yeni bir yol inşası yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın "Stabilize Yol Teknik Altyapı Bedeli" tahsil edildiği, bu suretle 2019 yılında toplamda 62.200.995,08 TL tahakkuk kaydı yapıldığı tespit edilmiştir.

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

www.balioglu.net

Buna göre; İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesi uyarınca alınacak teknik alt yapı bedellerinin sadece maddede açıkça belirtilen "Geliştirme alanları" ile sınırlı tutulması, Kurum tarafından uygulanan program dâhilinde yeni yapılan yollar için ise 2464 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan katılma payı hükümlerinin tatbik edilmesi, yapılan işlemlerin hukuka uyarlılığı açısından önem arz etmektedir.

BULGU 16: İlan ve Reklam Yerlerinin Kiraya Verilmesi İhalelerinde Çeşitli Hatalar Yapılması

Kurum gelir hesapları üzerinde yapılan incelemelerde; Kurum tarafından meydan, bulvar, cadde ve otobüs duraklarında yer alan bazı alanlar ile belediye otobüslerinin ilan, reklam, baz istasyonu, ATM ve benzeri amaçlarla kiraya verildiği, söz konusu kiralama işlerinin ihalelerinde ve sözleşmelerinde mevzuata aykırı çeşitli uygulamalar yapıldığı görülmüştür.

5216 Sayılı Kanun uyarınca Büyükşehir Belediyesinin yetki ve tasarrufunda olan yol, meydan, bulvar, cadde ve ana yollarda bulunan "billboard", "Vitrin", "Megalight", "CLP", "Baz İstasyonu", "ATM" gibi çeşitli kent mobilyalarının yapılması ve işletilmesi için çeşitli tarihlerde ihaleler yapılmış ve söz konusu ünitelerin yapılması ve işletilmesi işi yıllık belli bir

kira bedeli karşılığında çeşitli şirketlere tevdi edilmiştir.

Yukarıda bahsedilen kapsamda olup 2019 yılında yürürlüğünü sürdüren 9 adet ihale dosyası üzerinde incelemeler gerçekleştirilmiş ve mevzuata aykırı olduğu tespit edilen hususlara aşağıda maddeler halinde detaylı bir şekilde yer verilmiştir.

a) İhalelerden Bir Kısmının Kanun'da Belirtilen İhale Usulü ile Yapılmaması ve Sonuçları

Yapılan incelemelerde "Şehrin Muhtelif Yerlerinde 2.900 Adet 2,5 m^2'lik Menkul Mecralar Oluşturularak 10 Yıl Süreyle Kiraya Verilmesi" işine ilişkin 17.11.2011 tarihli ihalenin ve "8 Kalem Kent Mobilyasının 10 Yıl Süreyle Kiraya Verilmesi" işine ilişkin 03.01.2013 tarihli ihalenin belediye mülkiyetindeki veya tasarrufundaki yerler açısından uygulanması mümkün olmayan 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendine göre gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu" başlıklı 36'ncı maddesinde tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, diğer usullerin ancak ilgili maddelerde yazılı şartların gerçekleşmesi durumunda uygulanabileceği hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

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 bilinçli olarak *"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, söz konusu kavramların *"idare"* kavramından başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini açıkça göstermektedir.

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, söz konusu maddenin belediyeler hakkında uygulanıp uygulanamayacağı 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.

Belediyelerin 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca ihale yapamayacağına ilişkin birçok Danıştay Kararı da bulunmaktadır.

Nitekim Kurum tarafından yapılan ve yukarıda bahsedilen ihalelerden birisi olan "Şehrin Muhtelif Yerlerinde 2.900 Adet 2,5 m^2'lik Menkul Mecralar Oluşturularak 10 Yıl Süreyle Kiraya Verilmesi" işine ilişkin ihale ve sözleşmeye esas teşkil eden Belediye Meclis Kararı, Ankara 4. İdare Mahkemesince aynı sebeple iptal edilmiştir. Söz konusu Karar Ankara Bölge İdare Mahkemesince de tasdik edilmiş ve kesinleşmiştir.

www.balioglu.net

Ne var ki yukarıda bahsedilen Karar 2017 yılında kesinleşmiş olmasına rağmen ilgili tarihte sözleşmenin sonlandırılmasına ilişkin gerekli işlemler başlatılmamış, ilgili sözleşme 04.10.2019 tarihine kadar -dayanağı olan işlemler iptal edilmesine rağmen- yürütülmeye devam edilmiştir. 04.10.2019 tarihinde muhatap şirkete feshe ilişkin ihtarname gönderilmiş ve ihaleye konu alanların teslim edilmesi istenmiş, karşı tarafın kabul etmemesi üzerine konu adli mercilere taşınmıştır.

İhalenin hatalı usulle yapılması söz konusu ihale uyarınca Kurum tarafından tahsil edilmesi gereken alacakların da riskli hale gelmesine sebebiyet vermiştir. Şöyle ki; Söz konusu ihaleye ilişkin sözleşmenin 6.3.'üncü maddesinde; *"…iki sene sonunda 2900 nokta kurulmamış olsa bile monte edilmeyenlere iki yıl sonunda kira uyarlaması yapılarak mecra başı kira bedeli üzerinden ödeme yapılmaya başlanır"* hükmü yer almasına karşın aradan geçen yaklaşık 8 seneye rağmen ilgili şirketten kira alacakları hiç tahsil edilememiştir. Bir başka deyişle ilgili şirket ile 06.01.2012 tarihinde sözleşme imzalanmış ve 02.05.2012 tarihinde yer teslimi gerçekleştirilmiş olmasına rağmen ne sözleşme uyarınca ikinci yılın sonundan itibaren alınması gereken 2900 menkul mecraya ilişkin bedel ne de şirket tarafından yapımı gerçekleştirilen menkul mecralara ilişkin kira bedeli tahsil edilmiştir.

Tahsilatın gerçekleşmemesi üzerine Kurum tarafından 2014-2015-2016 yıllarına ilişkin

alacak davası açılmış ve sözleşmenin ikinci yılından itibaren 2900 menkul mecra üzerinden kira bedeli ödenmesi talep edilmiş, ilgili mahkemece de bu talep uygun görülmüştür. Ne var ki alacak davası kesinleşmediği gibi daha sonraki yıllar hakkında açılmış bir dava da bulunmamaktadır. İdare mahkemesi tarafından sözleşmenin dayanağını teşkil eden Meclis Kararının iptal edilmesi sözleşme uyarınca Kurum lehine hükmedilen alacak davasının ve daha sonraki yıllara ilişkin alacak tutarlarının da riskli duruma gelmesine sebebiyet vermiştir. Bu ise yaklaşık 8 yıldır ilgili Şirkete teslim edilen alanlardan sözleşme uyarınca alınması gereken bedellerin alınamama riskini doğurmuştur.

Sonuç olarak ihalelerin hatalı usulle yapılması ve sözleşme uyarınca yükümlülüklerini yerine getirmeyen ve kira bedellerini ödemeyen Şirket ile yapılan sözleşmenin akde aykırılık nedeniyle feshi cihetine gidilmemesi, Kurumu ciddi bir maddi kayıp riski ile karşı karşıya getirmiş, toplamda tahsil edilmesi gereken yaklaşık 70 milyon TL'lik alacağın şüpheli hale gelmesine sebebiyet vermiştir.

Bu nedenle, Kurum tarafından yapılacak ihalelerin Kanun'da belirtilen doğru usullerle yapılması, belediye taşınmazlarının kiralanmasında 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesinin kullanılmaması ve akde aykırı davranışlarda bulunan ve kira bedelini ödemeyenler hakkında süre kaybetmeksizin derhal işlem başlatılması Kurum menfaatlerinin korunması açısından önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

a) İhalelere Süre Uzatımı ile İlgili Hüküm Konulması veya Süre Uzatımının Serbest Bırakılması

Bulgunun girişinde bahsi geçen ihalelere ilişkin ihale dokümanlarının incelenmesi neticesinde; yapılan ihalelerden birçoğuna ilişkin sözleşmelerde ihale süresinin uzatılmasına ilişkin hükümler konulduğu, bunlardan bir kısmının uygulamaya da geçirildiği görülmüştür.

Belediyelerin taşınmaz kiralamalarındaki süre hadleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilmiştir. Bu Kanun'un 34'üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde taşınmaz malların üç yıla kadar kiralanmasına karar vermenin belediye encümeninin; 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde ise üç yıldan fazla kiralanmasına karar vermenin belediye meclisinin yetkisi kapsamında olduğu ifade edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun kiralarda sözleşme süresini düzenleyen 64'üncü maddesinde taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin, maddede geçen özel durumlar hariç, on yıldan çok olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca kiraya verilen taşınmazların, kira süresi sonunda ancak yeniden ihale düzenlenerek kiraya verilebileceği açıktır. Kiralama işlemlerinde, kira süresi sözleşmenin temel öğelerinden biridir. Hukuk prensiplerine göre kanunlarda özel düzenleme bulunmadıkça söz konusu sürenin değiştirilmesi bütüncül işlemin değiştirilmesi ile aynı usule tabidir. Bu nedenle belli bir süreyle ve belli şartlarla ihalesi yapılan ve kanunlarda sürenin uzaması gerektiğine dair hüküm bulunmayan bir işlem, süresinin bitiminde sonlandırılmalı, söz konusu yer için 2886 sayılı Kanun uyarınca tekrar ihaleye çıkılarak, rekabet ve eşit muamelenin sağlanacağı bir ortamda kiraya verilmelidir. Aksi bir durum, yani işlemin içinden yalnız süre ögesinin çekilerek ayrı bir tahsis şekli oluşturulması, 2886 sayılı Kanun'a tabi işlem ile verilmesi gereken bir hakkın Kanun'a aykırı bir şekilde belirli bir kişiye verilmesi anlamına gelir ki bu da mali mevzuat açısında oldukça sakıncalıdır.

Devlet İhale Kanunu'na göre kiraya verilen taşınmazların, kira süresi sonunda ancak yeniden ihale düzenlenerek kiraya verilebileceği hususu Danıştay ve Sayıştay tarafından verilen birçok karar ve raporda da yer almaktadır.

www.balioglu.net

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun uzama sürelerine ilişkin hükümlerinin bulguda bahsedilen kiralama sözleşmeleri için uygulanmasının mümkün olmadığı da tartışmasızdır. Zira 6098 sayılı Kanun'un 339'uncu maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarının kira sözleşmelerine atıfta bulunulmuş ise de söz konusu atıf mezkûr kurumların "Konut ve çatılı işyerleri kiralamaları" için yapılmış, çatısız işyerlerinin kapsama dâhil olduğu yönünde herhangi bir beyana yer verilmemiştir. Çatısız olduğu konusunda hiçbir tereddüt bulunmayan bilboard, megalight, CLP, baz istasyonu gibi üniteler için 2886 sayılı Kanun hükümlerinin geçerli olduğu, bu Kanun'a göre de süre uzatımının mümkün olmadığı yukarıda detaylı bir şekilde anlatılmıştır. Buna göre, süre uzatımı yapılması veya bunun yapılabileceğine ilişkin sözleşmeye hüküm konulmasının hukuka uygun olmadığı açıktır.

Yapılan incelemelerde;

- "Şehrin Muhtelif Yerlerinde 2.900 Adet 2,5 m^2'lik Menkul Mecralar Oluşturularak 10 Yıl Süreyle Kiraya Verilmesi" işine ilişkin sözleşmenin 6'ncı maddesinde *"İşletme süresi 10 yıl olup kira süresi sonunda kira sözleşmesi her yıl yeniden uzatılır, kiralar yine aylık olarak tahsil edilir"* hükmüne,
- 13.11.2011 tarih ve 46/63 sayılı Encümen Kararı ile ihale edilen "600 adet

Otobüs Durağı Yaptırılarak Yerlerine Monte Edilmesi" işine ilişkin ihale şartnamesinin 13'üncü maddesinde; *"Sözleşme süresi 10 (on) yıldır. Belediye ile Yüklenici yeni şartlarda anlaşması halinde sözleşme süresi 10 (on) yıl daha uzayabilir"* hükmüne,

- 08.12.2011 tarih ve 1654/4716 sayılı Encümen Kararı ile ihale edilen "128 Üst Geçit, 58 Adet Köprü-Alt Geçit Alınlıklarının Reklam Alanı Olarak Kiraya Verilmesi" işine ilişkin sözleşmenin 5'nci maddesinde kira sözleşmesinin süre sonunda her yıl yeniden uzatılacağına ilişkin hükme,
- 08.12.2011 tarih ve 1655/4717 sayılı Encümen Kararı ile ihale edilen "1786 adet Otobüsün Dış ve İç Yüzeylerinin Reklam Alanı Olarak Kullanılmasının Kiraya Verilmesi" işine ilişkin Sözleşmenin 6'ncı maddesinde işletme süresinin 10 yıl olduğu, kira süresi sonunda kira süresinin her yıl yeniden uzatılacağına ilişkin hükme yer verildiği görülmüştür.

Bununla birlikte;

- 28.05.1998 tarih ve 2104/2891 Sayılı Encümen Kararı ile ihale edilen "Ankara'nın muhtelif yerlerinde bulunan 1000 adet afiş ilan panosunun kiralanması" işi 10 yıllığına Belediye Şirketine verilmiş ve 2008 yılında sözleşme sona erecekken Belediye Meclisi tarafından alınan 15.05.2009 tarih ve 1206 sayılı Karar'la sözleşme 10 yıl daha uzatılmıştır.
- 22.03.2007 tarih ve 267/1213 sayılı Encümen Kararı ile ihale edilen "Kent Mobilyalarının Kiraya Verilmesi" işine ilişkin sözleşmenin 6'ncı maddesinde ise yüklenicinin başta kira olmak üzere diğer bütün yükümlülüklerini yerine getirmesi durumunda sözleşme süresinin kendiliğinden uzayacağına ilişkin hükme yer verilmiş, Şartnamenin 8'nci maddesinde ise yüklenicinin başta kira olmak üzere diğer bütün yükümlülüklerini yerine getirmesi durumunda sözleşme süresinin kendiliğinden 10 yıl uzayacağı ifade edilmiştir. Her ne kadar 19.01.2012 tarih ve 105/356 sayılı Encümen Kararı ile sözleşmede yer alan "10 yıl uzamaya" ilişkin hüküm iptal edilmiş ve 2017 yılında *"24.04.2017 tarihi itibariyle sözleşmenin sona ereceği ve uzatılmayacağı"* ilgili Şirkete ihtar edilmişse de söz konusu ihtarname yazıldıktan bir gün sonra iptal edilmiş ve sözleşme süresi 1 yıl daha uzatılmıştır. Söz konusu uzamadan sonra tahliye işlemleri başlatılmak istenilmiş ancak sözleşmede yazılı "10 yıl uzama" hükmünden dolayı konu yargıya intikal etmiş ve mezkûr yerlerin tahliyesi 2019 yılı sonu itibariyle bile henüz gerçekleştirilememiştir.

Görüldüğü üzere bahse konu kapsamda yapılan ihalelerin birçoğunda kira süresinin

www.balioglu.net

uzatılmasına ilişkin çeşitli hükümlere yer verilmiştir. Her ne kadar söz konusu hükümlerin bir kısmı henüz uygulanmamış olsa da mezkûr hükümlerin sözleşmelerde bulunması Kurum açısından oldukça sakıncalıdır. Bununla birlikte yukarıda da bahsedildiği üzere bu ihalelerden bir kısmında normal kira süresi dolmuş ve bunlar için kira süresinin uzatılması işlemleri de fiilen gerçekleştirilmiştir.

Yukarıda detaylı bir şekilde açıklandığı üzere belediye taşınmazları veya belediye tasarrufundaki yerler üzerinde yapılan ihale ve bu ihalelere ilişkin sözleşmelerde sözleşme süresi 10 yılı geçmemeli ve ihalede belirtilen sürenin dolması ile sözleşme sonlandırılmalıdır. Aksi bir uygulama mevzuata aykırı bir şekilde bahse konu yerlerin işletilmesinin ihale yapılmadan bir önceki kiracıya verilmesi anlamına gelecektir ki bu husus 2886 sayılı Kanun'a açıkça aykırılık oluşturmaktadır.

a) Sözleşme ve Şartnamelerde İş Artışına İlişkin Hükümler Bulunması ve İş Artışı Uygulanması

İhale dokümanları üzerinde yapılan incelemelerde, söz konusu ihalelere ilişkin sözleşmelere iş artışına ilişkin hükümler konulduğu ve bazı ihalelerde bu hükümlerin uygulamaya konularak iş artışına gidildiği görülmüştür.

www.balioglu.net

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Sözleşmede belirtilen işin artış ve eksilişi" başlıklı 63'üncü maddesinde iş artış ve eksilişlerine ilişkin detaylı açıklamalara yer verilmiştir. Mezkûr maddede yapım işlerine ait bir sözleşmenin uygulanması sırasında keşif ve sözleşmede öngörülmeyen iş artışı veya eksilişinin zorunlu hale gelmesi durumlarında ne kadarlık iş artışı yapılacağı, hangi durumlarda sözleşmenin feshedileceği, hangi durumda ne kadarlık iş eksilişine gidilebileceğine ilişkin hükümlere yer verilmiş, kira işlerinde iş artışı yapılabileceğine ilişkin bir hüküm ve izne yer verilmemiştir.

Yapılan incelemelerde;

- 13.11.2011 tarih ve 46/63 sayılı Encümen Kararı ile ihale edilen "600 adet Otobüs Durağı Yaptırılarak Yerlerine Monte Edilmesi" işine ilişkin Teknik Şartname'nin 21'inci maddesinde; *"İleride durak ihtiyacı duyulması halinde mevcut 600 adet durağa kira bedeli encümence belirlenmek şartıyla %30 ilave yapılabilir"* hükmüne yer verildiği ve sözleşme sonrası alınan bir kararla kurulabilecek durak sayısının 600'den 780'e çıkarıldığı, Aynı şekilde 18.10.2012 tarih ve 2025/4525 sayılı Encümen Kararı ile ihale edilen "600 adet Kapalı Otobüs Durağı Yapılarak 10 Yıl Süre

ile İşletilmesi" işinde de %30'luk iş artışı öngörüldüğü,

- "Polatlı İlçesi Sınırları İçerisinde Bulunan Kent Mobilyalarının 3 Yıl Süreyle Kiraya Verilmesi" işine ilişkin Sözleşmenin 3.2. maddesinde *"…Toplam reklam panosu sayısının %20'sine kadar idarenin izniyle ve Encümen Kararı ile … kira sözleşmesine ilave edilebilecek…"* hükmüne yer verildiği,
- 22.03.2007 tarih ve 267/1213 sayılı Encümen Kararı ile ihale edilen "Kent Mobilyalarının Kiraya Verilmesi" işine ilişkin Şartnamenin 13.10. maddesinde; *"Söz konusu Kent mobilyalarının sayılarının arttırılması gerektiği hallerde Yüklenici firma ek bir protokolle ilave tesis kuracaktır ilave tesislere ait kira bedeli belediye encümenince belirlenecektir"* ifadesine yer verildiği,
- 08.12.2011 tarih ve 1654/4716 sayılı Encümen Kararı ile ihale edilen "128 Üst Geçit, 58 Adet Köprü-Alt Geçit Alınlıklarının Reklam Alanı Olarak Kiraya Verilmesi" işine ilişkin Sözleşmenin 3'üncü maddesinde herhangi bir yerde yeni alt-üst geçitler tesis edilmesi halinde bu yeni alt-üst geçitlerin alınlıklarının da bu ihale kapsamında kiralanmış sayılacağı ve işletmeyi alınacağının belirtildiği,
- 08.12.2011 tarih ve 1655/4717 sayılı Encümen Kararı ile ihale edilen "1786 adet Otobüsün Dış ve İç Yüzeylerinin Reklam Alanı Olarak Kullanılmasının Kiraya Verilmesi" işine ilişkin Sözleşmenin 1.2. maddesinde otobüs sayısının artması durumunda yeni eklenen otobüslerdeki reklam alanlarının öncelikle yükleniciye teklif edileceğinin belirtildiği görülmüştür.

Yukarıda örnekleri verilen ihalelerden de anlaşılacağı üzere mezkûr kapsamda yapılan ihalelerin neredeyse tamamında ihale sonrası yeni yerlerin kurulması, yeni alan ve ihtiyaçların ortaya çıkması durumlarında söz konusu yeni yerlerin de ihaleyi alan firma eliyle işletilebileceğine ilişkin hükümler bulunmaktadır. Her ne kadar söz konusu hükümlerin hepsi uygulamaya geçmemiş olsa da sözleşmelere bu tarzda hüküm yazılması ve Kanun'un vermediği bir yetkinin Kurum tarafından kullanılması mümkün değildir.

Yukarıda da açıklandığı üzere 2886 sayılı Kanun'da yapım işleri ile alakalı iş artışına ilişkin hükümler düzenlenmiş ancak kiralama işleri ile alakalı böyle bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu nedenle bu tip ihalelere ilişkin sözleşmelere iş artışına ilişkin hüküm konulmaması ve yeni oluşacak yerlerin ayrı ihalelere konu edilmesi, yapılan işlemin hukuka uygunluğu açısından daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

a) İhale Dokümanına Katılımı Kısıtlayıcı Hükümler Konulması

www.balioglu.net

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun *"İlkeler"* başlıklı 2'nci maddesinde; ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde; "Polatlı İlçesi Sınırları İçerisinde Bulunan Kent Mobilyalarının 3 Yıl Süreyle Kiraya Verilmesi" işine ilişkin Şartnamenin "İhaleye Katılacaklarda Aranan Şartlar" başlıklı 16'ncı maddesinde aynen; *" Tüzel kişiliğin konu ve amacı reklam ve tanıtım olan ve sermayesinin en az %50'si kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan Tüzel kişiler katılabilecektir."* hükmüne yer verilerek özel şirketlerin söz konusu iş kapsamında ihaleye katılması ve teklif vermesi engellenmiş, söz konusu işin kamuya ait bir şirket olan belediye şirketine verilmesi sağlanmıştır.

Kamuya ait taşınmazların kiralanmasına ilişkin ihalelere katılımı kısıtlayıcı hükümler getirilmesi 2886 sayılı Kanun'un ruhuna açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde; *"Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir."* hükmüne yer verilerek hangi işlerin ihale olmaksızın doğrudan belediye şirketlerine gördürülebileceği kanun koyucu tarafından zaten düzenlenmiştir. Bunun dışındaki işlerin ihalesi yapılırken dokümana yazılan kısıtlayıcı hükümlerle belediye şirketlerine söz konusu işlerin gördürülmesi kanun koyucunun amacıyla ve izniyle çeliştiği gibi Kanun'un temel ilkelerinden olan rekabet ilkesine de aykırılık oluşturmaktadır. Bu nedenle yapılacak ihalelerde söz konusu hususun dikkate alınarak bu gibi hükümlere yer verilmemesi önem arz etmektedir.

b) Sözleşme ve Şartnamelerde Kanunlara Uymayan Hüküm Bulunması

2886 sayılı Kanun uyarınca yapılan ihalelere ilişkin sözleşme ve şartnamelerde gerek mezkûr Kanun'a gerekse de diğer kanunlara aykırı hükümlere yer verilmemeli, kanunlarda açıkça verilmeyen yetkiler kullanılarak adeta kanun koyucu yerine geçilmemelidir.

Bulgu konusu ihalelere ilişkin ihale dokümanları üzerinde yapılan incelemelerde, gerek "Şehrin Muhtelif Yerlerinde 2.900 adet 2,5 m^2 lik Menkul Mecralar Oluşturularak 10 Yıl Süreyle Kiraya Verilmesi" gerek 22.03.2007 tarih ve 267/1213 sayılı Encümen Kararı ile ihale

www.balioglu.net

edilen "Kent Mobilyalarının Kiraya Verilmesi" gerekse de 08.12.2011 tarih ve 1654/4716 sayılı Encümen Kararı ile ihale edilen "128 Üst Geçit, 58 Adet Köprü- Alt Geçit Alınlıklarının Reklam Alanı Olarak Kiraya Verilmesi" işlerine ilişkin sözleşmelere ilan ve reklam vergisinin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 15'inci maddesinin altıncı fıkrası *("mahiyeti ne olursa olsun yapıştırılacak çeşitli reklam ve benzerlerinin beherinin metrekaresi")* üzerinden alınacağına ilişkin hükümler konulduğu görülmüştür.

2464 sayılı Kanun'da belediye gelirlerinden olan ilan ve reklam vergisi detaylı bir şekilde anlatılmış, hangi durumlarda hangi tarifenin uygulanacağı zaten belirtilmiştir. Bu nedenle sözleşmeye doğrudan Belediye Gelirleri Kanunu'nun belirli bir tarifesine atıf yapılarak hüküm yazılması doğru bir yaklaşım değildir. Zira böyle bir belirleme beraberinde çeşitli ihtilafları da gündeme getirebilecektir. Kaldı ki söz konusu ihaleler kapsamında yapılan ilan ve reklamlar genelde ışıklı ilan ve reklam olduğundan sözleşmede atıf yapılan tarifeyi de tam olarak karşılamamaktadır. Bu nedenle doğrudan belirli bir tarifeye yapılacak atıf yerine genel olarak Belediye Gelirleri Kanunu'na atıf yapılması ve ilgili tarifeye göre verginin ödeneceğinin belirtilmesi daha doğru bir uygulama olacaktır.

www.balioglu.net

c) Kiralama Yapan Şirketlerce Sözleşme Hükümlerinden Bazılarına Uyulmamasına Rağmen Kurum Tarafından Gerekli İşlemlerin Zamanında Başlatılmaması

Bulgu konusu ihalelerin sözleşmeleri ve uygulama süreçlerinin incelenmesi sonucunda; bazı ihalelerde ihaleyi kazanan şirketler tarafından sözleşme hükümlerinin tam olarak yerine getirilmediği, buna rağmen akde aykırı bu davranışlar için zamanında gerekli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

13.11.2011 tarih ve 46/63 sayılı Encümen Kararı ile ihale edilen "600 adet Otobüs Durağı Yaptırılarak Yerlerine Monte Edilmesi" ve 18.10.2012 tarih ve 2025/4525 sayılı Encümen Kararı ile ihale edilen "600 adet Kapalı Otobüs Durağı Yapılarak 10 Yıl Süre ile İşletilmesi" işlerine ilişkin Sözleşmelerin 18'nci maddesinde, 03.01.2013 tarih ve 27/17 Encümen Kararı ile ihale edilen "8 Kalem Kent Mobilyasının 10 yıl süreyle kiraya verilmesi" işine ilişkin sözleşmenin ise 10.26. maddesinde yüklenici firmanın reklam ajanslarına veya reklam verenlere söz konusu alanlara ait reklamlarla ilgili kestiği faturaların bir fotokopisini belediyeye ibraz edeceğine ilişkin hükümler koyulmuş olmasına rağmen ihaleyi kazanan Şirketler tarafından ihalelerin başladığı yıllarından beri söz konusu fatura ibrazları düzgün ve tam olarak yapılmamış, bazı zamanlarda gönderilen fatura örnekleri mevcutsa da bu örneklerle

mezkûr alanların kiralanması arasında doğrudan bağlantı kurulamamış, bu husus yüklenici Şirketlere bildirilmesine rağmen Şirketler tarafından düzeltme yoluna gidilmemiştir.

22.03.2007 tarih ve 267/1213 sayılı Encümen Kararı ile ihale edilen "Kent Mobilyalarının Kiraya Verilmesi" işine ilişkin sözleşmenin 7.3. maddesinde ise; *"Kent Mobilyaları sözleşme tarihinden itibaren 18 ay içerisinde yaptırılıp yerlerine monte edilerek hizmete hazır hale getirilecektir. Belirtilen süre içerisinde hizmetleri yerine getirilmemesi durumunda gecikilen her gün için günlük 250 TL tazminat ödeyecektir"* hükmü yer almaktadır. Yüklenici Şirket söz konusu yükümlülüğünü tam olarak yerine getirmemesine rağmen 2018 yılına kadar ceza tutanakları düzenlenmemiş, aradan geçen yaklaşık 10 senelik süreçte gerekli yaptırım ve akde aykırılıktan fesih işlemleri gerçekleştirilmemiştir. Her ne kadar 05.04.2018 tarihinde tüm sözleşme süresi için ceza tutarı hesaplanmışsa da söz konusu tutar sözleşmede belirtilen sabit tutar üzerinden hesaplandığından zamanında tahakkuk ettirilmeyen cezalardan dolayı enflasyon nedeniyle yaşanılan maddi kayıp tam olarak karşılanamamıştır.

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda, sözleşmelerde yazılı kurallara riayet etmeyen kiracılara öngörülen yaptırımlar derhal uygulanmalı, cezai yaptırım ve gerekiyorsa fesih işlemleri geciktirilmeksizin yerine getirilmelidir.

www.balioglu.net

BULGU 17: Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Kurum Hataları Sebebiyle Mali Külfet ve Risklerin Oluşması

Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından Dikmen vadisi 4. ve 5. Etaplarda 2005-2006 yıllarında başlatılan Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesinde çeşitli uygulama hataları yapılmış, proje için gerekli işlemler zamanında tamamlanmamış ve bu sebeplerle hem projenin tamamlanması makul sürelerde gerçekleşememiş hem de Kurum ciddi bir mali külfet ve risk altına girmiştir. Söz konusu hususa ilişkin detaylı açıklamalara aşağıda başlıklar halinde yer verilmiştir.

a) Projenin Tamamlanamaması, Kurumun Karşı Karşıya Olduğu Mali Külfet ve Riskler

Projeye ilişkin yapılması gereken işlem ve önlemler zamanında gerçekleştirilemediğinden, aradan geçen 14-15 senelik süreye rağmen yapım projesi henüz fiili olarak başlayamamış, bu nedenle Kurum başta hak sahiplerine yapılan kira ödemeleri ve açılan davalar nedeniyle yapılan ödemeler olmak üzere birçok maddi külfete katlanmak zorunda kalmış, birçok riskle de karşı karşıya kalınmıştır.

Söz konusu proje 04.01.2005 tarih ve 215 sayılı Meclis Kararı ile ilgili alanın Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı ilan edilmesi ile başlamış, 17.02.2006 tarih ve 483 sayılı Meclis Kararı ile projeye ilişkin detaylı uygulama esasları belirlenmiştir.

Bu esaslarda tapulu, tapu tahsis belgeli ve belgesiz yapı sahipleri ile yapılacak anlaşmaların detaylarına yer verilmiş, sözleşme yapmayan kişilere ait tüm yerlerin 2942 sayılı Kanun'a göre kamulaştırılacağı belirtilmiştir. Herhangi bir belgesi ve hakkı olmayan yapı sahipleri için de düzenlemeler yapılmış, bu kişilere 5393 sayılı Kanun'un 69'uncu maddesi uyarınca Doğu Kent Projesi kapsamında 1 parsel arsa tahsisi yapılacağı, enkaz ve ağaç bedellerinin ödeneceği, arsa bedelinin ise 10 yıl olarak taksitlendirileceği belirtilerek söz konusu kişilerin mağduriyet yaşamalarının önüne geçilmiştir.

Bu kapsamda sözleşmeler imzalanmaya başlanmışsa da 2009 yılına gelindiğinde aradan geçen 3 senelik sürece rağmen ilgili alanda gerekli işlemler bitirilememiş, uygulama esaslarında açıkça belirtilmesine rağmen anlaşma yapmayan hak sahiplerine uygulanması gereken işlemler tamamlanmamıştır.

www.balioglu.net

Ayrıca kaçak yapı konumunda olan ve anlaşmaya rıza göstermeyen kişilere ait 300'ün üzerinde yapı 22.06.2006 tarih ve 735/2637 sayılı Encümen Kararı gereği tahliye edilip yıkılması gerekirken tahliye ve yıkım işlemleri de gerçekleştirilmemiştir. Hatta bu yapılardan az bir kısmı hariç neredeyse tamamı projenin başladığı 2006 yılından yaklaşık 10 sene sonra 2015 yılında da ilgili alanda varlıklarını sürdürmüşlerdir.

30.07.1966 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun *"Yeniden gecekondu yapımının önlenmesi"* başlıklı 18'inci maddesinde, Kanun'un yürürlük tarihinden sonra yapılacak daimi veya geçici bütün izinsiz yapıların hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılacağı, bu konuda mülkiye amirlerinin yükümlü oldukları, belediyelerin lüzum halinde mülkiye amirinden yardım isteyebileceği düzenlenmiştir.

2009 yılında Ankara 13. İdare Mahkemesi tarafından projeye esas teşkil eden meclis kararlarının yürütmesinin durdurulmasına hükmedilmiş, bunun üzerine Belediye Meclisi tarafından söz konusu meclis kararı iptal edilerek projede tahsil edilen tutarların iadesine karar verilmiştir. Bu karardan sonra geri ödemeye ilişkin 2 meclis kararı daha alınmış, bir başka deyişle bu aşamada Belediye tarafından projeden tamamen vazgeçilmiştir.

2010 yılında Ankara 4. İdare Mahkemesi tarafından bu sefer de mezkûr tutarların iadesine ilişkin meclis kararlarından biri iptal edilince Belediye Meclisi tarafından alınan Karar ile tutarların iadesine ilişkin diğer meclis kararları da iptal edilmiş ve projenin 17.02.2006 tarih ve 483 sayılı Meclis Kararına göre devamına karar verilmiştir.

2010 yılında Belediye Kanunu'nun 73'üncü maddesinde değişikliğe gidilmiş, kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapılabilmesi için ilgili belediyenin talebi ve Bakanlar Kurulunca (daha sonraları Cumhurbaşkanınca) bu yönde karar alınması şart koşulmuştur. Bu kapsamda 13.10.2010 tarihinde ilgili alan bu defa da Bakanlar Kurulu tarafından Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı ilan edilmiştir.

Söz konusu alan 24.12.2012 tarihinde 6306 sayılı Kanun'a göre "riskli alan" ilan edilmiş, iş ve işlemler bu Kanun hükümleri uyarınca yürütülmüş, 13.03.2015 tarih ve 594 sayılı Meclis Kararı ile mezkûr alanın "riskli alan" ilan edilmesine esas teşkil eden 11.09.2012 tarih ve 1403 sayılı Meclis Kararı iptal edilip proje tekrardan 5393 sayılı Kanun'un 73'üncü maddesine göre yapılmaya devam edilmiştir.

www.balioglu.net

Görüldüğü üzere önce proje ilan edilmiş, buna göre işlemler gerçekleştirilmiş, tahliye ve yıkım işlemleri tamamlanmamış, sonra projeden vazgeçilmiş, daha sonra projeye devam kararı alınmış, alan önce riskli alan ilan edilmiş, daha sonra bu karardan da vazgeçilmiş ve süreç uzayıp gitmiştir.

İmar plan ve uygulamaları açısından da proje istenildiği gibi devam etmemiş, yapılan imar planları idari yargıda tekrar tekrar iptal edilmiştir. İmar planlarının yasa ve şehircilik ilkelerine tam olarak uygun yapılmaması ve bu nedenle yargı erki kararlarıyla iptal edilmesi de projenin uzamasına ve uzama nedeniyle Kurumun mali külfet ve riskinin artmasına sebebiyet vermiştir.

Projenin başlamasının, birçok hak sahibi ile sözleşme imzalanmasının ve bu kişiler tarafından sözleşme yükümlülüklerinin (tahsis ücretinin ödenmesi, yapının tahliyesi vb.) yerine getirilmesinin üzerinden yaklaşık 10 yıl gibi uzun bir süre geçtikten sonra 16.06.2016 tarihinde kat karşılığı yapım işi ihalesine çıkılmıştır. Ne var ki bu ihale yapılırken de ilgili alanda kaçak yapıların tamamı temizlenmemiş, anlaşma sağlanması gereken hak sahipleri ile anlaşmalar tamamlanmamıştır. Söz konusu hususlar tamamlanmadan yapım işinin ihale edilmesi yüklenici firma tarafından işe başlamama sebebi olarak devamlı öne sürülmüş, bununla ilgili 2016, 2017

ve 2018 yıllarında tespit davaları açılmıştır. Bahsi geçen tespit davalarından ilki 2016 yılının Eylül ayında açılmış ve 3 parselde toplam 30 yapı bulunduğu tespit edilmiştir. Aradan yaklaşık 1 yıl geçtikten sonra açılan ikinci tespit davasında da aynı yerlerin mevcudiyetini koruduğuna mahkemece hükmedilmiştir. Görüldüğü üzere iki tespit davası arasında geçen 1 yıllık süreçte de yapılardan hiçbiri hakkında Kurum tarafından işlem yapılmamıştır. Bölgenin yapılardan tamamen temizlenmesi 2018 yılının Kasım ayını bulmuştur.

Özetle; 16.06.2016 tarihinde kat karşılığı yapım işi ihale edilmesine, 20.07.2016 tarihinde yer teslimi yapılmasına ve sözleşme uyarınca hak sahibi konutların 15.07.2019 tarihinde teslim edilmesi zorunlu tutulmasına rağmen, 31.12.2019 tarihi itibariyle yüklenici tarafından fiili inşaat işleri bu tarih itibariyle henüz hiç başlamamıştır.

Bununla birlikte, taraflar arasında imzalanan Sözleşmenin 7'nci maddesinde yer alan ve "yıkılmasına hukuki bir engel bulunmayan gecekonduların yüklenici tarafından yıkılacağı" hükmü ile yüklenici tarafından imzalanan ve arsa hakkındaki -işgal dahil- her türlü durumun yüklenici tarafından bilindiği ve kabul edildiğini bildiren "Yer Görme Belgesi", yüklenicinin edimini ifadan kaçınmasının ne kadar doğru bir yaklaşım olduğunu da ayrıca tartışmalı hale getirmektedir.

www.balioglu.net

Kaldı ki yüklenici proje teslim sürelerine de riayet etmemiş, bunun için de alanda bulunan yapıları sebep göstermiştir. Ne var ki, daha sonra aynı yapılar mevcudiyetini devam ettirmesine rağmen projeleri hazırlayabilmiştir. Ayrıca alanda bulunan yapılar inşaat işi yapılacak 7 parselden sadece 3 tanesinde bulunmakta, diğer 4 parsel tamamen inşaat yapımına elverişli konumda bulunmakta idi. Buna rağmen diğer parsellerden tamamen bağımsız ve ayrı olan boş parsellerde de inşaat işleri başlatılmamıştır.

2018 yılının Kasım ayında kaçak yapıların tamamı yıkılmış ve inşaat işleri için herhangi bir engel kalmamıştır. Bu süreçte yüklenici tarafından yine işe başlanmamış, buna rağmen Kurum tarafından sözleşmenin feshine ilişkin yasal yollara başvurulmamıştır. 2019 yılının Mart ayında imar planının İdare mahkemesince tekrar iptal edilmesi üzerine yüklenici tarafından işe başlanmama gerekçesi olarak bu sefer de bu husus öne sürülmeye başlanmıştır.

11.10.2019 tarih ve 1370 sayılı Meclis Kararı ile yeni imar planları kabul edilmesine karşın yüklenici tarafından yine iş başı yapılmamıştır. Görüldüğü üzere toplam 7 parselden sadece 3 parselde kaçak yapı bulunmasına, bunlar da 2018 yılı Kasım ayında yıkılmasına rağmen işe başlanmamış, 2019 Ekim ayında yeni imar planının kabulüne rağmen yüklenici

tarafından iş başı yapılmamıştır. Aradan geçen sürede hak sahiplerine ait konutların teslim süresi de dolmuştur.

Kaçak yapıların mevcudiyeti devam ederken ve bunlarla ilgili yıkım işlemleri gerçekleştirilmeden ihaleye çıkılması hatalı olduğu gibi, ihalenin yapıldığı 16.06.2016 tarihinden 2019 yılının sonuna kadar kaçak yapıların tahliyesinin sağlanamaması da kabul edilemez bir durumdur. Bununla birlikte yüklenicinin edimini ifa edebilmesi önünde hiçbir engelin bulunmadığı dönemde yüklenicinin fiilen arazide işe başlamaması, buna rağmen Kurum tarafından sözleşmenin feshine ilişkin iş ve işlemlerin yerine getirilmemesi de doğru bir uygulama değildir. Nitekim daha sonraki dönemde imar planları iptal olmuş ve belli bir süre de inşaatın yapımında fiili ve hukuki imkânsızlık vuku bulmuştur.

Özetle; 2005-2006 yıllarında başlanan projede 14-15 yıl gibi çok uzun süreler geçmesine rağmen tüm alanın kaçak yapılardan temizlenmesi 2018 yılının sonunu bulmuş, yasa ve şehir plancılığı esaslarına uygun imar planları yapılmadığından imar planları birçok defa yargı kararıyla iptal edilmiş, yüklenici tarafından sözleşme yükümlülükleri tam olarak yerine getirilmemesine rağmen gerekli işlemler başlatılmamış, tüm bu hususlar nedeniyle 14-15 yıl önce sözleşme imzalanan hak sahiplerine anlaşma gereği verilmesi gereken daireler verilememiştir.

www.balioglu.net

Söz konusu husus nedeniyle hak sahiplerinden önemli bir kısmına 14-15 yıldır kira yardımı yapılmaya devam edilmiştir. 2019 yılında ilgili alanda yer alan hak sahipleri için yapılan yıllık toplam kira yardımı 7.220.928,00 TL'dir. Söz konusu tutarın 14-15 yıldır ödenmeye devam edildiği düşünüldüğünde günümüz tutarları ile yaklaşık 100 milyon TL gibi bir tutarın kira yardımı olarak hak sahiplerine verildiğini söylemek çok da hatalı bir yaklaşım olmayacaktır. Bununla birlikte bazı hak sahiplerine kira ödemesi yerine belediye konutları tahsis edilmiş, söz konusu kamu kaynağının kullanılması da yukarıdaki rakama dâhil edilmemiştir.

Sürecin uzaması sadece ödenen kira tutarlarının artmasına neden olmamakta aynı zamanda sürecin uzamasından rahatsız olan bir kısım hak sahiplerinin sözleşmeden dönmek istemesine, bir kısmının ifayı ret ve müspet zararın tazmini amacıyla dava açmalarına sebebiyet vermektedir. Söz konusu davalardan bazıları belediye aleyhine sonuçlanmakta ve kesinleşmektedir. Bu davalar nedeniyle ödenen/ödenecek ana tutarlar dışında yargılama gideri, vekâlet ücreti gibi diğer ödemeler de belediye açısından ciddi bir maddi külfet oluşturmaktadır.

Söz konusu tutarların toplamı sadece bir davada yaklaşık 900.000,00 TL'yi bulmaktadır. Mezkûr yapılar tamamlanıp hak sahiplerine verilmedikçe yaklaşık 1.000 kadar hak sahibi tarafından belediye aleyhine açılabilecek dava sayısı nazara alınırsa belediyenin karşı karşıya olduğu riskin ne kadar yüksek olduğu rahatlıkla anlaşılacaktır.

Kaldı ki sürecin uzaması sadece mali külfeti arttırmamakta, iptal olunan imar planları sebebiyle projenin yapılmasını da hukuken imkânsız hale getirebilmektedir.

Bu nedenle bu denli büyük çaplı kentsel dönüşüm projelerinde vakit kaybetmeksizin ilgili alanın yapılardan temiz hale getirilmesi, kanunların amir hükümlerine uymayanlar hakkında gerekli yaptırımların geciktirilmeksizin cebren uygulanması, imar planlarının yasa ve şehircilik ilkelerine uygun yapılarak kesinleşmesinin beklenmesi, daha sonra bu planlarda değişikliğe gidilmemesi, yapım ihalesinin bu süreçlerden sonra gerçekleştirilmesi ve ihalede yükleniciye tevdi edilen yükümlülüklerin tam olarak takibinin sağlanması önem arz etmektedir. Söz konusu hususlara riayet edilmesi; kamuya güvenerek sürece dâhil olan ve sözleşme imzalayan hak sahiplerinin haklarının korunmasına, Kurumun ileriki süreçlerde çok büyük mali külfet ile karşılaşmamasına ve projenin tamamlanabilmesine imkân sağlayacaktır.

www.balioglu.net

a) Belgesiz Yapı Sahipleri ve Hak Sahipleri ile Sözleşme İmzalanırken Sözleşmenin İmzalandığı Tarihe Bakılmaksızın 2006 Yılında Belirlenen Tutarların Esas Alınması

Dikmen Vadisi Son Etap Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanına ilişkin uygulama esasları 17.02.2006 tarih ve 483 sayılı Meclis Kararı ile belirlenmiş, tapulu, tapu tahsis belgeli ve belgesiz yapılarla hangi usul ve esaslar dâhilinde anlaşma yapılacağı detaylı bir şekilde bu Karar'da düzenlenmiştir.

Söz konusu Meclis Kararı'nda belgesiz yapı sahipleri için Doğu kent projesi kapsamında konut parsellerinden (200-250 m^2) bir adet arsa tahsisi yapılacağı, söz konusu arsanın bedel takdirinin Kıymet Takdir Komisyonunca gerçekleştirileceği belirtilmiş, bu kapsamda yapılan çalışmayla belgesiz yapı sahiplerine 200 m^2 arsa verilmesi ve m^2 fiyatı 80 TL olmak üzere ilgililerden toplamda 16.000 TL alınmasına karar verilmiştir.

Alınan bu kararlar uyarınca ilgili alanda bulunan yaklaşık 500 adet belgesiz yapı sahibi Kurum kararlarına güven duyup riayet ederek geciktirmeksizin sözleşme imzalamış ve belirlenen 16.000 TL arsa bedeli üzerinden yapılan hesaplamayı kabul ederek ilgili alanı terk etmişlerdir. Belgesiz yapı sahiplerinden yaklaşık 300 tanesi ise Kurum tarafından alınan

kararlara uymamış, sözleşme imzalamamış ve ilgili alanı 2015-2018 yılına kadar terk etmemiş, projenin tamamlanmasında önemli bir engel oluşturmuşlardır. 2015 yılından sonra bu yapı sahipleri ile de peyderpey anlaşma sağlanabilmiştir. Ne var ki aradan yaklaşık 10 sene gibi uzun bir süre geçmesine rağmen kişilere verilecek arsalara ilişkin bedelde herhangi bir güncelleme yapılmamış, bu kişiler de Kıymet Takdir Komisyonunun 2006 yılı için belirlediği fiyatlar üzerinden 2015 yılında hatta bir kısmı 2018 yılında arsa sahibi olmuşlardır.

Aynı şekilde tapu ve tapu tahsis belgeli yapılara ilişkin hesaplamalarda da aradan yıllar geçmesine rağmen daima 2006 yılında belirlenen fiyatlar esas alınmış, konut borçlandırma işlemleri bu hesaplamalara göre yapılmıştır.

2006 yılında Meclis Kararı ile belirlenen uygulama esaslarında ilgili yılın rayiçleri esas alınmış ve sözleşmenin yapıldığı tarihe göre tutarların güncellenmesine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Bu husus, daha sonraki yıllarda sözleşme imzalayan gerek hak sahipleri gerekse de belgesiz konut sahipleri için diğer kişilere nazaran avantaja dönüşmüştür. Zira belediyeye ödeyecekleri tutarlar 2006 yılı fiyatları ile hesaplanmış, zaman ve enflasyon etkisi hiç nazara alınmamıştır.

www.balioglu.net

Kurum yetkilileri de bulgu konusu hususu yerinde görmüş ve 2020 yılında değişiklik için Başkanlık talebi Belediye Meclisine iletilmiştir. Ne var ki, salgın hastalık sebebiyle görüşmeler gerçekleşememiş ve herhangi bir değişiklik yapılamamıştır.

Kamu kurumları yaptıkları iş ve işlemlerde muhataplar arasında eşitlik ve eşit muamele ilkesini gözetmeli ve buna göre hareket etmelidir. Kurum tarafından alınan kararlara güven ve saygı duyarak hemen sözleşme yapan ve yükümlülüklerini yerine getiren hak sahipleri dezavantajlı konuma getirilmemeli, aksi davranışta bulunanların enflasyon ve paranın zaman içerisinde değer kaybetmesinden yararlanmasının önüne geçilmelidir. Bu nedenle söz konusu projelerde hesaplamaya esas tutarlar belirlenirken sözleşmenin imzalandığı tarihe göre ileriki yıllarda güncelleme yapılmasına ilişkin düzenlenme yapılması, hatta kurallara uymayanlara ilişkin dezavantajlı hükümler getirilmesi hak sahipleri arasında eşitlik ve eşit muameleyi sağlamak açısından önem arz etmektedir.

a) Planlanan İnşaat Alanlarında Artış Olması Durumunda Artan Miktarın Sadece İhalede Belirlenen Oran Dâhilinde Taraflar Arasında Dağıtılması

Dikmen Vadisi Son Etap Kentsel Dönüşüm ve Proje Alanında yapılacak inşaatlar için 16.06.2016 tarihinde kat karşılığı yapım işi ihalesi gerçekleştirilmiş ve bu ihale sonucunda

16.07.2016 tarihinde ihaleyi kazanan ortak girişim ile sözleşme imzalanmıştır.

Söz konusu Sözleşmenin 5'inci maddesinde; *"İhale kapsamında belirtilen işte %30 oranına kadar artış ve eksiliş olabilir Yüklenici keşif bedelinin %30 oranına kadar olan değişikliği süre hariç sözleşme ve şartnamedeki hükümler dairesinde yapmakla yükümlüdür. Bahsi geçen artış veya azalış durumunda ihale edilen parsellerin azalan veya artan yeni imar durumuna göre gerçekleştirilecek konutlarda teklif mektubunda belirtilen alanlardan hesaplanacak orana göre Yüklenici ve idare arasında paylaşılacaktır."* hükmü yer almaktadır.

Görüleceği üzere söz konusu maddede toplam inşaat alanında artış olması durumunda artan kısmın taraflar arasında nasıl dağıtılacağı düzenlenmiş ancak toplam inşaat oranları haricinde yüklenici tarafından Kuruma ödenmesi gereken ve ihalenin bu tutar üzerinden gerçekleştirildiği bedele hiç değinilmemiştir.

İhaleye ilişkin dokümanda taraflar arasında dağıtım yapılacak alanlar sabit tutulmuş, ihale isteklilerin Kuruma defaten ödemeyi teklif ettiği bedel üzerinden gerçekleştirilmiştir. Dokümanda yer alan bilgilere göre yüklenici ilgili alanda bulunan 5 parselde emsale tabi toplam 196.347 m^2 konut inşa edip Kuruma teslim edecek, bunun karşılığında yine aynı alanda bulunan 2 parselde yapılacak emsale tabi toplam 224.067 m^2 konut inşaatı ise kendisinde kalacaktır. Görüldüğü üzere söz konusu dağıtım ihalede sabitlenmiş, yarışma ise teklif sahiplerinin defaten idareye ödemeyi teklif ettikleri bedel üzerinden gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda ihaleyi kazanan ortak girişim tarafından yukarıda yer alan dağıtım kabul edilmekle birlikte ayrıca Kuruma 59.000.000,00 TL ödeme yapılması teklif edilerek ihale kazanılmıştır.

Yukarıda yer alan açıklamadan da anlaşılacağı üzere yüklenicinin uhdesinde kalacak 224.067 m^2 inşaat alanının karşılığı sadece Kuruma verilecek 196.347 m^2 konut inşaatı değil aynı zamanda Kuruma verilen 59.000.000,00 TL nakit bedeldir. Dolayısıyla ihalede oluşan şartların değişmesi ve ilave alanlar oluşturulmasında dokümanda belirtilen inşaat alanı oranları ile birlikte bu tutarın da nazara alınması ve hesaplamanın buna göre şekillendirilmesi gerekmektedir. Aksi bir uygulama yapılacak her ilave artışta yüklenici lehine, Kurum aleyhine durumların oluşmasına sebebiyet verecektir.

Buna göre; Kurum tarafından gerçekleştirilecek kat karşılığı yapım ihalelerinde ve bu ihalelere ilişkin sözleşmelerde bu hususa dikkat edilmesi, inşaat alanında yapılacak artış ve azalışlarda taraflar arasındaki dengenin korunması amacıyla sadece belirlenen inşaat alanlarının değil, aynı zamanda Kuruma defaten ödenen tutarlar gibi diğer unsurların da nazara alınması,

www.balioglu.net

Kurum menfaatlerinin korunması ve taraflar arasında dengenin sağlanması açısından önem arz etmektedir.

BULGU 18: Kurum Tarafından Sunulan Çeşitli Hizmetlerde Bazı Kişi, Dernek, Vakıf ve Kurumlara İndirim Yapılması

Kurum gelir hesapları ve tarife cetvellerinin incelenmesi sonucunda; Kurum tarafından ifa edilen çeşitli hizmetlerde içlerinde belediye personeli ve yakınları ile kamu yararına çalışan dernek ve vakıfların da bulunduğu bazı gerçek ve tüzel kişilere mevzuata aykırı olarak çeşitli indirimler yapıldığı tespit edilmiştir.

08.01.2002 tarih ve 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen hizmet bedelleri hakkında köklü değişiklikler yapılmış, bir kısım kişi ve kurumların kamu hizmetlerinden faydalanmada diğer kişi ve kurumlardan daha avantajlı olmasının önüne geçilmiştir.

www.balioglu.net

Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında belediye ve bağlı kuruluşların da içinde bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde herhangi bir kişi veya kurum lehine indirimli veya ücretsiz tarife uygulanamayacağı belirtilmiş, altıncı fıkrasında ise birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi ve kurumları tespit etmeye Cumhurbaşkanının (02.07.2018 öncesi Bakanlar Kurulu) yetkili olduğu ifade edilmiştir.

Kanun'un yayımı tarihinden itibaren birçok Bakanlar Kurulu kararı çıkarılmış ve çeşitli kişi ve kurumlara muafiyetler tanınmıştır. 4736 sayılı Kanun sonrasında çıkarılan Bakanlar Kurulu kararları her işlem için ayrıntılı şekilde düzenlenmiş, Kanun'a ilişkin uygulamanın tam olarak yerine getirilebilmesi için hizmetten yararlanmada kamu-özel ayrımı bile yapılmamıştır.

Kanun'un yayımı tarihinden itibaren Bakanlar Kurulunca çıkarılan muafiyet kararlarında belediye personeli ve yakınlarına, kamu kurum ve kuruluşlarına veya kamuya yararlı dernekler ile vergi muafiyeti tanınan vakıflara özgü genel bir muafiyet kararı bulunmamaktadır.

Bu nedenle Kurum tarafından hazırlanacak tarife cetvellerinde sadece genel nitelikte çıkarılan muafiyet kararları ile diğer kanunlarda belirtilen muafiyet hükümlerinin uygulanabilmesi mümkündür. Mesela şehit aileleri, gaziler ve engelliler için indirimli tarife uygulanması mevzuata aykırı değildir. Zira mezkûr kişiler hakkında gerek 4736 sayılı

Kanun'un 1'inci maddesinde gerekse de 2002/3654 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda genel muafiyet hükmü tanınmış ve bu kişilere her türlü işlemde indirimli ve ücretsiz tarife uygulanabilmesinin önü açılmıştır. Ancak haklarında herhangi bir muafiyet hükmü bulunmayan konularda belediye personeli ve yakınlarına, kamuya yararlı dernek ve vergi muafiyeti tanınan vakıflara, kamu kurum ve kuruluşlarına indirim yapılması veya bu kişi ve kurumlar için indirimli tarife belirlenmesi mümkün değildir.

2019 Yılı Belediye Vergi ve Ücret Tarifesi üzerinde yapılan incelemelerde;

Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığına ilişkin ücret tarifesinde; Belediye bünyesinde görev yapmakta olan memur, işçi, sözleşmeli personel ile Belediye ve bağlı kuruluşlarında görev yapan personellerden aile yaşam merkezleri ve hanım lokalleri için üyelik aidatı alınmayacağının, 1. Derece (anne, baba, eş, çocuk) yakınlarına %50 indirim uygulanacağının düzenlendiği,

Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı Evlendirme Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde; Belediye bünyesinde çalışan personele (Memur, İşçi, Sözleşmeli) sunulan nikâh kıyma hizmetlerinden dolayı sadece "oda nikâhı" ücreti alınacağının belirtildiği,

www.balioglu.net

Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı Kültür Etkinlikleri Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde; protokol çadırı, sandalye ve ihtiyaç duyulan her türlü araç, gerecin başkanlık veya yetkili kılacağı kişinin izniyle Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığınca kamu kurum ve kuruluşlarına, dernek ve vakıf eğlencelerine ücretsiz gönderilebileceğinin düzenlendiği,

İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı ile Kültür ve Tabiat Varlıkları Daire Başkanlığı için belirlenen ücret tarifelerinde; "Harita, Plan, Pafta ve Kroki Plan Kopya", "Nazım İmar Planı, Değişikliği, Tadilat, Revizyon Önerileri" ve "TUS Belgesi" hizmetleri için kamu kurum ve kuruluşlarına, vakıflara, derneklere ve öğrencilere ücretsiz ve indirimli tarifeler düzenlendiği,

Aynı Dairelerin "Hali hazır harita Onayı" ücret tarifesinde; belediye tarafından devredilen veya üst hakkı tesis edilen alanlarda yapılacak yurt, eğitim, sağlık, spor kullanımları için muafiyet tanındığı,

Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı için belirlenen ücret tarifesinde; Atatürk Spor ve Sergi Salonu kiralama işlemlerinde, sunulan hizmet aynı olmasına rağmen spor kulüpleri, okul, dernek ve vakıflar, dernek federasyonları, sendika ve meslek kuruluşları, özel şirketler ve siyasi partiler için ayrı ayrı ücretler belirlendiği, kamu yararı olan dernek ve

vakıflara ayrıca salon ücretinde %50 indirim uygulandığı,

Fen İşleri Daire Başkanlığı Numarataj Şube Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde; 6360 sayılı Kanun ile Büyükşehire bağlanan ilçelerdeki köy statüsünden mahalle statüsüne dönüşen yerleşim yerleri için numarataj hizmetlerinin "ücretsiz" olarak belirlendiği tespit edilmiştir.

Kamu kurumları dahi kendileri hakkında muafiyet hükmü olmaksızın diğer kamu kurumlarınca üretilen mal ve hizmetlerden indirimli veya ücretsiz yararlanamazken belediye personeli ve yakınlarının, dernek ve vakıfların bu haktan faydalandırılması mümkün değildir. Bu nedenle herhangi bir muafiyet hükmü olmadan yukarıda bahsedilen hizmetlerin Belediye Meclisi tarafından belirlenen bir ücret tarifesi uyarınca çeşitli kişi, dernek, vakıf ve kurumlara indirimli sunulması hukuka uygun değildir.

BULGU 19: Maktu Alınan Eğlence Vergisinde Mevzuatta Belirtilen Usul ve Esaslara Uyulmaması

www.balioglu.net

Kurum gelir hesapları ve tarife cetvellerinde yapılan incelemeler neticesinde; biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinden maktu olarak alınan eğlence vergisinin mevzuatta öngörülen tutarın üzerinde belirlendiği tespit edilmiştir.

İdarenin önemli gelir kaynaklarından olan birçok vergi ve harç 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun'un 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.

Aynı fıkraya 6527 sayılı Kanun ile eklenen ikinci paragrafta ise Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (III) numaralı bendinde (eğlence vergisi) yer alan maktu vergi ve harç tarifesinin 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 tutarın, 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 sayılı 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 yukarıda bahsedilen süreçlerin tamamlanmadığı, buna rağmen maktu eğlence vergisi için 2013 yılında Belediye Meclisince kararlaştırılan tarifenin uygulanmadığı, 2019 yılı Tarife Cetvelinde daha yüksek bir tutarın belirlendiği görülmüştür.

Eğlence vergisinin düzenlendiği Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (III) numaralı bendi için 2013 yılı Tarife Cetvelinde 75 TL maktu vergi tutarı yer almasına rağmen 2019 yılında söz konusu bent için 100 TL maktu vergi alınacağı karara bağlanmıştır.

www.balioglu.net

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.

BULGU 20: Muhasebeye Ait Sicil Tablosunda Hatalı ve Eksik Kayıtlar Bulunması

Kuruma ait muhasebe veri tabanı üzerinde yapılan inceleme ve analizlerde; veri tabanında yer alan ve kişi ve kurumlara ilişkin ayrıntılı kayıtların tutulduğu sicil tablosunda hatalı ve eksik veriler yer aldığı tespit edilmiştir.

Yapılan analizlerde tablo değişik açılardan incelenmiş ve aşağıda yer alan hususlara rastlanılmıştır.

- Öncelikle mezkûr tabloda kaydı "Açık" olan "Kişi" sicilleri T.C. kimlik numaralarının varlığı ve doğruluğu açısından incelenmiş, 728.596 adet kayıtta kimlik

numarası bilgisinin hiç yer almadığı, 20.276 kayıtta ise kimlik numarasının ya 11 haneden az olduğu ya da 11 hane olmakla birlikte kimlik numarası için oluşturulan doğrulama algoritmasını sağlamadığı, bir başka deyişle hatalı kimlik numarası olduğu görülmüştür.

- Bir başka analizde kaydı "Açık" olan "Şirket" sicilleri vergi kimlik numaralarının varlığı ve doğruluğu açısından incelenmiş, 19.168 adet kayıtta vergi numarası bilgisinin hiç yer almadığı, 16.352 kayıtta ise vergi numarasının vergi numarası için oluşturulan doğrulama algoritmasını sağlamadığı tespit edilmiştir.
- Yapılan bir diğer sorgulamada tabloda kaydı "Açık" olan "Şirket" kayıtları incelenmiş ve aynı vergi numarası için birden fazla sicil kaydı olup olmadığı araştırılmış, yapılan analizler sonucunda 12.643 adet işletmede birden fazla sicil kaydı bulunduğu, bunların da veri tabanında yer alan tabloda toplamda 39.385 adet sicile karşılık geldiği belirlenmiştir.
- Son olarak kaydı "Açık" olan "Kişi" kayıtları incelenmiş ve aynı T.C. kimlik numarası için birden fazla sicil kaydı olup olmadığı araştırılmış, yapılan analizler sonucunda 45.075 kişide birden fazla sicil kaydı bulunduğu, bunların da veri tabanında yer alan tabloda toplamda 101.437 adet sicile karşılık geldiği anlaşılmıştır.

Muhasebede yer alan ve kişi ve kurumlara ait detaylı bilgilerin yer aldığı sicil tablosunun tam ve doğru olması; mükellefiyet bilgisinin doğru oluşturulması, tahakkuk kayıtlarının doğru yapılması, alacakların doğru takip edilmesi, mükerrer tahsilat ve iadeden kaçınılması açısından büyük önem arz etmektedir. Ayrıca söz konusu husus tüm paydaşlar için hazırlanan raporların güvenilirliği açısından da vazgeçilmez bir unsurdur. Bu nedenle hatalı kayıtlar vakit kaybedilmeksizin düzeltilmeli, eksik kayıtların tamamlatılması için azami gayret gösterilmelidir.

BULGU 21: Personele Ait Toplu Taşıma Kartlarına Yapılan Yüklemelerin Amacına Aykırı Kullanılması

Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin 10.11.2011/3146 tarih/sayılı ve 15.12.2017/2453 tarih/sayılı kararlarına istinaden, Büyükşehir Belediyesi ve bağlı idareleri bünyesinde 657 sayılı Kanun'a tabi olarak çalışan memur personele, işe geliş-gidişlerinde toplu taşıma araçlarını kullanmaları amacıyla, her aybaşında 90 binişlik hakka tamamlama sureti ile toplu taşıma kart yüklemesi yapılmaktadır. Söz konusu meclis kararlarında, o dönemdeki adıyla manyetik kartların (ankarakart) başkalarına kullandırılması durumunda iptal edileceği de açıkça

www.balioglu.net

belirtilmiştir.

2019 yılı Eylül ayı bazında yapılan inceleme neticesinde, Büyükşehir Belediyesinde çalışan memurlara, yukarıda bahsi geçen meclis kararlarında da açıkça belirtildiği üzere, işe geliş ve gidişlerinde toplu taşıma araçlarını kullanmaları amacıyla yüklenen biniş haklarından yalnızca 189.016,30-TL değerindeki hakkın doğrudan kart sahibi tarafından kullanıldığı ve geri kalan 983.792,00-TL değerindeki hakkın ise bahsi geçen amaca aykırı olarak, aktarma yöntemi ile başka kişilere kullandırıldığı tespit edilmiştir. Böylece örnek olarak seçilen bir aylık dönemde yaklaşık %80 oranında amaç dışı kullanım olduğu görülmüştür.

Bu aktarmalar karşılığında ilgili personel tarafından belli bir parasal tutar elde edilebileceği ve bahsi geçen uygulamanın amacına aykırı bir şekilde söz konusu personel lehine nakdi yardım hüviyetine dönüşebileceği de açıktır.

Sonuç olarak, memur personelin toplu taşıma kartlarına yüklenen 90 biniş hakkı karşılığı parasal değerlerin, meclis kararlarında belirtilen amaçlar dışında kullanılmasını önlemek amacı ile üçüncü kişilere aktarılmasının önlenmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 22: Taşıtların İdaresinde Etkin Bir Kontrol Mekanizmasının Kurulmaması

Makine İkmal Dairesi Başkanlığı işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Büyükşehir Belediyesinde faaliyet gösteren resmi-kiralık bütün araçların (iş makineleri, jeneratör, kompresör, vb. dâhil) yakıtlarının Makine İkmal Dairesi Başkanlığı bünyesinde kurulan akaryakıt istasyonlarından verildiği, ancak kilometre ve kullanım süresine ilişkin bilgilerin aracın kullanıldığı ilgili daire başkanlığında tutulduğu, birimler arasında gerekli bilgi akışı sağlanmadığından taşıtların idaresinde kontrol zafiyetleri oluştuğu tespit edilmiştir.

Yapılan kontrollerde, bütün araçların yakıtlarının Makine İkmal Dairesi Başkanlığı bünyesinde kurulan akaryakıt istasyonlarından verildiği, yakıtların araç sürücülerinde olan dolum kartlarıyla kontrol edildiği, ayrıca iş makinelerinin depo ağızlarına yakıtı geri çekmeyi önleyici aparatların takıldığı, kiralık ve resmi bütün araçlarda taşıt tanıma sistemi ve araç takip sisteminin kurulu olduğu görülmüştür. Ancak hangi aracın ne kadar çalıştığı veya kaç kilometre yaptığı bilgisi Makine İkmal Dairesi Başkanlığından alınamamış, söz konusu bilginin ilgili daire başkanlıklarında olduğu ifade edilmiştir.

Bunun üzerine bütün daire başkanlıklarından araçların yıllık çalışma saatleri ve yaptığı

kilometre bilgileri istenmiş, gelen bilgilerin değerlendirilmesi sonucunda daire başkanlıklarınca tutulan bilgilerin sağlıklı olmadığı, hatta 3541 kayıtlı aracın 3081 adedinin kilometre ve kullanım süresi bilgisinin hiç tutulmadığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 18'inci maddesinde belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmenin, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumanın, büyükşehir belediyesinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamanın belediye başkanının görev ve yetkisi olduğu ifade edilmiş,

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinde belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek görevinin belediye başkanlarına ait olduğu belirtilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 1'inci maddesinde kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamanın Kanun'un temel amaçlarından olduğu, "Üst Yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesinde ise belediyelerde belediye başkanlarının üst yönetici olduğu, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan meclislerine karşı sorumlu oldukları belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda bahsedilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; Belediye başkanları kurum kaynaklarını en verimli şekilde kullanmak için gerekli tüm önlemleri almakla mükelleftir. Kurum bünyesindeki tüm araçların yakıt, kilometre ve kullanım süresi bilgilerinin bir birimde toplanmamış olması kontrolleri güçleştireceği gibi etkin bir araç yönetiminin sağlanmasını da engelleyecektir.

Yapılan incelemelerde ayrıca araçların bakım- onarım süreçleri de incelenmiş, Kurum imkanlarıyla veya hizmet alımıyla yapılan bakım onarım bilgilerinin de araç özelinde tam olarak izlenemediği görülmüştür. Hâlbuki her araç için hem kilometre/yakıt kontrol sistemi hem de bakım takip sistemi oluşturulursa daha etkin bir araç yönetim sisteminin, dolayısıyla etkin bir kaynak yönetiminin kurulacağı muhakkaktır.

Yukarıda yapılan açıklamalar ve anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde, Büyükşehir Belediyesince araç yönetiminin tek merkezden yapılmaması, kontrolleri güçleştirdiği gibi, etkin bir kaynak yönetiminin de yapılamamasına sebebiyet vermektedir.

BULGU 23: Ticari Minibüs Hatlarına İlişkin Toplu Taşıma Hakkının Süresiz Olarak Üçüncü Kişilere Kullandırılması

Kurum bünyesinde bulunan Ulaşım Koordinasyon Merkezine ilişkin kayıt ve belgelerin incelenmesi neticesinde; Ankara büyükşehir belediye sınırları içerisinde belirlenen güzergâhlarda çalışan 2.231 adet (J plaka) ticari hatlı minibüse ait işletme hakkının İl Trafik Komisyon Kararları ile süresiz olarak ve ihale yapılmaksızın üçüncü kişilere verildiği tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek; büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

www.balioglu.net

Aynı Kanun'un 10'uncu maddesinde 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca tanınan imtiyazların ilgisine göre büyükşehir belediyelerini de kapsayacağı belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, 5216 sayılı Kanun'da belirtilen hükme paralel bir hükme yer verilmiş, aynı maddenin beşinci fıkrasında belediyelerin bu hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği, toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği, toplu taşıma hatlarını kiraya verebileceği veya hizmet satın alma yoluyla yerine getirebileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda detaylı bir şekilde yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere toplu taşıma hizmeti, büyükşehir belediyeleri için hem bir görev hem de bir imtiyaz hakkıdır. Söz konusu vazife hizmet satın alınması yoluyla yerine getirilebileceği gibi, ruhsat verme, kiralama veya imtiyaz verilmesi suretiyle üçüncü kişilere de gördürülebilir. Şayet söz konusu hakkın kullanımı üçüncü kişilere bırakılacaksa bu tahsis işleminin yetkilendirme süresi belirlenmeli, rekabete uygun bir şekilde ihale yoluyla yetkilendirme gerçekleştirilmelidir.

Kanun koyucu tarafından belediyeye tanınmış bu hakkın süresiz ruhsat verilmesi tarzında bir başka kişi veya kuruma devredilmesi ise mümkün değildir. Zira böyle bir uygulama

Kanun'da açıkça belediyelere tanınmış bir imtiyaz hakkının sınırsız ve süresiz olarak devri anlamını taşıyacaktır ki bu da hukuken mümkün değildir.

Nitekim Danıştay 13. Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No: 2015/3164 numaralı Kararı'nda yukarıda yer verilen hükümlere paralel şekilde imtiyaz devri ve kiralama yolunun seçilmesi durumunda uyulması gereken şartlar belirtilmiş; toplu taşıma hizmetlerinin ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi durumunda ruhsat verilecek sürenin açık bir şekilde ortaya konularak söz konusu ihalenin Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde İl Trafik Komisyonu tarafından alınan 01.02.1996 tarih ve 1996/21 sayılı Kararla 2.231 adet şehir içi minibüs plakası tanımlanmış ve üçüncü kişilere verilen söz konusu plakaların süresiz bir şekilde kullanılması sağlanmıştır.

Her ne kadar Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesinde;

"*Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır*" denilmekte ise de kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerektiği açıktır.

Nitekim Eskişehir 1. İdare Mahkemesinin 28.11.2013 tarih ve E:2013/86, K:2013/1019 sayılı Kararı'nda davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğuna yönelik iddiası, toplu taşıma hatlarını işletme ve işlettirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemeden, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturamayacağı gerekçesiyle reddedilmiştir. Söz konusu Karar Danıştay 13. Dairesinin Esas No: 2014/1735, Karar No: 2014/2859 Kararı ile onanarak kesinleşmiştir. Söz konusu hususa benzer birçok Danıştay kararı da bulunmaktadır.

Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte, bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ve belediyenin sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Bu niteliği gözetildiğinde, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü devredilmesi hukuken mümkün değildir. Mevzuata aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması ise mümkün değildir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen Danıştay kararlarından da anlaşılacağı üzere toplu taşıma hatlarının işletme ve işlettirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz bedeli veya kira ücreti ödemeden, herhangi bir ihale veya sözleşme yapılmadan sadece il trafik komisyonlarının verdiği kararlara dayanılarak işletilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

BULGU 24: Vergi Sorumlusu Olan Bazı Şirketler Tarafından Vergi Mükellefi Gibi İlan ve Reklam Vergisine İlişkin Beyanname Verilmesi ve Bu Şirketlere Vergi İndirimi Uygulanması

Kurum gelir hesaplarında yapılan incelemeler neticesinde; ilan ve reklam işlerini mutat meslek olarak ifa eden bazı şirketler tarafından başkaları adına yapılan ilan ve reklamlara ait vergilerin mükellefler adına hesaplanıp sorumlu sıfatıyla belediyeye yatırılmadığı, bunun yerine söz konusu mahallerde yapılan ilan ve reklamlar bizzat söz konusu şirketlere aitmiş gibi beyanname verildiği, ayrıca söz konusu şirketlere kanuna aykırı olarak vergi indirimi uygulandığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

a) Vergi Sorumlusu Şirketlerin Vergi Mükellefi Gibi Yıllık Beyanname Vermeleri

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın İlan ve Reklam Vergisine tabi olduğu, 13'üncü maddesinde İlan ve Reklam Vergisinin mükellefinin ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişi olduğu belirtilmiş, aynı maddede ilan ve reklam işlerini mutat meslek olarak ifa edenlerin başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumlu bulunduğu belirtilmiştir.

Kanun'un 15'inci maddesinin birinci fıkrasında tarifeler belirtilmiş, ikinci fıkrasının (d) bendinde aynen; *"Vergi tarifesinin 1, 2 ve 4 üncü bentlerinde belirtilen ilan ve reklamların süresi 6 aydan; 3 üncü bendinde belirtilen ilan ve reklamın süresi 1 haftadan az olursa vergi miktarının yarısı alınır. 6 ayı geçen süreler 1 yıl, hafta kesirleri de tam hafta sayılır."* hükmüne yer verilmiştir.

Aynı Kanun'un 16'ncı maddesinde; vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutat meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirileceği düzenlenmiştir.

5216 Sayılı Kanun'un büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; büyükşehir belediyelerinin yetki alanında bulunan yol, meydan, bulvar, cadde ve ana yollar belirtilmiş, aynı Kanun'un 23'üncü maddesinde bu alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretlerinin büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında olduğu ifade edilmiştir.

Bu kapsamda Kurum tarafından söz konusu alanlar ile belediyeye ait otobüs duraklarında bulunan reklam ünitesi, billboard, köprü alınlığı, CLP, vitrin vb. kent mobilyası yapmak ve söz konusu reklam alanlarını işletmek üzere çeşitli tarihlerde 8 ayrı ihale yapılmış ve söz konusu işler çeşitli firmalara tevdi edilmiştir. Söz konusu yüklenici firmalar da ya bizzat kendileri ya da görevlendirdikleri alt yüklenicileri eliyle mezkûr reklam alanlarında diğer şirketlerin haftalık/aylık reklamlarını yayımlamışlardır.

Ne var ki üçüncü kişilere ait yapılan bu ilan ve reklamlara ait vergiler; mükellef, ilan süresi, haftaya veya 6 aya tamamlama kriteri ve ilan alanı itibariyle tek tek hesaplanıp aylık olarak Kuruma beyan edilmemiş, bunun yerine ihale edilen tüm alan üzerinden sanki yüklenici firma ilan ve reklamın da sahibi gibi tüm yıl tek bir ilan yapılmış gibi beyanname verilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda detaylı bir şekilde açıklanan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda ilan ve reklam işini mutat meslek olarak ifa eden sorumluların beyannameyi nasıl verecekleri anlatılmıştır. Bu kapsamda ilan ve reklam veren üçüncü kişilerin her biri için ilan verme süresi ve bu süreye göre haftalık veya 6 aylık süreye tamamlama kriteri esas alınarak verginin vergi sorumlusu tarafından hesaplanması, hesaplanacak tutarın ilan ve reklam sahibinden tahsil edilerek izleyen ay itibariyle belediyeye beyan edilmesi gerekmektedir. Söz konusu hususun dikkate alınmayarak ihaleyi alan firmanın vergi mükellefi gibi davranması vergi tutarının ve vergi mükellefiyetinin tespitinde hataya sebep olmakta, mevzuata aykırı işlem gerçekleştirilmektedir.

b) Kurumdan İlan ve Reklam Yerlerinin Kurulması ve İşletilmesi İşini Alan Şirketler ile Belediyeye Ait Otobüslerin İç-Dış Reklam İşini Alan Şirkete Vergi İndirimi Yapılması

İdarenin önemli gelir kaynaklarından olan birçok vergi ve harç gibi İlan ve Reklam Vergisi de 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 (önceleri Bakanlar Kurulu) bu Kanun'da en az ve en çok miktarları gösterilen vergi ve harçların tarifelerini belediye grupları itibarıyla tayin ve tespit edeceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı fıkraya 6527 sayılı Kanun ile eklenen ikinci paragrafta ise Kanun'un 15'inci maddesinde yer alan maktu ilan ve reklam vergisi tarifesinin 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 Hazine 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.

www.balioglu.net

Cumhurbaşkanınca tespit yapılıp tarifeler tamamlanıncaya kadar geçecek sürede harç ve vergilerin nasıl uygulanacağı ise 2464 sayılı 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 kanuni bir zorunluluk olarak belirtilmiştir.

Yukarıda detaylı bir şekilde anlatıldığı üzere belediye meclisince önerilip Cumhurbaşkanınca kabul edilecek tarifeler yürürlüğe girinceye kadar 2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclisince belirlenen ilan ve reklam vergisi tarifeleri uygulanmak zorundadır. Kanun'da açıkça belirtilmiş, hesap ve uygulanması detaylı olarak açıklanmış bir hususta belediye meclis kararı ile değişiklik yapılması, bazı kişi ve kurumlara her ne sebeple olursa olsun indirim sağlanması mümkün değildir. Zira Anayasa'nın "Vergi Ödevi" başlıklı 73'üncü maddesinde aynen;

"Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir" hükmüne yer verilerek söz konusu yetkinin münhasıran Cumhurbaşkanında olduğu ifade edilmiştir.

İlan ve Reklam Vergisi tahakkukları üzerinde yapılan incelemelerde; çeşitli tarihlerde belediye meclis kararları alınarak Kurumdan ilan ve reklam yerlerinin kurulması ve işletilmesi işini alan şirketler ile Belediyeye ait otobüslerin iç-dış reklam işini alan şirket için 2464 sayılı Kanun'un amir hükmü gereği uygulanması gereken 2013 yılı tarifeleri yerine daha düşük tutarlı tarifeler belirlendiği tespit edilmiştir.

2013 yılı tarifesinde ışıklı veya projeksiyonlu ilan ve reklamlardan; 5216 sayılı Kanun ile bağlanan ilçe belediyeleri sınırlarında olanlar için 40,00 TL/m^2, metropol caddeler için 70,00 TL/m^2, metropol bulvarlar için 140 TL/m^2 tarife belirlenmiş olmasına rağmen Belediye Meclisinin 14.08.2015 tarih ve 1632 ve 1633 sayılı Kararları ile köprü, alt-üst geçit alınlıkları, Bilboard, Kuleboard, Megalight, Raket, Otobüs Durakları ve benzeri yerlerde yüklenici firmalar tarafından yapılan ilan ve reklamlar için ilan ve reklam vergisi tutarı 30 TL/m^2 olarak belirlenmiş, bu şekilde Kanun'un uygulanmasını emrettiği tarifelerde bazı şirketler için mevzuata aykırı olarak indirime gidilmiştir.

Benzer şekilde 2013 yılı tarifesinde motorlu taşıt araçlarının içine veya dışına konulan ilan ve reklamlar için 40 TL/m^2 tarife tutarı belirlenmiş olmasına rağmen Belediye Meclisinin 16.08.2012 tarih ve 1329 sayılı Kararı ile belediye tarafından kiraya verilen veya verilecek olan motorlu araçlar (otobüsler) ile bu araçlar üzerine asılan veya yapıştırılan reklamlarla ilgili 10,00 TL/m^2 tarife tutarı belirlenmiş, aynı Karar'da söz konusu tutarın her sene ÜFE oranında artış yapılarak güncelleneceği hükme bağlanmıştır. Bu kapsamda yapılan güncellemeler sonucunda 2019 yılında uygulanan tarifenin 19,75 TL/m^2 olduğu, bu tutarın dahi Kanunen uygulanması gereken tutarın çok altında olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere kanunlarda belirlenen vergi ve harçlarda kanunlarda belirtilen sınırlar dâhilinde indirim yapabilme yetkisi Anayasa ile münhasıran Cumhurbaşkanına verilmiştir. 2464 sayılı Kanun'da yer alan amir hüküm gereğince 2013 yılında Belediye Meclisince belirlenmiş tarifenin uygulanması zorunlu tutulmuşken hangi sebeple olursa olsun bazı şirketlere bu tutarlar yerine daha düşük tutarlı tarife uygulanması mümkün değildir. Söz konusu husus hukuka aykırı olduğu gibi aynı zamanda açık bir yetki gaspıdır. Bu nedenle söz konusu hatalı uygulamadan derhal vazgeçilmesi ve geçmişe dönük zamanaşımına uğramayan tutarlar için tahakkuk kayıtlarının yapılması önem arz etmektedir.

BULGU 25: Yasaklılık Kararına İlişkin Bildirimlerin Yapılmaması

Belediye taşınmazlarının incelenmesi neticesinde, çeşitli nedenlerle sözleşmeleri

www.balioglu.net

feshedilerek kesin teminatı gelir kaydedilen müstecirler hakkında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 84'üncü maddesine göre ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilmesi yönünde gerekli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "*Müteahhit veya müşterinin sözleşmenin bozulmasına neden olması*" başlıklı 62'nci maddesinde;

"*Sözleşme yapıldıktan sonra 63 üncü maddede yazılı hükümler dışında müteahhit veya müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir.*",

"*İdarelerce ihalelere katılmaktan geçici yasaklama*" başlıklı 84'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında;

"Üzerine ihale yapıldığı halde usulüne göre sözleşme yapmayan istekliler ile sözleşme yapıldıktan sonra taahhüdünden vazgeçen ve mücbir sebepler dışında taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen müteahhit veya müşteriler hakkında da, ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili bakanlık tarafından, bir yıla kadar ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilir ve bu kararlar Resmi Gazete'de ilan ettirildiği gibi ilgililerin müteahhitlik sicillerine işlenir." hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, kira sözleşmesinde belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen müstecirler hakkında Kanun'un 62'nci maddesine göre kesin teminat gelir kaydedilmeli ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilmelidir. Ancak eylem, taahhüdün sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirilmemesi olduğundan, 2886 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinin üçüncü fıkrasına göre de işlem yapılması gerekir.

Yapılan incelemelerde, müstecirin çeşitli sebeplerle sözleşmelerinin feshedilerek kesin teminatlarının gelir kaydedilmesine rağmen 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 84'üncü maddesine göre ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilmesi yönünde gerekli işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

BULGU 26: Yol Harcamalarına Katılma Payına İlişkin İşlemlerde Mevzuata Aykırı Uygulamalar Yapılması

Kurum gelir hesapları üzerinde yapılan incelemelerde; yol harcamalarına katılma payı tahakkuk işlemlerinin gerçekleştirilmesinde mükellefiyet hususunda hatalar yapıldığı, tahakkuku yapılan payların tahsilat işlemlerinde zamanaşımı olgusunun tam olarak takip edilmediği, yapılan bir kısım hataların düzeltilmesi amacıyla tahsilatların uzunca bir süre durdurulduğu, tapuda yer alan kısıtlılık kararlarının kaldırılarak mezkûr payların tahsilatının zorlaştırıldığı tespit edilmiştir.

a) Mükellefiyet Hususunda Hata Yapılması

Harcamalara katılma paylarının neler olduğu, hangi durumlarda alınacağı, hesaplamanın nasıl yapılacağı gibi hususlar 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun *"Harcamalara Katılma Payları"* başlıklı Üçüncü Kısmında ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Kanun'un "Tahakkuk zamanı" başlıklı 91'inci maddesinde harcamalara katılma paylarının hizmetin tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra tahakkuk ettirileceği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda da belirtildiği üzere 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 çeşitli kararlarda da 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. Zira böyle bir hesaplama yönteminde katılma payını gerçekten ödemesi gereken (yol yapımı sırasında mülk sahibi kişi) mükellef yerine taşınmazda değer artışı olduktan sonra mülk sahibi olanlardan tahsilat yapılmış olmaktadır.

Yapılan incelemelerde 2004-2014 yıllarında inşa ve tamir edilen yollar nedeniyle yapılan katılma payı tahakkuk işlemlerinde yol yapım işlemi tamamlanıp geçici kabulünün yapılmasından çok uzun süre sonra katılma payı tahakkuk işlemlerinin yapıldığı görülmüştür. Söz konusu tahakkuklar yapılırken de ilgili tarihteki mülk sahibi yerine tahakkuk tarihinde gayrimenkulün sahibi olan kişiler üzerinden işlemlerin gerçekleştirildiği, bu suretle

mükellefiyet hususunda hata yapılmış olma riskinin doğduğu tespit edilmiştir. Nitekim bu suretle Belediye aleyhine açılmış bazı davalar da bahsedilen husus sebebiyle kaybedilmiş ve tahakkuk kaydının terkin edilmesi gerekmiştir.

Böyle bir durumda geçmiş tarihli tahakkuk kayıtlarının tekrardan gözden geçirilmesi, ilgili mahalde yapılan imalat dolayısıyla geçici kabul tarihinde mülk sahibi olan kişilere tahakkuk kayıtlarının açılması gerekmekte ise de aradan uzunca bir süre geçtiğinden yeni yapılacak kayıtların birçoğunda tahakkuk zamanaşımı meselesi gündeme gelecek ve tahakkuk ve tahsil imkânı mümkün olamayacaktır.

Kurum mali tablolarında yer alan 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında bulunan yol harcamalarına katılma payı 2019 yılında 289.183.900,04 TL borç bakiyesi vermiştir. Yukarıda açıklandığı üzere söz konusu tutarın ödenmesinden sorumlu kişilerin kaçının mükellefiyet bilgisinin doğru olduğu ise bilinememektedir. Bir başka deyişle Kurum bilançosuna bakıldığında tahsil edilebilir alacak olarak gözüken bu yüksek tutarın ne kadarının gerçekten doğru ve tahsil edilebilir olduğu şüphelidir. Bu nedenle; mali tablolarda yer alan mezkûr tutarların gözden geçirilmesi ve hatalı kayıtların düzeltilmesi; yeni yapılacak işlemlerde katılma payı mükellefiyetinin doğru belirlenmesi; Kurum gelirlerinin tam ve zamanında alınması ve mali tabloların gerçeği tam olarak yansıtması açısından önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

b) Tahsilatın Zamanında Yapılmaması, Tahsilata Ara Verilmesi ve Katılma Payı Ödenmeden Tapu İntikaline İzin Verilmesi

Yapılan incelemelerde 2014 öncesi dönemde tahakkuku yapılan bazı katılma payı alacaklarında zamanaşımı hususunun sistematik olarak kontrol edilmediği, 06.05.2019 tarihli Başkanlık emri ile tahakkuk eden katılma paylarının tahsilatının durdurulduğu ve tahsilat olmaksızın tapudaki kısıtlamaların kaldırıldığı görülmüştür.

Kanun'un "Yol harcamalarına katılma payı" başlıklı 86'ncı maddesinin birinci fıkrasında yer alan ve yol harcamalarına katılma payının alınmasını zorunlu tutan *"alınır"* ifadesi 06.12.2012 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'un 28'inci maddesi ile "*alınabilir"* olarak değiştirilmiştir.

Yapılan değişiklik ile inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yollar için önceleri zorunlu olarak tahsil edilen katılma payının alınıp alınmaması hususu belediye meclis kararına bağlanmış, bir başka deyişle zorunlu tahakkuk ve tahsilat sonlandırılmıştır.

6360 sayılı Kanun'da, değişikliğin yürürlüğe girdiği 06.12.2012 tarihinden önceki döneme ilişkin de düzenleme yapılmış ve Kanun'un Geçici 1'inci maddesinin (27) numaralı fıkrasında aynen;

"Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce yolların inşa, tamir ve genişletilmesi nedeniyle 2464 sayılı Kanunun 86 ncı maddesi uyarınca tarh edilmemiş harcamalara katılma payları belediye meclisi kararıyla alınmayabilir." hükmüne yer verilmiştir.

Geçici madde ile yapılan düzenlemeyle önceki dönem tahakkuk ve tahsilat işlemleri için belediye meclislerine bir yetki verilmiş ise de bu yetki sadece söz konusu tarihe kadar henüz tarh edilmemiş katılma payları için tanımlanmıştır. Dolayısıyla bu tarihten önce tarh ve tahakkuk işlemleri tamamlanmış ve tahsil aşamasına geçilmiş katılma payı alacakları için terkin, tahsilattan vazgeçme veya tahsilatın durdurulması gibi işlemlerin yapılması mümkün değildir.

Kanun'un "Tahsil Şekli" başlıklı 93'üncü maddesinde harcamalara katılma paylarının taksit ve peşin ödemelerde nasıl gerçekleştirileceği detaylı bir surette açıklanmıştır. Aynı maddede ayrıca harcamalara katılma payına tabi gayrimenkullerin listesinin belediyelerce ilgili tapu dairelerine bildirileceği, bu gayrimenkullerin satış, hibe ve trampaları halinde tapu dairesi tarafından payın tahsilini sağlamak üzere belediyenin haberdar edileceği ve pay ödenmedikçe intikal işleminin yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Katılma payı 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 1 ve 3'üncü maddeleri gereği bir amme alacağıdır ve tahsilinin nasıl yapılacağı, zamanaşımına ilişkin sürelerin neler olduğu bu Kanun'da düzenlenmiştir.

Yukarıda da bahsedildiği üzere, 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 06.12.2012 tarihinden önce tahakkuk kayıtları yapılmış katılma paylarının terkin veya tahsilatlarından vazgeçilmesi hususunda ne belediye başkanına ne de belediye meclisine verilmiş bir yetki bulunmaktadır. Bu nedenle söz konusu tahsil işlemlerinin 2464 sayılı Kanun'da yer alan usul ve 6183 sayılı Kanun'da belirtilen zamanaşımı süreleri göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmesi, tahsilat işlemleri tamamlanıncaya kadar da tapu kayıtlarında intikal işlemlerin durdurulması mevzuat gereği bir zorunluluktur.

Bu nedenle bahsi geçen tahakkuk kayıtlarında varsa hatalı kayıtların geciktirilmeksizin düzeltilmesi, düzeltilen kayıtlara ilişkin tahsilatların zamanaşımına uğratılmadan

gerçekleştirilmesi ve bu süre zarfında tapu daireleri bilgilendirilerek intikal işlemlerinin durdurulması, amme alacağının tahsili ve güvenliği açısından büyük önem arz etmektedir.

BULGU 27: Bazı Gelir Kalemlerine İlişkin Tahakkuk İşlemlerinin Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesi tarafından bazı gelir kalemlerine ilişkin tahakkuk işleminin yapılmadığı ve söz konusu gelirlerin muhasebe kayıtlarına alınma sürecinin tahsilat aşamasında gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde, tahakkuk esası; bir ekonomik değerin yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesi olarak tanımlanmıştır. Aynı Yönetmeliğin 'Faaliyet sonuçları tablosu ilkeleri' başlıklı 6'ncı maddesinde; kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemlerinin, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izleneceği ve gelir-gider hesaplarının, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk eden her türlü gelir ve giderin kaydına mahsus olduğu hüküm altına alınmıştır. Yine mezkur Yönetmeliğin 'Kayıt zamanı, kamu gelir ve giderleri ile bütçe gelir ve giderlerinin yılı' başlıklı 16'ncı maddesinde; kamu gelir ve giderlerinin tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterileceği açıkça belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Bunun yanı sıra Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Gelirin ait olduğu yıl" başlıklı 14'üncü maddesinde, bir mali yıl içinde tahakkuk eden gelirler ve tahsilatın o yıl bütçesinin gelirlerini oluşturacağı hüküm altına alındıktan sonra tahakkuk ettiği halde yılı içinde tahsil olunmayan miktarların tahsil edildiği yıl bütçesine gelir yazılacağı belirtilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in, Gelirlerden Alacaklar Hesabının niteliğini açıklayan 86'ncı maddesinde; 120 nolu hesabın, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları ve bunlardan yapılan tahsilat ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.Yine Yönetmeliğin bu hesaba ilişkin işlemleri düzenleyen 87'nci maddesinde; ilgili servislerce tahakkuk bordroları ile ya da tahakkuk fişleri ile muhasebe birimine bildirilen gelirlerden alacak tahakkuklarının, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk kayıtlarının yapılacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, tahakkuku tahsiline bağlı olmayan tüm gelir kalemleri için öncelikle gelir tahakkuku işleminin yapılması ve 120 Gelirlerden Alacaklar hesabının borç, 600 Gelirler hesabının alacak çalıştırılması

gerekmektedir. Bu aşamadan sonra, ilgililerin yaptığı ödemeler üzerine tahsili gerçekleşen tutarların 120 Gelirlerden Alacaklar hesabından düşülmesi, tahsilatı gerçekleşmeyen tutarların ise bu hesapta takibinin sağlanması gerekmektedir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi hesaplarında yapılan inceleme neticesinde, aşağıdaki tabloda yer verilen gelir kalemlerinin, tahakkuk işlemi yapılmaksızın, tahsilat aşamasında muhasebeleştirildiği görülmüştür. Bu durum, cari yılda muhasebeleştirilmesi ve gelir kaydedilmesi gerekirken ilgililerce ödeme gerçekleştirilmediği için kayıtlara alınmamış gelirlerin olabilme ihtimalini ortaya çıkarmaktadır.

Tablo 10: Tahakkuk Kaydı Yapılmaksızın Tahsil Edildiğinde Muhasebeleştirilen Gelirler

120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı Çalışmayan Gelir Kalemleri						Bu Gelir Kalemlerine İlişkin 2019 Yılı Toplam Tahsilat Tutarları (TL)
120	01	03	02	52	Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	Tespit Edilemedi
120	01	03	09	51	Eğlence Vergisi	36.713.018,00
120	01	06	09	59	Toptancı Hali Resmi	14.329.967,85
120	03	01	01	99	Diğer Mal Satış Gelirleri	2.588.108,97
120	03	01	02	51	Çevre ve Esenlik Hizmetlerine İlişkin Gelirler	4.846.729,42
120	03	01	02	54	Ekonomik Hizmetlere İlişkin Gelirler	1.157.631,13
120	03	01	02	57	Sosyal Hizmetlere İlişkin Gelirler	30.257.292,00
120	03	01	02	59	Ulaştırma Hizmetlerine İlişkin Gelirler	4.468.822,61
120	03	01	02	99	Diğer hizmet gelirleri	72.943.479,18
120	03	06	01	01	Lojman Kira Gelirleri	234.009,76

Sonuç olarak tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin gereği olarak, cari yıla ilişkin tüm gelirlerin tahakkuk kayıtlarının zamanında yapılması ve tahsil edilemeyen gelirlerin söz konusu kayıtlar aracılığı ile takibinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 28: Genel Bütçeli Kuruluşlardan Olan Alacakların Tahsilinin Yapılamaması

Ankara Büyükşehir Belediyesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı ve Mülga Maliye Bakanlığı arasında farklı tarihlerde değişik amaçlarla protokoller imzalandığı, imzalanan bu protokoller kapsamında; Büyükşehir Belediyesi alacaklarının tahsilinde zorluklar yaşandığı ve söz konusu alacakların bir kısmına mali tablolarda yer verilmediği tespit edilmiştir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından sunulan verilerden; Büyükşehir Belediyesi ile

www.balioglu.net

ilgili Bakanlıklar arasında imzalanan ve 5 farklı başlıkta toplanan protokoller bulunduğu ve söz konusu protokollerde yer alan yükümlülüklerin Büyükşehir Belediyesine düşen kısmının, aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere, Büyükşehir Belediyesince büyük ölçüde yerine getirilmiş olduğu anlaşılmıştır. Buna karşın Bakanlıkların, ilgili protokoller kapsamında üzerine düşen yetki devirlerini tam olarak gerçekleştirmediği ve Belediye'ye satış yetkisi vermesi gereken bazı taşınmazları başka idarelere devrettiği; bu nedenlerle Büyükşehir Belediyesinin protokoller kapsamındaki alacaklarına ilişkin tahsilat işlemini yapamadığı görülmüştür.

Tablo 11: Genel Bütçeli Kuruluşlarla Yapılan İşlemlerden Kaynaklı Alacaklar

Sıra	Protokol Tarihi	Muhatap	Konu	Belediye'nin Yerine Getirdiği Yükümlülükler(TL)	Belediye'nin Kalan Alacak Tutarı (TL)
1	12.01.2012	Maliye Bakanlığı, MİT	Spor Tesisleri Protokolü	4.179.706,89 Bu işlemden kalan alacak	37.939.313,97
	11.08.2018	Maliye Bakanlığı	Cumhurbaşkanlığı Trampası (AOÇ)	18.944.607,08 değerinde taşınmazın devri	
	21.04.2016	Milli Savunma Bakanlığı	Lojman Protokolü	27.600.000,00 değerinde 60 adet daire mülkiyetinin devri	
	17.10.2018	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Remzi Oğuz Arık Mh. 1298/103	390.000,00 değerinde 2 adet bağımsız bölüm devri	
2	03.10.2018	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	ASKİ, Kızılay, Eti Protokolü	129.461.500,00 değerindeki 2 adet binalı arsa ile 1 adet boş arsanın mülkiyet devri	128.361.500,00
3	29.08.2018	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Şehir Hastaneleri Yolları Protokolü	415.700.900,00* Yol Yapım Harcaması	214.600.900,00*
4	26.11.2018	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Sosyal Bilimler Üniversitesi Protokolü	4.450.900,00 değerinde 7 adet taşınmazın mülkiyet devri	4.450.900,00
5	10.12.2018	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı	Eryaman Stadı Protokolü	Değeri SPK Lisanslı değerleme şirketince belirlenecek Arsa ve Stadyum'un mülkiyet devri	Tespit edilecek bedel
			Toplam	**600.727.613,97**	**385.352.613,97**

*Karşılıklı olarak yerine getirilmeyen birçok hususun olduğu bu protokolde Belediye, yol yapımı için katlandığı giderleri talep etmektedir. Söz konusu tutar Belediye tarafından hesaplanmış ve Bakanlıklarla henüz uzlaşma sağlanmamıştır.

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, Büyükşehir Belediyesi ile Genel Bütçeli kuruluşlar arasında tesis edilen sekiz adet protokol işlemi neticesinde Büyükşehir Belediyesinin 600.727.613,97-TL değerinde yükümlülüğünü yerine getirdiği, buna karşılık şehir hastaneleri protokolü kapsamında Belediye hesabına 200.000.000,00-TL aktarımda bulunulduğu ve satış yetkisi verilen 3 adet taşınmazın satışından yine Belediye hesabına 15.375.000,00-TL giriş olduğu, bu bağlamda 2019 yılsonu itibari ile 385.352.613,97-TL + Eryaman Stadı Protokolü çerçevesinde belirlenecek tutar kadar Büyükşehir Belediyesinin Hazine'den alacaklı olduğu

www.balioglu.net

ortadadır.

Söz konusu alacak kalanının tahsil yöntemi ise ilgili protokollerde belirtilmiştir. Buna göre gerek protokoller ile gerekse Bakanlık oluru ile belirlenmiş bulunan Hazine taşınmazlarının 2886 sayılı Kanun'a göre satış yetkisi Ankara Büyükşehir Belediyesine devredilecek ve Belediye satış bedellerinden alacağını tahsil ettikten sonra arta kalan tutar olursa Hazine'ye devredecek, eğer söz konusu tutarlar Belediyenin alacağını karşılamazsa yeni taşınmazlar belirlenerek süreç yürütülecektir.

Bu bağlamda 52 adet Hazine taşınmazının satış yetkisinin Ankara Büyükşehir Belediyesine devredilmesinin kararlaştırıldığı ancak bu taşınmazlardan;

- 13 ünün Büyükşehir Belediyesince satılmasından önce TOKİ'ye devredildiği;
- Toplam 6.808.664,46-TL değer biçilen ve Belediyenin proje geliştirmek üzere kendisine mülkiyet devrini istediği 7 taşınmazın mülkiyet devri veya satış yetkisi ile ilgili herhangi bir işleme konu edilmediği;
- Kalan 32 adedinin ise satış yetkisi Belediyede olmasına rağmen satış işleminin gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıdaki bilgilerden de görüleceği üzere; tutar üzerinde tam bir uzlaşı olmaması, satış yetkisi Belediyeye verilen bazı taşınmazların başka bir idareye devredilmesi, satış yetkisi hali hazırda Belediyede bulunan bazı taşınmazların satış işleminin Belediye tarafından gerçekleştirilmemesi gibi nedenlerle sürüncemede kalan bu borç-alacak ilişkisinin bir an önce çözüme kavuşturulması gerekmektedir. Bu bağlamda, 2020 yılının Mayıs ayında ilgili Bakanlık ile yazışma sürecinin başlatıldığı ve gelen cevaba göre hareket edileceği Kurum yetkilileri tarafından belirtilmiştir.

Tüm bunların yanı sıra Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2019 yıl sonu bilançosunda; 385.352.613,97-TL + Eryaman Stadı Protokolü çerçevesinde belirlenecek tutar kadar olan alacak tutarının yalnızca 142.271.200,00-TL sinin yer aldığı, bundan dolayı Belediye'nin en az 243.081.413,97-TL alacağının bilançosunda görülmediği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak Büyükşehir Belediyesi ile genel bütçeli kuruluşlar arasında yaşanan ve yukarıda kısaca anlatılmaya çalışılan mali süreçle ilgili sorunların, söz konusu protokollerde yer alan "*sorunlar sulh mekanizması ile çözülecektir."* hükmü gereği, sulh görüşmeleri ile çözülmesi gerekmektedir.

BULGU 29: Su ve Kanalizasyon Uygulamalarından Dolayı Asfalt ve Kaldırımların Ekonomik Ömrünün Kısalması

Fen İşleri Daire Başkanlığında yapılan denetimlerde; ASKİ (Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü) tarafından gerçekleştirilen su ve kanal abonelik uygulamalarından dolayı Büyükşehir Belediyesinin yapmış olduğu asfalt ve kaldırımların sık sık tahrip edildiği, bu tahribatlardan dolayı asfalt yama işlerinin ve kaldırım tamir işlerinin bir hayli fazla olduğu, ayrıca bu uygulamalardan dolayı Başkanlığa bağlı AYKOME Şube Müdürlüğünün iş yükünün ciddi anlamda arttığı tespit edilmiştir.

ASKİ tarafından temiz su ve pis su kanal hatları döşenirken, ana hat boruları döşenmekte, parsel bağlantıları ise abonelere bırakılmaktadır. Ana hatlar genellikle sokakların ve caddelerin ortasından geçmektedir. Boru hatları döşendikten sonra cadde ve sokakların asfaltlanması ve kaldırım döşenmesi için o cadde ve sokaktaki tüm yapıların bitmesi haliyle beklenmemektedir. Hal böyle iken yeni abone olacak kişi tarafından pis su kanal aboneliği ve şebeke suyu aboneliği için müracaat edildiğinde, ana hattan kendi parseline kadar yapılması gereken imalatlar da Belediye tarafından değil, kendisi tarafından yapılmaktadır. Ana hatlardan parsele kadar da bir bağlantı olmadığından, bu bağlantıları müracaat sahibi kendi imkânlarıyla yapmakta, Kurum sadece kontrol ve izin işlemlerini yürütmektedir. Müracaat sahibi bu bağlantıları yaparken haliyle asfalt ve kaldırımı bozmakta, bozulan asfalt ve kaldırım da ilgisine göre ilçe belediyesi veya Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılmaktadır. Bu uygulama, yapılmış asfalt ve kaldırımların kullanım ömürlerini kısalttığı gibi şehrin estetiğini de bozmaktadır.

2019 yılında abonelik için 6351 müracaat olmuş, zemin tahrip ücreti olarak müracaat sahiplerinden toplam 6.387.054,34 TL tahsil edilmiştir. Yapılan incelemelerde, Büyükşehir Belediyesinin bozulan asfalt ve kaldırım için yaptığı masrafın tahsil ettiği zemin tahrip bedellerinden fazla olduğu görülmüştür. AYKOME Şube Müdürlüğünün iş yükü de bu uygulamalardan dolayı ciddi anlamda artmaktadır. Bu uygulama ayrıca bir yer için iki defa masraf yapılmasına yol açmaktadır ki bu da milli ekonomi için bir kayıptır.

Konu ile ilgili İSKİ (İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü) ve SASKİ (Sakarya Su ve Kanal İdaresi Genel Müdürlüğü) uygulamaları incelenmiş; buradaki

www.balioglu.net

uygulamaların, asfalt ve kaldırımı bozmadan ve tamamen kurum tarafından gerçekleştirildiği görülmüştür. Ayrıca bu örneklerde müracaat sahibi tek bir yere müracaat etmekte ve o yerde işlemleri nihayetlenmektedir. ASKİ uygulamasında ise müracaat sahibi ASKİ ve Büyükşehir Belediyesi arasında gidip gelmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 18'inci maddesinde belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmenin, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumanın, büyükşehir belediyesinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamanın belediye başkanının görev ve yetkisi olduğu ifade edilmiş,

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinde ise belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek görevinin belediye başkanlarına ait olduğu belirtilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 1'inci maddesinde kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamanın Kanun'un temel amaçlarından olduğu, "Üst Yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesinde ise belediyelerde belediye başkanlarının üst yönetici olduğu, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan meclislerine karşı sorumlu oldukları belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yapılan açıklamalar ve anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde, atık su ve şebeke suyu hat döşemelerinde gerçekleştirilen mevcut uygulamalar kamu kaynağının etkin ve verimli kullanılmasını engellemekte, ayrıca müracaat sahibinin abonelik sürecini zorlaştırmaktadır.

BULGU 30: Sayıştay İlamlarının Kaydı, Takibi ve İnfazı Hakkında Gerekli İşlemlerin Yapılmaması

Kuruma ait yönetim dönemi hesabı ile "140- Kişilerden Alacaklar Hesabının" incelenmesi neticesinde; bazı yıllara ilişkin Sayıştay ilamlarının kayıt, takip ve infaz işlemlerinin tam olarak yapılmadığı tespit edilmiştir. Hatalı yapılan işlemlere aşağıda maddeler halinde yer verilmiştir.

a) Sayıştay İlamları ile Tazmin Hükmü Verilen Tutarlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarında Hatalar Bulunması

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "İlamların infazı" başlıklı 53'üncü maddesinin ikinci fıkrasında aynen; *"İlamlarda gösterilen tazmin miktarı hüküm tarihinden itibaren kanuni faize*

tabi tutularak, 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur." hükmü yer almaktadır.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te Sayıştay veya mahkeme ilâmları ile bildirilen kamu zararından doğan alacakların sorumlular ve ilgililer adına muhasebe kayıtlarına alınacağı belirtilmiştir.

Aynı şekilde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmelik'in 140- Kişilerden Alacaklar Hesabının anlatıldığı bölümünde de konu hakkında detaylı açıklamalara yer verilmiştir.

Yukarıda yer alan açıklamalardan anlaşılacağı üzere Sayıştay ilamları kamu idaresine ulaştığında ilamda belirtilen sorumlular adına muhasebe kayıtlarına alınmalıdır. Yapılan incelemelerde; Sayıştay ilamları ile ilgili muhasebe kaydı yapılırken ilgili ilam maddesinde belirtilen sorumluların muhasebe kaydına eklenmediği, ilgili yıl esas alınarak muhasebeye tüm ilam maddeleri için tek bir kayıt yapıldığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Bununla birlikte 2012 yılı için düzenlenen ek ilam dolayısıyla tazminine hükmedilen 589.495,62 TL'lik tutar 2019 yılı sonu itibariyle kayıtlara alınmamış, bazı yıllara ilişkin yapılan tahsilatlarda ise 140- Kişilerden Alacaklar Hesabına alacak kaydı girilmemiştir. Tahsil edilen tutarlar için alacak kaydının yapılmamış olması gerçekte var olmayan yaklaşık 3 milyon TL'lik tutarın kişilerden alınması gereken tutar olarak Kurum mali tablolarında yer almasına sebebiyet vermiştir.

Kurum yetkilileri tarafından söz konusu hatalı işlemlerin 2020 yılında düzeltildiği bildirilmişse de mezkûr düzeltmeler 2019 mali yılı geçtikten sonra yapıldığından 2019 yılı mali tabloları yukarıda açıklanan sebeplerle hatalı oluşmuştur.

b) Kesinleşen Sayıştay İlamlarının İnfazında Hatalı Uygulamalar Yapılması

2005 yılı hesabının Sayıştay tarafından yargılanması sonucunda 20.12.2016 tarih ve 1158 sayılı ek ilam düzenlenmiş ve söz konusu ilam ile 66.771,16 TL kamu zararına hükmedilmiştir. Söz konusu ilam sorumlular tarafından temyiz edilmiş ancak Sayıştay Temyiz Kurulunca 06.12.2017 tarihinde ilgili ilam maddesi tasdik edilerek hüküm kesinleşmiştir.

Bu aşamadan sonra belediye üst yönetimi tarafından ilamın infazı için ilgili sorumlular aleyhine 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerinin uygulanması gerekirken, aradan iki yılın üzerinde bir zaman geçmesine rağmen söz konusu hükümlerin uygulanmadığı, bunun

yerine zaten bir mahkeme kararı olan Sayıştay ilamının infazı için bir başka yargı mercii olan adli yargıda tahsil amaçlı dava açıldığı görülmüştür.

Anayasa'nın 160'ıncı maddesinde sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanmasının Sayıştay tarafından yapılacağı, bu kesin hükümler hakkında idari yargıya başvurulamayacağı, 164'üncü maddesinde ise Sayıştay tarafından hesap yargılaması yapıldığı açıkça belirtilmiştir.

Gerek 832 sayılı mülga Sayıştay Kanunu gerekse de 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda Sayıştay Daireleri tarafından yapılan yargılama sonucunda ilam düzenleneceği, ilamın tebliğden itibaren belli süreler içerisinde temyiz edilebileceği, Temyiz Kurulunca verilen kararların kesin olduğu, Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra 3 ay (yeni Kanun'da doksan gün) içerisinde yerine getirileceği, ilamlarda gösterilen tazmin miktarı sorumlular tarafından rızaen ödenmez ise 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine başvurulacağı, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin (en büyük amirlerin) sorumlu olduğu, Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında *"aylığın yarım ödenmesi*", *"görevden uzaklaştırma"*, *"soruşturma"* ve *"kovuşturma"* hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir. Ayrıca 832 sayılı mülga Sayıştay Kanunu'nun 65, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 78'inci maddesinde adli, idari ve askeri mahkemelerce verilen hükümlerin, Sayıştay'ın denetim yapmasına ve hükme bağlamasına engel olmadığı kesin bir şekilde belirtilmiştir.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 5'inci maddesinde ise Sayıştay ilamı ile hüküm altına alındığı halde rızaen ödenmeyen tutarların 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil edileceği açıkça belirtilmiştir.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nda mahkeme ilamı üzerine icra dairesine nasıl başvurulacağı ve ilamlı icralarda neler yapılacağı, ödeme, taksitlendirme ve haciz yöntemleri detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Anayasa Mahkemesinin 27.12.2012 tarih ve 2012/102 E. 2012/207 K. sayılı Karar'ında Sayıştayın kesin hükme bağlama fonksiyonunun yargısal bir faaliyet olup olmadığı incelenmiş ve hesap ve işlemlerin kesin hükme bağlanması yargısal bir faaliyet olarak değerlendirilmiştir. Mezkûr Karar'da Sayıştayın, 1961 Anayasası'nda "Yürütme" bölümünün *"İktisadi ve Mali Hükümler"* alt başlığında yer aldığı, ancak 1982 Anayasa'sında yeri değiştirilerek *"Cumhuriyetin Temel Organları"* başlıklı üçüncü kısmının, *"Yargı"* başlıklı üçüncü bölümüne

www.balioglu.net

alındığı ifade edilmiştir. Ayrıca yargısal faaliyetin, kanunla kurulan bağımsız ve tarafsız kuruluşlar tarafından, hukuki uyuşmazlıkların ve hukuka aykırılık iddialarının özel yargılama usulleri izlenerek çözümlenmesi ve kesin hükme bağlanması faaliyeti olarak tanımlanması gerektiği belirtilmiştir. Anayasa'nın 160'ıncı maddesi kapsamında Sayıştay kararlarının kesin hüküm ifade ettiği, 164'üncü maddesinde ise hesap yargılamasından bahsedilerek Sayıştayın, sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin olarak verdiği kararların yargısal kimliğe sahip olduğunun gösterildiği ifade edilmiştir. Karar'da aynen;

> *"Bütün bu açıklamalar dikkate alındığında, Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet icra ettiği ve bu çerçevede verilen kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olduğu, kesin hüküm vermesi nedeniyle bunu sonuçsuz veya etkisiz kılacak şekilde gerek idari gerekse yargısal makamlar nezdinde herhangi bir karar alınmasının söz konusu olamayacağı sonucuna ulaşılmaktadır."*

Denilerek Sayıştay kararlarının, dolayısıyla bu kararlar sonucu düzenlenen ilamların yargısal karar niteliğinde olduğu tüm kişi, kurum ve yargı organlarının buna aykırı işlem yapmamaları gerektiği açıkça ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Gerek Anayasa hükümleri, gerek 6085 sayılı Sayıştay Kanunu gerekse de Anayasa Mahkemesinin yukarıda bahsedilen Kararı doğrultusunda Sayıştay tarafından sorumluların hesap ve işlemlerinin yargılanması ve kesin hükme bağlanması faaliyetinin yargısal bir faaliyet olduğu konusunda şüphe bulunmamaktadır. Bu kararlar doğrultusunda verilen ilamlar mahkeme ilamı niteliğindedir. Söz konusu ilamların kanunlarda belirtilen süre ve usul ile infaz edilmesi bir zorunluluktur. Bu ilam hükümlerini yerine getirmekten sorumlu ve görevli olan üst yönetici, icra dairesi veya herhangi bir kişi, kurum ya da yargı organının bu ilam hükmünün infazını engelleyecek veya geciktirecek şekilde hüküm tesis etmesi mümkün değildir.

Buna göre; Sayıştay İlamı ile kesinleşen kamu zararlarında ilamda belirtilen sorumlulardan rızaen tahsilat gerçekleştirilemezse, bahsi geçen sorumlular aleyhine 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu gereğince ilamlı icraya ilişkin hükümlerin uygulanması gerekmektedir. Zaten bir mahkeme ilamının infazı için adli yargıda tekrardan tahsil amaçlı dava açılmasında hukuka uyarlık bulunmamakta, bu suretle kamu gelirlerinin gerçekleşmesinin gecikmesine sebebiyet verilmektedir.

BULGU 31: Gelir Tarifesinde Yer Alan Çeşitli Harçlar İçin Bakanlar Kurulu Kararı ile Tespit Edilen Tutarların Üzerinde Tarife Belirlenmesi

Kurum tarife cetvelleri üzerinde yapılan incelemeler neticesinde, Belediye Gelirleri Kanunu'na göre tahakkuk ve tahsil edilen bazı harçların Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edilen tutarların üzerinde belirlendiği görülmüştür.

Belediyelerin önemli gelir kaynaklarından olan harçlara ilişkin detaylı belirlemeler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun ikinci kısmında yer almış, söz konusu kısmın sekizinci bölümünde çeşitli harçlara ilişkin temel hususlar anlatılarak uygulanabilecek asgari ve azami tutarlara yer verilmiştir. Bu kapsamda Kanun'un 79'uncu maddesinde "Kayıt ve Suret Harcına", 82'nci maddesinde "Muayene, ruhsat ve rapor harcına" , 83'üncü maddesinde ise "Sağlık belgesi harcına" ilişkin düzenlemeler yapılmış, Kanun'un 84'üncü maddesinde söz konusu harçlara ilişkin uygulanabilecek en az ve en çok tutarlar belirlenmiştir.

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 Kanunun 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 "Kayıt ve Suret Harcı", "Muayene, ruhsat ve rapor harcı" ve "Sağlık belgesi harcı" tespitinde Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edilen tutarlara dikkat edilmediği, bu tutarların üzerinde tahakkuk ve tahsilatlar yapıldığı görülmüştür.

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 ve Kurum tarafından 2019 yılı tarifesinde belirlenen hatalı tarifeye yer verilmiştir:

Tablo 12: Çeşitli Harçlara İlişkin Kıyaslama Tablosu

Harcın Adı	BKK ile Tespit Edilen ve Uygulanması Gereken Tutar (TL) (a)	Kurum Tarafından 2019 Yılında Uygulanan Tutar (TL) (b)	Kurum Uygulamasının Olması Gereken Tutarın Yüzde Kaç Fazlası Olduğu (c=(b-a)/a))
Kayıt ve Suret Harcı	8,00	12,00	%50
Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı	13,00	15,00	%15,38
Sağlık Belgesi Harcı	2,25	3,00	%33,33

www.balioglu.net

Kanun'da en az ve en çok hadleri belirtilen ve belediye grupları itibariyle alınacak tutarların doğrudan Cumhurbaşkanınca tespit edildiği harçların belediye meclis kararı ile belirtilen değerlerin üzerine çıkarılması mümkün değildir. Kurum tarafından kanuni dayanağı olmadan gelir toplanamayacağı gibi kanunlar ve kanunların verdiği yetkiye dayanılarak Cumhurbaşkanı (önceleri Bakanlar Kurulu) tarafından belirlenen değerlerin aşılarak gelir toplanması da mümkün değildir. Bu nedenle hatalı uygulamalara son verilerek tarife cetvellerinin tümüyle gözden geçirilmesi, kanuni düzenlemelere ve daha önceden yayımlanmış Bakanlar Kurulu kararlarına aykırı hususların düzeltilmesi, Kurum tarafından gerçekleştirilen tahakkuk ve tahsilatların hukuka uyarlılığı açısından önem arz etmektedir.

BULGU 32: Alt Yapı Kazı Çalışmalarından Elde Edilen Zemin Tahrip Bedellerinin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması

İlçe belediyelerinin sorumluluk alanlarındaki yerlerde yapılan kazı çalışmalarından elde edilen zemin tahrip bedellerinin ilgili ilçe belediyelerine aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 'Hesabın oluşumu ve geliri' başlıklı 14 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; Büyükşehir ve ilçe belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirlerin büyükşehir

belediyesi bünyesinde açılacak altyapı yatırım hesabında toplanacağı ve sokakların kazısından elde edilen gelirlerin ilgili belediyeye aktarılacağı, bu paraların büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından sadece cadde, bulvar, meydan ve sokakların asfalt ve kaldırımlarının yapımında kullanılacağı ve amacı dışında kullanılamayacağı belirtilmiştir.

İlgili mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere sokaklarda yapılan kazı çalışmalarından doğan zemin tahrip bedellerinin ilgili ilçe belediyelerine aktarılması yasal bir zorunluluktur.

Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere bazı ilçe belediyelerine aktarılması gereken zemin tahrip bedellerinin yıllar itibari ile arttığı ve 2019 yıl sonu itibari ile ilgili belediyelerin 140.669.590,12-TL tutarında zemin tahrip payı alacağı olduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak; Büyükşehir Belediyesi tarafından, ilçe belediyelerinin sorumluluk alanlarından elde edilen zemin tahrip bedellerinin mevzuat gereği ilgili ilçe belediyelerine aktarılması gerekmektedir.

Tablo 13: Zemin Tahrip Bedellerinden İlçe Belediyelerine Aktarılması Gereken Paylar

Sıra No	İlçe Adı	2018 Yılından Devreden Zemin Tahrip Bedellerinden Aktarılması Gereken Tutar (TL) (a)	2019 Yılı Zemin Tahrip Bedellerinden Aktarılması Gereken Tutar (TL) (b)	2019 Yılı İçinde Mahsuplaşılan Tutar (TL) (c)	Aktarılması Gereken Toplam Tutar (TL) (D) = (a + b - c)
1	Çankaya Belediyesi	53.190.279,94	4.975.890,12	0,00	58.166.170,06
2	Altındağ Belediyesi	29.140.818,94	5.265.826,70	2.591.831,47	31.814.814,17
3	Keçiören Belediyesi	35.183.946,15	6.484.002,48	4.646.487,77	37.021.460,86
4	Bala Belediyesi	14.633,33	1.426.327,61	0,00	1.440.960,94
5	Güdül Belediyesi	432.970,98	894.183,61	0,00	1.327.154,59
6	Beypazarı Belediyesi	2.490.245,22	746.909,25	195.698,48	3.041.455,99
7	Nallıhan Belediyesi	5.194.882,05	249.922,39	50.145,03	5.394.659,41
8	Kızılcahamam Bel.	1.070.045,77	100.169,80	0,00	1.170.215,57
9	Çamlıdere Belediyesi	570.571,20	43.645,14	0,00	614.216,34
10	Ayaş Belediyesi	632.238,42	30.850,69	5.868,84	657.220,27
11	Evren Belediyesi	11.573,53	9.688,39	0,00	21.261,92
	TOPLAM	**127.932.205,53**	**20.227.416,18**	**7.490.031,59**	**140.669.590,12**

BULGU 33: İtfaiye Şube Müdürlüğü Kadrolarına Yapılan Atama İşlemlerinde Kariyer ve Liyakat İlkelerine Uyulmaması

Büyükşehir Belediyesi bünyesinde itfaiye eri kadrosunda çalışan memur personelin, kısa bir süreliğine ilçe belediyesi zabıta müdürlüğü kadrosuna naklen atamasının yapıldığı ve yaklaşık bir ay sonra bu defa görevde yükselme şartlarına tabi olan Ankara Büyükşehir

www.balioglu.net

Belediyesi İtfaiye Şube Müdürlüğü kadrosuna naklen atamasının gerçekleştirildiği görülmüştür.

Belediyelerde müdür ve şube müdürü kadrolarına atama yapılabilmesi, Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği'nde belirtilen öğrenim ve hizmet şartlarının sağlanması ve görevde yükselme sınavında başarılı olunması koşullarına bağlıdır. Zabıta ve itfaiye personelinin görevde yükselme işlemlerinin, ilgili mevzuat hükümlerine göre yürütüleceği de mezkur Yönetmeliğin 21 inci maddesinde belirtilmiştir.

Bu bağlamda Belediye İtfaiye Yönetmeliği'nin19 uncu maddesinde,

"*Bu Yönetmeliğin 8 inci maddesinde sayılan unvanlardan daire başkanı ve itfaiye müdürü dışındaki kadrolara yapılacak atamalarda aşağıdaki şartlar aranır.*

a) İtfaiye şube müdürlüğüne atanabilmek için;

1)Meslekle ilgili yüksek öğrenimi bitirmiş veya en az 4 yıllık yüksek öğrenim mezunu olmak,

2)En az iki yıl itfaiye amiri olarak çalışmış olmak,

3)1-4 dereceli kadrolara atanmak için 657 sayılı Kanunun 68 inci maddesinde belirtilen süre kadar hizmeti bulunmak,

4)Son üç yıllık sicil notu ortalaması en az iyi derecede olmak,

5)Görevde yükselme sınavında başarılı olmak,

6)Kadro durumu elverişli olmak ..." hükmü yer almaktadır.

Yine Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin 'Görevde yükselme şartları' başlıklı 17 nci maddesinde yer alan "*Bu Yönetmeliğin 6 ncı maddesinde sayılan unvanlardan daire başkanı ve zabıta müdürü dışındaki kadrolara yapılacak atamalarda aşağıdaki şartlar aranır. (...)*" ifadesinden, zabıta müdürlüğü kadrosunun söz konusu yönetmelik kapsamında görevde yükselmeye tabi olmadığı sonucu çıkabilmektedir.

Bunların yanı sıra gerek İtfaiye Yönetmeliği'nde ve gerekse de Zabıta Yönetmeliği'nde, bu yönetmeliklerde hüküm bulunmayan hallerde 15.3.1999 tarihli ve 99/12647 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan, Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı belirtildiğinden dolayı söz konusu Genel Yönetmeliğe istinaden hazırlanan Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği'nin bazı hükümleri itfaiye ve zabıta personellerine de uygulanacaktır.

www.balioglu.net

Söz konusu hükümlerden birisi de mezkur Yönetmelik'in 'Hizmet grupları arasında geçişler' başlıklı 20 nci maddesinde yer alan,

"b) (...) Mahalli idarelerde ve diğer kamu/kurum ve kuruluşlarında, daha önce bulunulan görevler ile bu görevlerle aynı düzey görevlere veya alt görevlere, görevde yükselme sınavına tabi tutulmadan atama yapılabilir." hükmüdür.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, il ve ilçe belediyelerinde bulunan zabıta ve itfaiye müdürlüğü kadroları, ilgili birim personelinin görevde yükselme şartlarını düzenleyen yönetmeliğin dışında tutulmuştur. Ancak Büyükşehir Belediyelerinde yer alan itfaiye şube müdürlüğü, söz konusu yönetmeliklerde görevde yükselmeye tabi bir kadro olarak düzenlenmiş ve bu kadroya atanabilmek için bu yönetmeliklerde yer verilen altı şartın sağlanması zorunlu tutulmuştur. Bunun yanı sıra bir ilçe belediyesinde daha önceden bulunulan bir müdürlük görevi ile aynı veya daha alt düzey bir göreve sınava tabi tutulmadan atama yapılabileceği de mevzuatta hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

İdarenin, itfaiye şube müdürlüğü kadrosu için belirlenmiş görevde yükselme kriterlerini sağlamayan personelini, ilçe belediyesi zabıta müdürlüğü kadrosuna naklen atadıktan kısa bir süre sonra, yukarıda belirtilen kurumlar arası geçiş hükmünden faydalanarak itfaiye şube müdürlüğü kadrosuna atamasının 657 sayılı Kanun'un 3 üncü maddesinde belirtilen "Kariyer" ve "Liyakat" ilkelerine aykırı olduğu değerlendirilmiştir.

Bunun yanı sıra, ilgili personelin, 2020 yılı Haziran ayında yine görevde yükselmeye tabi olan şube müdürlüğü kadrosuna, bundan önceki görevleri esas alınarak sınavsız bir şekilde atandığı ve bulgumuzda belirtilen hususları giderici mahiyette bir işlem tesis edilmediği görülmüştür.

Tablo 147: Temel İlkelere Aykırı Olarak Gerçekleştirilen Atamalar

Sicil	ABB İlk Memuriyet Tarihi	ABB İlk Memuriyet Kadrosu	İlçe Belediyesine Atanma Tarihi	İlçe Belediyesinde Sınavsız Atandığı Kadro	ABB'ye Tekrar Atanma Tarihi	ABB'de Görevde Yükselme İşlemleri Aşılarak Atanılan Kadro
14500	27.05.2009	İtfaiye Eri	12.05.2018	Zabıta Müdürü	08.06.2018	İtfaiye Şube Müdürü
14387	10.04.2008	İtfaiye Eri	19.06.2018	Zabıta Müdürü	08.08.2018	İtfaiye Şube Müdürü

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

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Vezneler Aracılığıyla Nakit Tahsilat Yapılmasına Rağmen Kasa Hesabının Kullanılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı mart ayı itibari ile ilgili hesap kullanılmaktadır.
Belediye Meclis Kararı ile İlçe Belediyelerinin Sorumluluğuna Bırakılan Yerlerdeki İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatlarının Büyükşehir Belediyesi Tarafından Yapılmaya Devam Edilmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Kurum tarafından 2019 yılında tahakkuk kayıtları durdurulmuş ise de söz konusu tarihe kadar tahakkuk kayıtları olduğu ve tahsil edilen tutarların tamamı ilgili kişilere iade edilmediği için konu tekrar bulgu konusu yapılmıştır. Bulgu, Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler, Bulgu 8 de yer almaktadır.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınan Geçiş Hakkı Bedellerinin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması ve Muhasebe Kayıtlarında Hatalı İzlenmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Çalışmalara başlandığı bilgisi alınmıştır.
Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında Yer Alan Tutarların	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yapılan çalışma ve sayımlar neticesinde ilgili hesaptan çıkışların yapıldığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Yıllar İtibariyle Artması, Satışı ya da Farklı Suretle Çıkışı Yapılması Gereken Tutarların Hesapta İzlenmeye Devam Etmesi			
Kalkınma Ajansı Payının Kamu İdareleri Payları Hesabında İzlenmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi.	İlgili hesabın 2019 yılı itibari ile mevzuata uygun şekilde kullanıldığı görülmüştür.
Nakit Akış Tablosunun Doğru ve Tam Sunuş İlkesine Uygun Şekilde Hazırlanmaması ve Gerçekçi Olmayan Bilgiler İçermesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Konu üzerinde çalışma yapıldığı görülmüştür.
Büyükşehir Belediyesine Bırakılan Yerlerdeki Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	"Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde bulgu konusu edilmiştir. (Bulgu 13)
İdarenin Bağlı Kuruluşundan Ticari Nitelik Taşımayan Taşınmaz Alımında Katma Değer Vergisi Hesaplanması	2018	Kısmen Yerine Getirildi.	Denetim dönemini ilgilendiren boyutu bulunmamaktadır.
Açık İhale Usulüyle Gerçekleştirilen Yem Alım İşinin Yaklaşık Maliyet Analizinin Sağlıklı Yapılmaması, Bu İhalenin Teklif Verilmeyen Kısımları İçin Yeniden İhaleye Çıkılması ve Yaklaşık Maliyet Analizinin İlk İhaledeki Yaklaşık Maliyet Cetvelleri	2018	Kısmen Yerine Getirildi.	Denetim dönemini ilgilendiren boyutu bulunmamaktadır.

www.balioglu.net

Kullanılarak ve Güncellenme Yapılmaksızın Uygulanması			
Mahiyeti İtibariyle Mal Alımı Olan İşin Hizmet Alım Suretiyle Yapılması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Denetim dönemini ilgilendiren boyutu bulunmamaktadır.
Ulaşım Hizmetlerine İlişkin Verilen Plakaların Süresiz Kullandırılması	2018	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından düzeltici bir işlem yapılmadığı için söz konusu husus tekrar bulgu konusu yapılmış ve Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler, Bulgu 23'e alınmıştır.
Olağanüstü Hal Kapsamında Çıkarılan Kanun Hükmünde Kararname Gereğince Feshedilen İşlerde Fiilen Kullanılan Malzeme ve Ekipmanların Temininde Komisyon Kararı Bulunmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Denetim dönemini ilgilendiren boyutu bulunmamaktadır.
Taşınırlara Sicil Numarası Verilmemesi, Taşınır Zimmet İşlemlerinin Tamamlanmaması ve Bazı Birimlerde Kişisel Kullanım Ayrımı Yapılmaksızın Tüm Taşınırların Ortak Kullanım Alanı Sorumlusuna Verilmesi ile Taşınırların Özellik ve Niteliklerinin Sisteme Girilmemesi ya da Eksik Girilmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Sicil çalışmalarına ve zimmet uygulamalarında mevzuata uygun yönde işlem tesis edilmeye başlandığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Gökkuşağı Tesislerinde Yer Alan Bazı İş Yerlerinin Bedelsiz Kullandırılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bu uygulamaya son verildiği bilgisi iletilmiştir.
Kamu Hizmetinde Kullanılmak Üzere İdareye Tahsis Edilen Bazı Taşınmazlardan Fiilen Kullanılmayan ve Üzerinden İşlem Tesis Edilmeyen Taşınmazların Olması, Tahsis Edilen Taşınmazlardan Bazılarının Takip ve Kontrolünün Sağlıklı Yapılmaması Sonucu İşgale Uğraması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Çalışmalara başlandığı görülmüştür
Altyapı Kazı Çalışmalarından Elde Edilen Zemin Tahrip Bedellerinin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması ve Altyapı Yatırım Hesabına Alınması Gereken Tutarların Cari Banka Hesaplarında İşlem Görmesi	2018	Yerine Getirilmedi	"Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde bulgu konusu edilmiştir. (Bulgu 4, 32)
Büyükşehir Belediyesince İlçe Belediyelerine Aktarılması Gereken Eğlence Vergisi Paylarının Aktarılmaması ve İlçe Belediyelerden Alınacak Çevre Temizlik Vergisi ile Mahsup Edilmesi Sonucu Çevre Temizlik Vergisinin Amacına Uygun Harcandığının Tespit	2018	Yerine Getirilmedi	"Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde bulgu konusu edilmiştir. (Bulgu 12)

www.balioglu.net

Edilememesi			
Sözleşmede İşin Yalnızca Bir Kısmının Alt Yükleniciye Yaptırılacağına Dair Hüküm Olmasına Rağmen İşin Tamamının Alt Yükleniciye Yaptırılması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Denetim dönemini ilgilendiren boyutu bulunmamaktadır.
Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Yönteme Uyulmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Çalışma yürütüldüğü ve belli bir ilerleme kaydedildiği görülmüştür.
Personel Atama ve Görevlendirmelerinde Mevzuata Aykırı Hususların Bulunması	2018	Yerine Getirilmedi	"Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde bulgu konusu edilmiştir. (Bulgu 33)
İdarenin Sorumluluğundaki Taşıtların Kullanımı ve Yönetimine İlişkin Usule Aykırı Hususların Bulunması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	"Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde bulgu konusu edilmiştir. (Bulgu 22)
Bazı Derneklere Ayni Yardım Yapılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Denetim döneminde rastlanmamıştır.
İdare Tarafından Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	"Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde bulgu konusu edilmiştir. (Bulgu 4)
Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması ve Sermaye Taahhütleri	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Sermaye hesabının güncellendiği görülmüştür.

www.balioglu.net

Hesabının Kullanılmaması			
Cins Tashihi Yapılmayan Taşınmazların Olması, Taşınmazın Değerini Etkileyen Harcamaların Envanterde Güncellenmemesi ve Taşınmaz Envanteri ile Muhasebe Kayıtları Arasında Uyumsuzluk Olması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Çalışmalara başlanmıştır.

www.balioglu.net