T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

www.balioglu.net

Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 12
7. DENETİM BULGULARI 13
8. EKLER 69

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Kurumun Personel Durum Tablosu 4
Tablo 2: Kurumun Ortağı Olduğu Şirketlere İlişkin Tablo 4
Tablo 3: Kurumun 2019 Yılı Gider Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu (TL) 5
Tablo 4: Kurumun 2019 Yılı Gelir Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu (TL) 6
Tablo 5: Kurumun 31.12.2019 İtibariyle Yükümlülüklerine İlişkin Tablo (TL) 6
Tablo 6: Kurumun 31.12.2019 İtibariyle Alacaklarına İlişkin Tablo (TL) 7
Tablo 7: Eskart Esbilet Fiyat Karşılaştırması 57

www.balioglu.net

KISALTMALAR

DK : Düzenleyici Karar

EKAP : Elektronik Kamu Alımları Platformu

ESTRAM AŞ: Estram Hafif Raylı Sistemler Ulaşım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

UKOME : Ulaşım ve Koordinasyon Merkezi

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Taşınmazların Muhasebedeki Kayıtlı Değerleri ile Taşınmaz İcmal Cetvelindeki Değerleri Arasında Uyumsuzluk Olması

2. Tahsisli Olarak Kullandırılan ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Gerçeği Yansıtmaması

3. Devlet İhale Kanunu Kapsamında Yap-İşlet-Devret Usulü Çerçevesinde Yaptırılan İşlerin Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi

4. Varlık Envanteri Hesabının Hatalı Kullanılması

5. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi

6. Taşınır Mal Yönetiminde Hatalı Uygulamalar Bulunması

www.balioglu.net

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Bedelsiz Devredilen Taşınmazlar İçin Tapu Kütüğüne Şerh Konulmaması

2. Belediye Şirketlerine Devredilen Yerlerin İhalesiz Olarak Alt Kiracılara Kiralanması

3. Taşınmaz Kira Sözleşmelerinin Noter Tasdikli Olmaması ve Sözleşme Hükümlerinin Uygulanmaması

4. Taşınmazları Kiralayan Kişilerin Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmemesine Karşın İhale Yasaklısı Yapılmaması

5. Tıbbi Atık Sterilizasyon Tesisi İhale Sürecinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

6. Tramvay İşletmeciliğinin Belediye Meclisi Kararıyla ESTRAM A.Ş.'ye Devredilmesi İşleminde Hatalı Uygulamalar Yapılması

7. D Plaka Hatlarının Belediye Kanunu'na Aykırı Olarak İhale Yapılmadan Süresiz Olarak Verilmesi

8. Taksi Plakalarının Belediye Kanunu'na Aykırı Olarak İhale Yapılmadan Süresiz Olarak Verilmesi

9. Servis Plakalarının 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'na Aykırı Olarak İhale Yapılmadan Süresiz Verilmesi

10. Yap-İşlet-Devret Modeli Kapsamındaki Yatırımların İlgili Mevzuat Hükümlerine Göre Yürütülmemesi

11. İlgili Vergi Kanunu Kapsamında Yer Almadığı Halde Bazı Alacakların Yapılandırma Kapsamına Sokulması

12. Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Büyükşehir Belediyesine Bırakılan Yerlerden Elektrik Tüketim Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Eksik Yapılması

13. Asfalt Üretim Tesisleri, Otobüs Hareket Merkezleri ile Tamir Bakım Atölyelerinde Kullanılan Elektriğin Elektrik Tüketim Vergisi Oranının Hatalı Uygulanması

14. Daha Avantajlı Olan Elektrik Sanayi Abone Grubu Tarifesinden Yararlanılmaması

15. Yeni Eskişehir Stadyumu İçerisindeki İlan ve Reklam Unsurlarından Alınması Gereken İlan ve Reklam Vergisinin Alınmaması

16. Kurumun Hizmet Bedeli Ücret Tarifesinde Hatalı Düzenlemeler Yapılması

17. Kurum Tarafından Gerçekleştirilen Yapım İşlerinde Yapılması İhtiyacı Ortaya Çıkan Yeni Birim Fiyatların Yapım İşleri Genel Şartnamesi'ne Uygun Olarak Belirlenmemesi

18. Kamu İhale Kanunu'na Uygun Düşmeyecek Şekilde Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Gerçekleştirilmesi

19. Belli Bir Süreyi Gerektiren Hizmet ve Yapım İşleri Kapsamındaki Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme İmzalanması Zorunlu Olmasına Rağmen Sözleşme İmzalanmaması

20. Personele Yapılan Ulaşım Yardımının Tek Geçişlik Kart Verilerek Yapılması Sonucu Kaynakların Etkili, Ekonomik ve Verimli Kullanılmaması

21. İşçi İzinlerinin İş Kanunu'na Uygun Şekilde Kullandırılmaması

22. Emekli Olan İşçilerin Kullanmadıkları Yıllık İzinlere İlişkin Ücretlerin Sigorta Primine Tabi Tutulmaması

23. Belediye Adına Tescil Edilmiş Taşıtlar ile Belediyenin Envanter Kayıtlarında Yer Alan Taşıtlar Arasında Uyumsuzluk Olması

www.balioglu.net

24. Borçlanma Limitlerinin Belirlenmesine Faiz Tutarları ile Mahkeme ve İcra Dairelerine Hitaben Verilen Teminat Mektubu Bedellerinin Dâhil Edilmemesi

25. Mali Hüküm İçeren Yönetmelikler İçin Sayıştayın İstişari Görüşünün Alınmaması

26. Yurtdışı Kuruluşlara Üye Olunmasına İlişkin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İzninin Bulunmaması

27. Teminat ve Depozito Olarak Teslim Edilen Teminatlardan Geçerliliği Kalmamış Olanların Halen Kurumun Muhasebe Hesaplarında Kayıtlı Olması

28. Kiraya Verilen Taşınmazlar ile Taşınmaz Kiralama Gelirlerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

1.1.1. Kurumun Tabi Olduğu Mevzuat

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

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

1) 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

2) 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun

3) 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

4) 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

5) 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun

6) 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

1.1.2. Kurumun Görevleri

Büyükşehir Belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7'nci, 8'inci ve 9'uncu maddelerinde düzenlenmiştir.

Buna göre, ana başlıklar itibarıyla, büyükşehir belediye başkanlığının yetki, görev ve sorumlulukları şunlardır: İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar;

www.balioglu.net

konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Gıda bankacılığı yapabilir. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapabilir, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütebilir, geliştirebilir ve bu amaçla sosyal tesisler kurabilir, meslek ve beceri kazandırma kursları açabilir, işletebilir veya işlettirebilir. İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak gibi görevleri de bulunmaktadır.

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

www.balioglu.net

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3'üncü maddesinde belediye organları; Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı olarak sayılmıştır.

Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile gerçekleştirilir.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan başkana bağlı birimler şunlardır; Özel Kalem Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Başkanlığı. Bununla birlikte başkana bağlı olarak çalışan başkan danışmanları ile bir iç denetçi de bulunmaktadır. Doğrudan başkana bağlı diğer birim olan genel sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır. Genel sekretere bağlı 4 adet genel sekreter yardımcısı bulunmaktadır. Ayrıca Hukuk Müşavirliği ve İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı da genel sekretere bağlı olarak çalışmaktadır. Bahsedilen 4 Genel Sekreter Yardımcılığına bağlı toplam 23 Daire Başkanlığı bulunmaktadır.

www.balioglu.net

Büyükşehir belediyesi personeli; büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur. Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanır.

5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesine istinaden çıkarılan Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikle, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile belediye ve il özel idarelerinin üye oldukları mahalli idare birliklerinde istihdam edilen memur, sözleşmeli personel, sürekli işçi ve geçici iş pozisyonlarında çalıştırılan personelle ilgili ilke ve esaslar belirlenmiştir. Yönetmelikle, belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri, hukuki durumları ve hizmet özellikleri esas alınarak gruplandırılmış ve gruplar da kendi nüfusuna göre alt gruplara ayrılmıştır. Belediyeler adrese dayalı nüfus sayımına göre belirlenmiş olan norm kadro sayısına bağlı kalmak kaydıyla, memur, sözleşmeli personel, sürekli işçi ve geçici işçi statüsünde çalıştıracağı personel sayısını belirlemektedir.

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 4.12.2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanlardan Kararnamede yazılı şartları taşıyanları Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikle belirlenen ilke ve esaslara tabi olmadan çalıştırılabilmektedir.

Belediyede çalışan memurlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olup, sözleşmeli personel ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/B maddesi ile 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesine göre çalıştırılabilmektedir. İşçiler; 1475 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi ve 4857 sayılı İş Kanunu'na ve 696 sayılı KHK kapsamında çalıştırılanlar ise 696 sayılı KHK, 1475 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi ile 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olup, tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilmektedir.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik gereği Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin norm kadro sayısı ve fiili çalışan sayısı istihdam türüne göre aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1: Kurumun Personel Durum Tablosu

Personel İstihdam Şekli	Norm Kadro Sayısı	Çalışan Sayısı
657	1684	593
Sözleşmeli Sanatçı (657 Ek geçici 13.md.)	292	169
Sözleşmeli 5393/49'ncu madde	-	88
Kadrolu İşçi	825	280
Geçici İşçi	-	-
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	2660

www.balioglu.net

Belediyenin sermaye ortağı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 2: Kurumun Ortağı Olduğu Şirketlere İlişkin Tablo

	Şirket Adı	Sermayesi	Sermaye Oranı
1	Eskişehir İmar İnşaat ve Ticaret A.Ş.	1.600.000 TL	93%
2	Eskişehir Kent Hizmetleri Üretim Yapım Bakım Onarım Dağıtım Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.	50.000.000 TL	99%
3	Eskişehir Sanat Özel Eğitim Kültür Spor Özel Sağlık Reklam ve Tanıtım Hizmetleri San. Tic. Ltd. Şti.	91.112.100 TL	99%
4	Kentaş Eskişehir Kent İçi Toplu Taşıma Nakliye Makine Ve İnşaat Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.	90.550.000 TL	Dolaylı Ortak
5	Kent Dizayn Eskişehir Kentsel Dönüşüm A.Ş.	500.000 TL	Dolaylı Ortak
6	Espark Eskişehir Park Bahçe Peyzaj Temizlik A.Ş.	2.000.000 TL	Dolaylı Ortak
7	Belmar Belde Marketleri Ticari İşletmecilik Pazarlama Turizm Eğlence Spor Sanat ve Ticaret Merkezleri San. Tic.Ltd. Şti.	158.000 TL	Dolaylı Ortak
8	Espaş Eskişehir Pazarlama İşletmecilik Organizasyon Kitle İletişim Hizmetleri Turizm Taşımacılık ve Ticaret A.Ş.	50.000 TL	Dolaylı Ortak
9	Belkent Belde Kent Hizmetleri İnşaat Turizm Taşımacılık Ticari İşletmecilik,	50.000	Dolaylı

	İletişim Sanayi ve Ticaret A.Ş.	TL	Ortak
10	Estram Hafif Raylı Sistemler Ulaşım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	55.050.000 TL	Dolaylı Ortak
11	Eskişehir Halk Ekmek Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi.	1.000.000 TL	Dolaylı Ortak
12	Kent Sigorta Aracılık Hizmetleri Ltd.Şti.	50.000 TL	Dolaylı Ortak

1.3. Mali Yapı

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

Mahalli idareler bütçesi analitik bütçe sistemine uygun olarak hazırlanmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre, bütçe; gider, gelir ve finansmanın ekonomik sınıflandırması bölümlerinden oluşmaktadır. Gider bütçesi; kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölüme ayrılır. Finansman tipi sınıflandırma tek düzeyden, diğer sınıflandırmalar dört düzeyden oluşur. Gelir bütçesi ve finansmanın ekonomik sınıflandırması cetvelleri de dört düzeyden oluşur.

Kurumun 2019 yılı gider/gelir bütçe tahmini ve gerçekleşme tablolarına aşağıda yer verilmektedir.

www.balioglu.net

Tablo 3: Kurumun 2019 Yılı Gider Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu (TL)

BÜTÇE TERTİBİ	2019 BÜTÇE TAHMİNİ	2019 GERÇEKLEŞEN GİDER	2019 GERÇEKLEŞME ORANI (%)	TOPLAM GİDERE ORANI (%)
PERSONEL GİDERLERİ	109.484.000,00	105.730.232,06	96,57	11,15
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	16.937.000,00	15.714.363,63	92,78	1,66
MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	352.934.000,00	376.654.131,54	106,72	39,71
FAİZ GİDERLERİ	64.400.000,00	80.478.400,30	124,97	8,48
CARİ TRANSFERLER	36.697.000,00	40.907.333,90	111,47	4,31
SERMAYE GİDERLERİ	326.829.000,00	151.306.791,07	46,30	15,95
SERMAYE TRANSFERLERİ	6.519.000,00	177.518.979,00	2.723,10	18,72
BORÇ VERME	500.000,00	200.000,00	40,00	0,02
YEDEK ÖDENEK	80.700.000,00	0,00	0,00	0,00
TOPLAM	**995.000.000,00**	**948.510.231,50**	**95,33**	**100,00**

Kurumun 2019 yılı bütçe başlangıç ödeneği 995 milyon TL olarak belirlenmiş olmakla birlikte 77.597.000 TL Geçen Yıldan Devreden Ödenek ve mali yıl içerisinde yapılan 175 milyon TL'lik ek bütçe ile birlikte Net Bütçe Ödeneği Toplamı 1.247.597.000 TL olmuştur. Söz konusu toplam ödeneğin 108.319.768,50 TL tutarındaki bölümü iptal edilmiş olup, 2020 yılına devreden ödenek miktarı 190.767.000 TL olarak gerçekleşmiştir. Kurumun mali yıl bütçe tahmini üzerinden bütçe gerçekleşme oranı %95,33 olarak gerçekleşmişken, bu oran Net Bütçe Ödeneği üzerinden %76,02 olarak ortaya çıkmaktadır.

Tablo 4: Kurumun 2019 Yılı Gelir Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu (TL)

BÜTÇE TERTİBİ	2019 BÜTÇE TAHMİNİ	2019 GERÇEKLEŞEN GELİR	2019 GERÇEKLEŞME ORANI (%)	TOPLAM GELİRE ORANI (%)
VERGİ GELİRLERİ	11.540.000,00	7.963.613,91	69,01	1,14
TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	257.245.000,00	137.592.577,25	53,49	19,62
ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR	34.000,00	326.968,89	961,67	0,05
DİĞER GELİRLER	705.418.000,00	557.340.115,51	79,01	79,46
SERMAYE GELİRLERİ	50.010.000,00	190.000,00	0,38	0,03
RED VE İADELER (-)	47.000,00	2.001.398,59	4.258,29	0,29
TOPLAM	**1.024.200.000,00**	**701.411.876,97**	**68,48**	**100,00**

Gelir bütçesi %68,48 oranında gerçekleşmiştir. Gelir kalemleri değerlendirildiğinde; diğer gelirler içinde sınıflanan merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payın, toplam gelirlerin yaklaşık %79'50'sini oluşturduğu görülmektedir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin bütçe gerçekleşmesi genel gerçekleşme oranının altında kalarak %53,49 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Diğer taraftan Kurumum mali yılsonu itibariyle kısa vadeli ve uzun vadeli yükümlülükleri ile alacaklarına aşağıdaki tablolarda yer verilmiştir. Buna göre, Kurumun bir önceki yıla göre, kısa ve uzun vadeli yükümlülükleri 347.400.018,78 TL ve kısa ve uzun vadeli alacakları ise 55.910.986,18 TL tutarında artış göstermiştir.

Tablo 5: Kurumun 31.12.2019 İtibariyle Yükümlülüklerine İlişkin Tablo (TL)

KISA VADELİ YÜKÜMLÜLÜKLER	
Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	116.417.689,37
Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	65.882.377,25
Faaliyet Borçları	144.602.051,47
Ödenecek Diğer Yükümlülükler	76.472.333,27

www.balioglu.net

UZUN VADELİ YÜKÜMLÜLÜKLER	
Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	409.715.159,74
Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	291.271.601,01
Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar	31.917.284,17
TOPLAM	**1.136.278.496,28**

Tablo 6: Kurumun 31.12.2019 İtibariyle Alacaklarına İlişkin Tablo (TL)

KISA VADELİ ALACAKLAR	
Gelirlerden Alacaklar	14.505.238,32
Gelirlerden Takipli Alacaklar	19.576.266,34
Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar	2.231.808,57
Diğer Faaliyet Alacakları	0,00
Kurum Alacakları	10.784.120,84
Kişilerden Alacaklar	722.527,48
UZUN VADELİ ALACAKLAR	
Gelirlerden Alacaklar	4.496.903,21
Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar	941.027,06
Kurum Alacakları	86.697.790,74
TOPLAM	**139.955.682,56**

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Belediyenin muhasebe kayıt sistemi, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen ve mali yıl esasına göre tutulan tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup, kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenerek 27.05.2016 tarih 29724 (M) sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne aykırı olmamak kaydıyla hesap planları belirlenmiştir. Bu çerçevede, 5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesi ile 03.12.2014 tarih ve 2014/7052 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe giren Genel Muhasebe Yönetmeliği'nin 307'nci maddesine hükümlerine dayanılarak hazırlanan Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Detaylı Hesap Planları 27.12.2014 tarih ve 29218 sayılı mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Söz konusu detay hesap planları ayrıca Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce yıllık olarak güncellenmektedir.

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

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 yönetimi hesabı icmal cetveli
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu
- Faaliyet sonuçları tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosuna verilmiştir.

www.balioglu.net

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin 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.

www.balioglu.net

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda, mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama, performans esaslı ve çok yıllı bütçeleme ile iç kontrol ve iç denetim konuları, mali yönetim ve kontrol sistemini oluşturan temel unsurlar olarak düzenlenmiştir.

İç kontrol; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve idarenin amaçlarına uygun bir şekilde kullanılması, iş ve işlemlerin mevzuata uygunluğu, faaliyetler hakkında düzenli, zamanında ve güvenilir bilgi üretilmesi, idarenin varlıklarının korunması, yolsuzluk ve usulsüzlüklerin önlenmesi konularında yeterli ve makul güvence sağlayan bir yönetim aracı olarak tanımlanmaktadır.

İç kontrol sistemi, sadece kontrol faaliyetlerini değil, idarenin organizasyon yapısını, işleyişini, görev, yetki ve sorumluluklarını ve karar alma süreçlerini kapsayan ve idarenin tüm yöneticilerinin ve çalışanlarının tamamının rol alması gereken dinamik bir süreçtir. Bu nedenle, iç kontrol sisteminin kurulması, işletilmesi, izlenmesi, değerlendirilmesi ve gerekli önlemlerin zamanında alınması konularında üst yönetimin liderliği büyük önem arz etmektedir.

Kurum üst yönetim ve çalışanlarının iç kontrol sisteminin geliştirilmesi yönündeki pozitif ve destekleyici tavırlarının sistemin kalitesini olumlu yönde etkileyen bir yönetim anlayışı oluşturduğu ifade edilebilir. Bu yönde atılmış adımlardan biri olan etik sözleşmelerin imzalanması ve personel dosyalarına konulması özü itibarıyla biçimsel bir gelişmeyi yansıtsa da bu alandaki farkındalığın ve sorumluluğun geliştirilmesindeki etkisi önemlidir.

Kurumda, çalışanlarının katılımıyla ve ilgili mevzuat gerekliliklerıyle uyumlu bir çerçevede stratejik plan ve stratejik planın yıllık uygulamasına yönelik performans programının hazırlanmış olması, faaliyet sonuçlarına ilişkin değerlendirmelerin idare faaliyet raporunda gösterilmesi performans yönetimini oluşturmada önemli bir adımdır. Stratejik plan amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik hedefler ve bu hedeflere ilişkin faaliyetlerin bütçe kaynaklarına ilişkin gerçeklikler çerçevesinde belirlenmesi ve sağlam kaynaklara dayandırılması da daha gerçekçi bir bütçe oluşumuna katkıda bulunmaktadır.

www.balioglu.net

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu'nun kurulmuş ve İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının hazırlanmış olması önemli bir aşama olmakla beraber bu çabaların ve iç kontrollerin işlerliğinin daha üst bir seviyeye taşınabilmesi İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçlarının izlenmesi, gerektiğinde planın revize edilmesi ve sonuçlarının raporlanmasıyla mümkün olacaktır. Bu hususta gelişime katkı sunması beklenen "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı İzleme Raporu" ve "İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu"nun hazırlanmış olması da geleceğe dönük faydalı bir gelişme olarak değerlendirilmektedir.

İç kontrolün temel amaçlarından birisi faaliyetlerin, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli şekilde yürütülmesini sağlamaktadır. Bu noktada amaçların nasıl belirlendiği ve bunların faaliyetlerle nasıl ilişkilendirildiği önemlidir.

İdarelerin uluslararası standartlarda iç kontrol sistemi oluşturmalarını teminen Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete yayımlanarak

yürürlüğe girmiştir. Anılan Tebliğde, iç kontrolün standartlarını ve bileşenlerini tesis etmeyi yönelik şartlar düzenlenmiştir. Bu şartlar tesis edilerek iç kontrol sistemi sağlıklı bir şekilde kurulana kadar İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planları hazırlanmıştır. Anılan Tebliğ kapsamında hazırlanan İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçlarının izlendiği, planın revize edilmesi çalışmalarının takibinin yapıldığı ve raporlandığı görülmüştür.

Yukarıda belirtilen açıklamalar çerçevesinde, Kurumda genel hatlarıyla iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde mevzuatın gerektirdiği hususlardan genelinin yerine getirildiği görülmüştür. Ancak iç kontrol sisteminin önemli unsurlarından bir olan İç Denetim Birim Başkanlığı'nın kurulmadığı görülmüştür.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 63'üncü maddesinde iç denetim; kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanmış olup, kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabileceği düzenlenmiştir.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kanun kapsamında, nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak, harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak, malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak gibi daha birçok önemli görevler tevdi edilen iç denetçilerin iç kontrol sistemi içerisindeki önemi yadsınamaz bir niteliktedir.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesinde 6 adet iç denetçi kadrosu bulunmakla birlikte 2019 yılı itibariyle 1 iç denetçi aktif görev yapmakta ve Büyükşehir Belediye Başkanına bağlı olarak faaliyetlerini yürütmektedir.

Sonuç olarak; Kurumda genel çerçevede iç kontrol sisteminin kurulduğu ve işlediği kanaatine varılmakla birlikte İç Denetim Birim Başkanlığının kurulması ve bu kapsamda aktif olarak görev yapan iç denetçi sayısının arttırılmasının sistemin gelişimine katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 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.

www.balioglu.net

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: Taşınmazların Muhasebedeki Kayıtlı Değerleri ile Taşınmaz İcmal Cetvelindeki Değerleri Arasında Uyumsuzluk Olması

Kurumun sahip olduğu taşınmazların, Taşınmaz İcmal Cetvelindeki kayıtlı değerleri ile 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabındaki kayıtlı değerlerinin uyuşmadığı görülmüştür.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı ve 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla, "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" Bakanlar Kurulu kararı ile kabul edilmiş ve Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinde, kamu idarelerinin mülkiyetindeki ve çeşitli yollarla kendilerine kullanım hakkı verilen taşınmazlarını Yönetmelikte belirtilen cinslere göre ekte yer alan formlara kaydetmeleri ve mali hizmetler birimince de bu formların konsolide edilerek Yönetmelik'in ekinde yer alan taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı hüküm altına alınmıştır.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanan taşınmaz kayıt formlarının ve icmal cetvellerinin incelenmesi neticesinde; taşınmaz kayıt formları esas alınarak hazırlanan icmal cetvellerindeki kayıtların tutarları ile kurum bilançosundaki taşınmazların değerlerinin birbirleriyle örtüşmediği tespit edilmiştir.

- Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar İçin İcmal Cetvelinde yer alan 2589 adet taşınmazın toplam değeri 1.566.549.004,05 TL,

- Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar İçin İcmal Cetvelinde yer alan 147 adet taşınmazın toplam değeri 123.855.127,82 TL,

- Genel Hizmet Alanları İçin İcmal Cetvelinde yer alan 60 adet taşınmazın toplam değeri 347.831,77 TL,

www.balioglu.net

• Sınırlı Ayni Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formunda yer alan 80 adet taşınmazın toplam değeri 10.294.304,98 TL olarak gözükmektedir.

Hazırlanan icmal cetvellerinde toplam 1.701.046.268,62 TL değerinde kayıt yer almasına rağmen Kurum bilançosunun 31.12.2019 tarihi itibariyle 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ile 252 Binalar Hesaplarında toplam 2.347.361.219,92 TL tutarında kayıt yer almaktadır. Kurum tarafından söz konusu uyuşmazlığın giderilmesi için 2020 yılı hesap dönemi içinde gerekli muhasebe kaydının yapıldığı belirtilmiştir.

Bu itibarla, taşınmazlara ilişkin ilgili maddi duran varlıklar hesaplarına yapılacak kayıtların taşınmaz icmal cetvellerindeki kayıtlar esas alınarak yapılacağı dikkate alındığında 2019 yılı mali tablolarında yer alan 25 Maddi Duran Varlıklar hesap grubu 646.314.951,30 TL fazla görünmektedir.

BULGU 2: Tahsisli Olarak Kullandırılan ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Gerçeği Yansıtmaması

www.balioglu.net

a) Belediye Tarafından Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Tam Olarak İzlenmemesi

Kurumun diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis ettiği taşınmazların muhasebe kayıtlarında tam olarak izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklar hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen 187'nci maddesine göre; kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenlerin yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkur Yönetmelik'in 189'uncu maddesine göre, tahsise konu edilen arazi ve arsalar tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden 250 Arazi ve Arsalar Hesabına alacak, 500 Net Değer Hesabına borç; 191'inci maddesine göre tahsise konu edilen yeraltı ve yerüstü düzenleri tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri 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; 193'üncü maddesine göre tahsise konu edilen binalar tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba 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 muhasebeleştirilir.

Yapılan incelemede; Kurum tarafından İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü, Odunpazarı Belediye Başkanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü, Seyitgazi Belediye Başkanlığı ve İl Emniyet Müdürlüğü adına toplamda 5 kuruma taşınmaz tahsis edildiği görülmüştür. Söz konusu taşınmazların toplam değeri 5.541.496,52 TL olmasına rağmen 2019 yılı mali tablolarının incelenmesi neticesinde; 500.11 Tahsis Edilen Taşınmazlar yardımcı hesabında 395.133,44 TL bakiye olduğu görülmüştür. Söz konusu tahsis işlemlerine ilişkin olarak ilgili maddi duran varlık hesapları olan 250.02, 251.02 ve 252.02 yardımcı hesaplarında ise bakiye olmadığı tespit edilmiştir. İlgili maddi duran varlık hesaplarında bakiye olmaması tahsis edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarının doğru bir şekilde yapılmadığını göstermektedir. Diğer yandan amortisman ayrılması gereken tahsise konu edilen taşınmazlar için 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının ve 500.13 Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarları Hesabının kullanılmadığı görülmüştür. Kurum tarafından tahsis edilen taşınmazlarla ilgili gerekli düzeltme kayıtlarının yapıldığı ve konu ile ilgili gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Söz konusu hesaplarda yapılan hatalı muhasebe işlemi sebebiyle 500 Net Değer Hesabı ile 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı ve 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı Belediye tarafından tahsis edilen taşınmazlara ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

b) Belediyeye Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Gerçeği Yansıtmaması

Kuruma başka kamu kurum ve kuruluşları tarafından tahsis edilen taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtlarının gerçeği yansıtmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklar hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen 187'nci maddesine göre; kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılan taşınmazların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 250 Arazi ve Arsalar Hesabının işleyişine ilişkin 189'uncu maddesinde, tahsise konu edilen arazi ve arsalar, tahsis edilen kamu idaresince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500 Net Değer Hesabına alacak kaydedileceği; 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının işleyişine ilişkin 191'inci maddesinde, tahsise konu edilen yeraltı ve yerüstü düzenleri tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500 Net Değer Hesabına alacak kaydedileceği ve ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500 Net Değer Hesabına borç, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedileceği; 252 Binalar Hesabının işleyişine ilişkin 193'üncü maddesinde ise, tahsise konu edilen binaların tahsis edilen kamu idaresince bu hesaba borç, 500 Net Değer Hesabına alacak kaydedileceği ve ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500 Net Değer Hesabına borç, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Emlak ve İstimlak Daire Başkanlığından alınan bilgi doğrultusunda Kuruma başka kamu kurum ve kuruluşları tarafından 67 adet taşınmaz tahsis edildiği ve söz konusu taşınmazların toplam değerinin 10.446.244,13 TL olduğu görülmüştür. Ancak 2019 yılı mali tablolarının incelenmesi neticesinde; 500.12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar yardımcı hesabında 19.938.806,01 TL bakiye bulunduğu tespit edilmiştir. Diğer yandan amortisman ayrılması gereken tahsise konu edilen taşınmazlar için 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının da kullanılmadığı görülmüştür. Kurum tarafından tahsisli kullanılan taşınmazlarla ilgili gerekli düzeltme kayıtlarının yapıldığı ve konu ile ilgili gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir.

Söz konusu hesaplarda yapılan hatalı muhasebe işlemi sebebiyle 500 Net Değer Hesabı ile 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı ve 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı Belediye tarafından tahsisli kullanılan taşınmazlara ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

BULGU 3: Devlet İhale Kanunu Kapsamında Yap-İşlet-Devret Usulü Çerçevesinde Yaptırılan İşlerin Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi

Kurum tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yap-işlet-devret usulü çerçevesinde yaptırılan işlerin 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında takip edilmediği ve söz konusu varlıklar için amortisman ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 200'üncü maddesinin birinci fıkrasında:

www.balioglu.net

"Hizmet imtiyaz varlıkları hesabı, hizmet imtiyaz sözleşmesine konu maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılır." hükmü,

Anılan Yönetmelik'in 201'inci maddesinin (a) bendinin birinci fıkrasında:

"Mahalli idarelere ait maddi duran varlıklardan hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilenler işletme süresinin başladığı tarihte bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydedilir." ve yine 201'inci maddenin (b) bendinin birinci fıkrasında *"Hizmet imtiyaz sözleşmesi sona erdiğinde hizmet imtiyaz varlıkları kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilir."* hükmü yer almaktadır.

Kamu Özel İş Birliği Uygulamalarının muhasebe işlemlerini düzenleyen 45 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin kapsamında mahalli idareler de yer almaktadır. Anılan Tebliğ'in "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde yap-işlet-devret modeli; *ilgili mevzuatı çerçevesinde idare adına kamu hizmeti sunmak amacıyla ihtiyaç duyulan yapım işlerinin İşletmeci/Görevli Şirket/Yüklenici tarafından finanse edilerek yapılmasını, sözleşme veya ilgili mevzuatında belirlenen süreyle sınırlı olarak belirlenen hizmet bedeli üzerinden kamu hizmetinin İşletmeci/Görevli Şirket/Yüklenici tarafından sunulmasını ve süre bitiminde hizmet imtiyaz varlığının idareye devredilmesini içeren model* olarak tanımlanmıştır.

www.balioglu.net

Anılan Tebliğ'in 6'ncı maddesinde "Taahhütlerin izlenmesi ve muhasebe kayıtları" ve 7'nci maddesinde ise "Yap-İşlet-Devret modelinde varlık ve yükümlülük kayıtlarının" nasıl yapılması gerektiği hususu ayrıntılı olarak düzenlenmiş bulunmaktadır.

Amortisman ve Tükenme Paylarını Düzenleyen 47 Sıra No.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliğinde ise amortisman ve tükenme payına tabi duran varlıklar düzenlenmiş olup, bunlar arasında 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında takip edilen duran varlıklar da yer almaktadır.

Tebliğ'in 4'üncü maddesinde, duran varlıkların amortisman ve tükenme payına tabi değerlerin maliyet bedeli olduğu, maliyet bedelinin ise, bir varlığın satın alınması, üretilmesi veya değerinin artırılması için yapılan harcamalar veya verilen kıymetlerin toplamı olduğu, bir varlık için yapılan harcamaların, kayıtlı değerine ilave edilmesi halinde, amortisman hesaplamasının varlığın yeni değeri üzerinden yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Tebliğ'in devamındaki maddelerde ise amortisman ve tükenme payı ayırma yöntemi, süre ve oranları ve muhasebe işlemleri ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Kurum tarafından 2886 sayılı Kanun çerçevesinde yürütülen ve denetimimize sunulan 12 adet yap-işlet-devret modeli çerçevesinde projesi bulunduğu, söz konusu projelerin Kamu Özel İş Birliği uygulamalarının muhasebe işlemlerini düzenleyen Genel Tebliğde tanımlandığı şekilde idare adına kamu hizmeti sunmak amacıyla ihtiyaç duyulan yapım işlerinin İşletmeci/Görevli Şirket/Yüklenici tarafından finanse edilerek yapılmasını, sözleşme veya ilgili mevzuatında belirlenen süreyle sınırlı olarak belirlenen hizmet bedeli üzerinden kamu hizmetinin İşletmeci/Görevli Şirket/Yüklenici tarafından sunulmasını ve süre bitiminde hizmet imtiyaz varlığının idareye devredilmesini içerdiği ve söz konusu projelerin 10 tanesinin işletme safhasına geçtiği görülmüştür.

Hal böyle iken yukarıya mevzuat ve yapılan açıklamalar uyarınca, İşletmeci/Görevli Şirket/Yüklenici tarafından yerine getirileceği taahhüt edilen yapım işlerinin izlenebilmesi amacıyla girişilen taahhüt tutarlarının 922 ve 923 numaralı hesaplarda takip edilmediği, bu taahhütlerin ne kadarlık kısmının yerine getirildiğinin muhasebe kayıtlarında izlenmediği, 256 Hizmet İmtiyazları Varlıkları Hesabında takip edilmesi gereken hizmet imtiyaz varlığının cari ve faaliyet döneminde elde edilmesi muhtemel vazgeçilen gelirin ve söz konusu hizmet imtiyaz varlıkları hesabına ilişkin yapılması gereken amortisman kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür. Ayrıca işletme safhasına geçmiş projeler kapsamındaki hizmet imtiyaz varlıkları toplamının 66.967.180,99 TL olduğu tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Kurum tarafından 2020 yılı hesap dönemi içerisinde gerekli düzeltme kayıtlarının yapıldığı belirtilmekle birlikte bu durum 2019 yılı mali tablolarında 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabının 66.967.180,99 TL eksik gözükmesine sebep olmaktadır.

Bu itibarla, Kurum tarafından gerçekleştirilen yap-işlet-devret modeli uygulamalarında Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun olarak muhasebe işlemlerinin yürütülmesi sağlanmalıdır.

BULGU 4: Varlık Envanteri Hesabının Hatalı Kullanılması

Kurumun mali tablolarının incelenmesi neticesinde taşınmazların kayıt değişikliği işlemlerinde 500.02 Varlık Envanteri Hesabının hatalı kullanıldığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt değişikliği işlemleri" başlıklı 11'inci maddesinde; kadastro, imar, ifraz, tevhid, cins tashihi, yüzölçüm değişikliği, kat mülkiyeti tesisi, kamuya terk gibi nedenlerle taşınmazda meydana gelebilecek değişikliklerde kayıtların kapatılıp oluşan taşınmazlar esas alınarak yeni kayıt tesis edileceği ve

terkin, satış, devir gibi mülkiyeti sona erdiren durumlarda sona eriş nedeni açıklanarak kayıtın kapatılacağı ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde; bu Yönetmelik'in yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olup hesaplarda yer almayan maddi duran varlıklardan envanter ve değerlemesi yapılanlar tahakkuk birimince bildirildikçe, muhasebe birimlerince ilgili maddi duran varlık hesabı ve net değer hesabına kaydedilmek suretiyle hesaplara alınacağı ve henüz kayıtlara alınmamış olan maddi duran varlıklardan herhangi bir nedenle elden çıkarılanların, öncelikle elden çıkarma değerleriyle, ilgili maddi duran varlık hesabı ve net değer hesabına kaydedilmek suretiyle hesaplara alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Yönetmelik'in 500 Net Değer Hesabının niteliğini açıklayan 346'ncı maddesinde; bu hesabın hesaplarda kayıtlı olmayan varlık ve yabancı kaynaklardan kaydi envanteri yapılarak hesaplara alınanların izlenmesi için kullanılacağı, 347'nci maddesinde ise; envanteri yapılan varlık karşılıklarının bu hesaba alacak, ilgili varlık hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Diğer yandan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde bedelsiz olarak kuruma intikal eden maddi duran varlıkların (arsa ve araziler, yeraltı ve yerüstü düzenleri, binalar) tespit edilen değerleri üzerinden ilgili maddi duran varlık hesabına borç, 600 Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği, Kurumca diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredilen maddi duran varlıkların kayıtlı değerleri üzerinden ilgili maddi duran varlık hesabına alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedileceği, satılan maddi duran varlıkların bir taraftan kayıtlı değeri ilgili maddi duran varlık hesabına, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu farkın 600 Gelirler Hesabına alacak, satış bedelinin ilgili hesaplara, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumsuz farkın 630 Giderler Hesabına borç; diğer taraftan satış bedelinin 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği hükme bağlanmıştır.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere varlık envanteri yapıldığı durumlarda 500.02 No.lu hesaba alacak ilgili varlık hesabına borç kaydı yapılması gerekmektedir. Mülkiyeti sona erdiren terkin, satış, devir durumlarında ise ilgili maddi duran varlık hesabına alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde bazı taşınmaz devir işlemlerinde 630 Giderler Hesabı yerine 500.02 Varlık Hesabına borç kaydı yapıldığı ve söz konusu devir işlemlerinin ise

toplamda 5.237.638 TL değerinde olduğu, bazı taşınmaz satış işlemlerinde taşınmazın satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu farkın 600 Gelirler Hesabına alacak kaydedilmesi gerekirken 500.02 Varlık Hesabına alacak kayıt yapıldığı görülmüştür. Diğer yandan tevhid ve ifraz gibi kayıt değişikliği işlemlerine ilişkin olarak taşınmaz işlem fişi ile muhasebe kayıtları karşılaştırıldığında taşınmazların kayıtlara giriş ve çıkış tutarlarının birbirinden farklı olduğu görülmüş olup toplamda 38.015.598 TL değerinde çıkış işleminin kullanılan muhasebe programından kaynaklı olarak ilgili maddi duran varlık hesabına ve Net Değer Hesabına yansımadığı tespit edilmiştir

Kurum tarafından yapılan hatalı kayıtların tespit edildiği ve konu hakkında gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

Yapılan hatalı muhasebeleştirme işlemleri neticesinde 2019 yılı mali tablolarında 500 Net Değer Hesabı 32.777.960 TL, Maddi Duran Varlıklar hesap grubu 38.015.598 TL fazla ve 630 Giderler Hesabı 5.237.638 TL eksik görünmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 5: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İşçiler için ayrılan kıdem tazminatı tutarının gerçeği yansıtmadığı ve hatalı muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 281 ve 330'uncu maddelerinde 372/472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının niteliği ile ilgili olarak; bu hesapların, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları ile uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Mezkur Yönetmelik'in 282 ve 331'inci maddelerinde ise söz konusu hesapların işleyişi açıklanmıştır. Buna göre faaliyet dönemi sonlarında dönem sonu işlemleri yapılırken çalışan işçiler için yıllık kıdem tazminatları hesaplanarak uzun vadede ödenecek kıdem tazminatı tutarları 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedilmelidir. Ayrıca yılsonlarında vadeleri bir yılın altına düşen ve faaliyet dönemi içerisinde ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarları 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına borç kaydedilmelidir. Son olarak da ödenen tazminatlar 372 hesaba borç, ödemenin şekline göre ilgili hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilmelidir.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından kamu idarelerinde işçi statüsünde istidam edilen personel için kıdem tazminatı karşılığı ayırma işlemlerinde uygulama birliği sağlamak amacıyla 20.05.2016 tarih ve 9430 sayılı "Kıdem Tazminatı" konulu Genel Yazı yayımlanmıştır.

İlgili yazıda kıdem tazminatları karşılıklarının izlenebilmesi amacıyla detaylı hesap planlarında yer alan ana hesap kodları ile yardımcı hesap kodları ayrıntılı olarak gösterilmiştir. Ayrıca söz konusu işlemler ile ilgili gerekli açıklamalar yapılmış ve örnek muhasebe kayıtları gösterilmiştir.

Bu açıklamalarda özellikli olarak, kamu idarelerinde işçi statüsünde istihdam edilen personelin, 2015 ve daha önceki yıllarda ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılık tutarları ile 2016 yılı ve sonraki yılların dönem sonlarında ayrılacak kıdem tazminatı karşılık tutarlarının muhasebeleştirilmesinde ayrıma gidilmiştir. Şöyle ki;

- Kamu idarelerinde işçi statüsünde istihdam edilen personelin, 2015 ve daha önceki yıllarda ayrılması gereken kıdem tazminatı tutarları, hizmet yılı ile yıllık kıdem tazminatı tutarının çarpılması suretiyle kamu idarelerinin ilgili birimlerince hesaplanarak liste halinde en geç 30.06.2016 tarihi itibarıyla muhasebe birimlerine gönderilecek ve muhasebe birimleri de yapılan bildirimler üzerine listede yer alan toplam tutarlar üzerinden 500 Net Değer Hesabına borç, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak;

- 2016 yılı ve sonraki yılların dönem sonlarında, kamu idarelerinden alınan kıdem tazminatı hesaplama listesinin toplam tutarı muhasebe birimlerince 630 Giderler Hesabına borç, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yukarıdaki yer verilen mevzuat hükümleri ve Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından gönderilen Genel Yazı gereğince Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin kıdem tazminatı karşılıklarına ilişkin muhasebe kayıtları incelenmiş ve aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

1) 500 Net Değer Hesabına yalnızca Muhasebat Genel Müdürlüğünün Genel Yazısında belirtildiği şekilde kayıt yapılması gerekmekte iken, Kurum tarafından 2019 yılı dönem sonunda 32.520.243,60 TL tutarında kıdem tazminatı karşılığı, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak, 500 Net Değer Hesabına borç kaydedilmiş ve 630 Giderler Hesabı kullanılmamıştır.

www.balioglu.net

2) 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında kayıtlı önceki dönemlere ait tutarların, o yıl için belirlenen kıdem tazminatı tutarı üzerinden güncellenmesini teminen, İdarenin ilgili birimlerinden alınan kıdem tazminatı güncelleme listesinde yer alan toplam tutarın, 630 Giderler Hesabına borç, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedilmesi gerekirken, 2019 yılında 32.520.243,60 TL olarak hesaplara alınan kıdem tazminatı karşılıkları tutarının 12.065.288,00 TL'sinin 2018 yılında kayıtlara alınmış önceki yıllara ait tutarlar olduğu anlaşılmıştır. 2019 yılında güncellenen tutarların kayıtlara alınması gerekirken mükerrer kayıt yapılarak söz konusu tutar tekrardan 472 No.lu hesaba alacak, 500 No.lu hesaba borç kaydedilmiştir.

3) Önceki yıllarda hesaplanarak 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına kaydedilmiş tutarlardan, izleyen dönemde ödeneceği kamu idarelerince muhasebe birimlerine bildirilen tutarların dönem sonlarında 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına borç, 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedilmek suretiyle süre güncellemesi yapılması gerekirken bu işlem gerçekleştirilmemiştir.

www.balioglu.net

4) Yıl içerisinde ödenen kıdem tazminatı tutarlarının Genel Yazıda belirtildiği gibi bir taraftan karşılık ayrılmış kısmı 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına, karşılık ayrılmamış kısmı ise 630 Giderler Hesabına borç, ödenecek tutar 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, ya da ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan toplam tutar 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydı yapılması gerekirken, ödemeler esnasında 372, 472, 630, 103, 830, 835 No.lu hesaplar bir arada kullanılarak kayıt yapılmıştır.

Kurum tarafından her ne kadar 2019 yılında kıdem tazminatı tutarlarının 630 Giderler Hesabına alınarak işlem yapıldığı belirtilse de 2019 yılı mali yılı sonunda hesaplanan kıdem tazminatı karşılıklarının 500 Net Değer Hesabına borç, 472 Kıdem Tazminatı karşılıklarına alacak kaydedilerek muhasebeleştirildiği görülmüştür. Kurum tarafından bahsedilen 630 Giderler hesabına kaydetme durumu 2019 yılı içinde ödemesi yapılan kıdem tazminatlarına ilişkin yapılan kayıtlardır. Kaldı ki bulgu metninde de 2019 yılı içinde yapılan ödemeler esnasında 372, 472, 630, 103, 830, 835 No.lu hesaplar bir arada kullanılarak kayıt yapılması durumu eleştiri konularımızdan bir diğeridir. Bulguda bahsi geçen diğer hatalı uygulamaların ise düzeltildiği ve bundan sonraki süreçte gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

Yapılan hatalı muhasebe işlemleri neticesinde 2019 yılı mali tablolarında 630 Giderler Hesabı 20.454.955,60 TL, 500 Net Değer Hesabı 32.520.243,60 TL eksik, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı 12.065.288,00 TL fazla görünmektedir.

BULGU 6: Taşınır Mal Yönetiminde Hatalı Uygulamalar Bulunması

Kurum tarafından taşınırların çeşitli nedenlerle elden çıkarılmasına ilişkin muhasebe ve taşınır işlemlerinin mevzuata aykırı ve fiili durumu yansıtmayan biçimde yapıldığı tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu" başlıklı 13'üncü maddesinin birinci fıkrasında;

"Taşınırlar, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşınırın ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedilir." denilmek suretiyle, taşınırların giriş ve çıkış işlemlerinin hangi durumda yapılacağı ifade edilmiştir.

Ancak taşınır satış işlemlerinin incelemesinde, mevcut taşınırların çeşitli nedenlerle elden çıkarılmasında muhasebe ve taşınır işlemlerinin mevzuata aykırı ve fiili durumu yansıtmayan biçimde yapıldığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınır ve taşınmaz satışı" başlıklı 46'ncı maddesinin birinci fıkrasına göre, genel bütçe dışındaki kamu idarelerine ait taşınır ve taşınmazların elden çıkarılması kanunlarında ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen yetkili organlarının kararıyla mümkündür.

19.03.2001 tarih ve 2001/15 sayılı Başbakanlık Genelgesinde, 7/2156 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı hükümleri çerçevesinde *"her türlü hurda malzemenin kamu kurum ve kuruluşlarınca Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu Hurda Sanayi İşletmeleri (Hurdasan) A.Ş.'ye satış suretiyle devri"* düzenlenmiş olup, uygulamada Kurum tarafından bu şekilde işlem tesis edildiği görülmüştür.

Ancak Kurum tarafından çeşitli nedenlerle kullanılma olanağı kalmayan maddi duran varlıklardan hurdaya ayrılmasına karar verilenlerden ekonomik değer taşıyanların ilgili hesaba alınmasında ve daha sonra satışının yapıldığında ilgili taşınırın kayıttan düşülmesinde mevzuata uygun muhasebe işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kurum uygulamasının incelenmesinde, çeşitli nedenler kullanılma imkanı kalmayan varlıklardan hurdaya ayrılmasına karar verilenlerden ekonomik değer taşıyanların ilgili

kayıtlara alınmasında doğru kayıtların yapıldığı görülmekle birlikte satış işleminde yalnızca gelir kayıt işlemlerinin yapılmış olması nedeniyle 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında artık Kurumun uhdesinde bulunmayan taşınırların muhasebe kayıtlarının mevcut olduğu ayrıca aynı nedenle 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabında da mevcut olmayan bir taşınır için ayrılan amortisman bulunduğu görülmüştür.

Yukarıda açıklanan durum sebebiyle, hem Kurumun envanterinde bulunan taşınırların fiili durumu doğruyu yansıtmamakta hem de mali tabloların doğrululuk ve güvenirliğini zedelemektedir. Kurum tarafından 2020 yılı hesap dönemi içerisinde gerekli muhasebe kaydının yapıldığı ve halen de yapılmaya devam edildiği belirtilmiştir.

Bu itibarla; Kurum tarafından cari ve geçmiş yıllara ilişkin çalışmanın tamamlanmak suretiyle 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ve 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabının doğru ve güvenilir bilgi sunması sağlanmalıdır.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

www.balioglu.net

BULGU 1: Bedelsiz Devredilen Taşınmazlar İçin Tapu Kütüğüne Şerh Konulmaması

Kurum tarafından bedelsiz devredilen taşınmazlar için mevzuat gereğince amacına uygun kullanılmaması halinde geri alınacağına dair tapu kütüğüne şerh konulması gerekirken bu hususa riayet edilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 45'inci maddesinin üçüncü fıkrasında; kamu idarelerinin, ihtiyaç fazlası taşınırları ile görmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinde kullanılacağına ve amacına uygun kullanılmaması halinde geri alınacağına dair tapu kütüğüne şerh konulması kaydıyla taşınmazlarını diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredebileceği hüküm altına alınmıştır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in 12'nci maddesine göre de, anılan Kanun'un 45 inci maddesi çerçevesinde, mülkiyetlerinde bulunan taşınmazları, görmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinde kullanılacağına ve amacına uygun kullanılmaması halinde geri alınacağına dair tapu kütüğüne şerh konulması kaydıyla bedelsiz olarak birbirlerine devredebilecekleri, devredilen taşınmazların, hizmetin devamı süresince kullanılabileceği ancak bu taşınmazların devir amacının ortadan kalkması veya amacına uygun kullanılmaması halinde, maliki kamu idaresince geri alınabileceği düzenlenmiştir.

Anılan Yönetmelik'in 13'üncü maddesinde ise, şerh düzenlemesinin nasıl olması gerektiğine ayrıntılı olarak yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, Kurum tarafından 5018 sayılı Kanun'un 45'inci ve 5393 sayılı Kanun'un 75/d maddesine göre yapılan bedelsiz devir işlemlerinde tapu kütüğüne şerh konulması şartının yerine getirilmediği görülmüştür.

Kurum tarafından bahsi geçen şerh işlemlerinin yapıldığı ve bundan sonra yapılacak bedelsiz devir işlemlerinde devir amacı doğrultusunda gerekli şerhlerin konulması hususuna dikkat edileceği belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Belediye Şirketlerine Devredilen Yerlerin İhalesiz Olarak Alt Kiracılara Kiralanması

Belediye şirketlerine 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesi uyarınca devredilen yerlerin, şirketler tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine aykırı olarak alt kiracılara kiralandığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 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. (Ek cümle:12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.*" hükmü yer almaktadır.

Anılan madde uyarınca belediye şirketlerinin kendilerine devredilen yerleri üçüncü kişilere devredebilmeleri için 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale yapmaları gerekmektedir.

Belediyenin kendi şirketlerine 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine göre devrettiği muhtelif yerlerde bulunan sosyal tesis, büfe, otopark ve çay bahçesi gibi alanlar bulunmaktadır. Emlak Daire Başkanlığından alınan bilgilerden, belediye şirketlerince 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale yapılmaksızın mevcut sözleşmelere süre uzatım kararları vermek suretiyle aynı kiracılara işlettirildiği tespit edilmiştir. Bu yerlerin; Sazova parkı içerisinde bulunan

209/D-E numaralı işyeri, Sazova parkı içerisindeki 209/C numaralı işyeri, terminal içerisindeki 109 numaralı işyeri ile Haller Gençlik Merkezi içerisindeki işyerlerinden bazılarının olduğu görülmüştür.

Kurum tarafından gözetim ve denetim yükümlülüğünün yerine getirileceği ve gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

Buna göre; kurumun kendi şirketlerine devrettiği yerlerin üçüncü kişilere devrinde 2886 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak alt kiralamaların gerçekleştirilmesi ve belediyenin kiraladığı yerlere ilişkin gözetim ve denetim yükümlülüğünün yerine getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Taşınmaz Kira Sözleşmelerinin Noter Tasdikli Olmaması ve Sözleşme Hükümlerinin Uygulanmaması

www.balioglu.net

Kurumun 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yap-işlet-devret usulüyle yaptırdığı işlerin incelenmesi neticesinde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

a) Yap-işlet-devret usulüyle yaptırdığı işlerden bazılarının noterlikçe tescil edilmediği görülmüştür.

2886 sayılı Kanun'un "Sözleşme yapılmasında müteahhit veya müşterinin görev ve sorumluluğu" başlıklı 57'nci maddesinin birinci fıkrasında, *"Sözleşme yapılması gerekli olan hallerde müteahhit veya müşteri 31 inci maddeye göre onaylanan ihale kararının veya Maliye Bakanlığının vizesi gereken hallerde bu vizenin yapıldığının bildirilmesini izleyen günden itibaren 15 gün içinde geçici teminatı kesin teminata çevirerek noterlikçe tescil edilmiş sözleşmeyi, idareye vermek zorundadır*." düzenlemesi bulunmaktadır.

2886 sayılı Kanun'a göre ihale komisyonunun verdiği kararın ita amirince onaylanmasından sonra 15 gün içinde ihaleyi kazanan müşterinin noterlikçe tescil edilmiş sözleşmeyi idareye vermesi gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, halen yürürlükte bulunan yap-işlet-devret usulündeki bazı işlere ait sözleşmelerin idare ile kiralayan arasında imzalanarak notere tescil ettirilmediği görülmüştür.

Kurum tarafından bundan sonraki 2886 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilecek yap-işlet-devret usulüyle yaptırılacak işlere ait sözleşmelerin noter tesciline tabi tutulacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

b) Mustafa Kemal Paşa Mah. 716 Ada, 22 Parseldeki Otopark, Hacıalibey Mah. 670 Ada, 75 parsel ile İstiklal Mah. 13217 Ada, 6 parselde bulunan işlerine ait Tesis İşletme Sözleşmelerinin 10/e bendinde; *"söz konusu otoparkta Encümen tarafından belirlenen otopark ücret tarifesi uygulanacaktır"* hükmü yer almaktadır.

Anılan düzenleme sözleşmenin amir hükümlerinden olup, sözleşmelerin diğer tüm maddeleri gibi idare ile kiracıyı (müşteriyi) bağlamaktadır.

Ancak yapılan incelemede, sözleşmede yer alan ve amir hüküm niteliğinde olan *"otopark ücretlerinin encümen tarafından belirleneceği"* hükmüne göre işlem yapılmadığı, belediye encümenin bu konuda herhangi bir karar almadığı görülmüştür.

Kurum tarafından bahsi geçen sözleşmelerde yer alan otopark ücretlerine ilişkin tarifenin Büyükşehir Belediyesi Encümeninin 10.06.2020 tarih ve 330 sayılı kararıyla kabul edildiği ve uygulanmak üzere Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığınca ilgililere tebliğ edileceği belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 4: Taşınmazları Kiralayan Kişilerin Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmemesine Karşın İhale Yasaklısı Yapılmaması

Taşınmazı kiralayıp sözleşme imzalayan bazı kişilerin sözleşmede belirlenen yükümlülüklerini yerine getirmemesi sebebiyle sözleşmenin fesih edilerek kesin teminatının gelir kaydedilmesine karşın 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 84'üncü maddesine göre işlem yapılmadığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "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. Gelir kaydedilen kesin*

teminat, müteahhit veya müşterinin borcuna mahsup edilemez." denilmiş ve İdarelerce İhalelere Katılmaktan Geçici Yasaklama başlıklı 84'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında da, "*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.*" düzenlemesi yapılmıştır.

Kira sözleşmesinde belirtilen yükümlülüğünü yerine getirmeyen müşteri (kiracı) hakkında 2886 sayılı Kanun'un 62'nci maddesine göre kesin teminatın gelir kaydedilmesine karar verilerek alacaklar için icra yoluna başvurulmaktadır. Ancak eylem taahhüdün sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeme olduğuna göre 2886 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinin üçüncü fıkrasına göre de işlem yapılması gerekir.

Ancak yapılan incelemede, sözleşme yapıldıktan sonra taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen ve 2886 sayılı Kanun'un 62'nci maddesi çerçevesinde sözleşmeleri fesholunan iki müşteri (kiracı) hakkında yasaklama kararlarının uygulanmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Kurum tarafından müteakip uygulamalarda sözleşme hükmüne uymadığı gerekçesi ile sözleşmesi feshedilen kiracılarla ilgili 2886 sayılı Kanun'un 62'nci maddesi ile 84/3'üncü maddesinin titizlikle uygulanmasının sağlanacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 5: Tıbbi Atık Sterilizasyon Tesisi İhale Sürecinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

Kurum tarafından gerçekleştirilen Tıbbi Atık Sterilizasyon Tesisi ihale sürecinin incelenmesinde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

a) Tıbbi Atık Sterilizasyon İhalesi muhammen bedelinin hatalı belirlendiği tespit edilmiştir.

16.04.2008 tarihinde ihalesi yapılan Tıbbi Atık Sterilizasyon Tesisinin Kurularak Toplama ve İşletme Hakkının Kiraya Verilmesi işinin sözleşmesi 16.05.2008 tarihinde akdedilmiştir. İşin toplam süresi toplam 10 yıl olup, 16.05.2018 tarihinde sözleşme süresi sona

ermiştir. Buna bağlı olarak, Kurum tarafından 06.03.2018 tarihinde ihale işlemlerine esas hazırlıklara başlanmıştır. Bu hazırlık kapsamında yapılan çalışmalardan birisi de, muhammen bedelin tespitidir. Bu çerçevede, Kurum tarafından idare personellerinden komisyon teşekkül ettirilerek muhammen bedelin tespiti çalışması 24.04.2018 tarihinde tamamlanmıştır.

2008 yılında gerçekleştirilen ihale 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çerçevesinde yap-işlet-devret uygulamasına bağlı olarak gerçekleştirilmiş olup, sözleşmeye göre 10'uncu yılın sonunda müteahhidin tıbbi atık sterilizasyon tesisi, araç, makine ve teçhizat gibi demirbaşları idareye devretme yükümlülüğü bulunmaktadır. Nitekim 22.06.2018 tarihinde düzenlenen tutanakla da, başta tıbbi atık tesisi olmak üzere ihale dokümanı kapsamında devri öngörülen tüm demirbaşların kuruma devir işlemleri gerçekleştirilmiştir. Daha somut bir ifadeyle, ihale dokümanı kapsamında yer alan tıbbi atık tesisi ve tüm demirbaşların mülkiyet ve tasarruf hakkı idareye geçmiştir. Bu çerçevede, 2018 yılında gerçekleştirilen ihale kapsamında başta tıbbi atık sterilizasyon tesisi olmak üzere idarenin mülkiyetinde bulunan tüm demirbaşların yıpranma paylarının da muhammen bedelin belirlenmesinde dikkate alınması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Ancak komisyon tarafından hazırlanan muhammen bedelin incelenmesinde; sadece geçmiş yıllar atık bedellerinin değerlendirmeye alındığı, 2018 yılı itibariyle Kurum envanterine girmiş bulunan bina ve demirbaşların yıpranma paylarının muhammen bedelin belirlenmesinde dikkate alınmadığı görülmüştür.

Her ne kadar işletmecinin sözleşme ve şartname hükümlerine göre, tesisi işletirken bina, ve demirbaşların tüm bakım ve onarımları zamanında tam ve eksiksiz olarak yapmakla yükümlü olduğu, işin süresi sonunda da tesisin tüm makine ve ekipmanları çalışır, bina ve demirbaşları da sağlam durumda idareye teslim etmek zorunda olduğundan dolayı muhammen bedelin tespitinde bina ve demirbaşların yıpranma paylarının dikkate alınmadığı belirtilmişse de, söz konusu sözleşme ve şartname hükümlerinin gerek bina gerekse demirbaşların olağan kullanımlarına bağlı olarak ortaya çıkan yıpranmalarını karşılamadığı görülmektedir.

Bahsi geçen sözleşme ve şartname hükümlerine göre, tesisin işletilme sürecindeki bina ve demirbaşların tüm bakım ve onarımlarının yaptırılması periyodik bakım onarım niteliğindedir. Bu nitelikteki bir bakım ve onarımın bahsi geçen bina ve demirbaşların olağan kullanımları sonucunda ortaya çıkan yıpranmalarını ihtiva etmesi mümkün değildir. Periyodik olarak yapılacak bakım onarım bina ve demirbaşın olağan yıpranması sonucu ortaya çıkacak değer kaybını telafi etmeyecek sadece bahsedilen tesisin işlerliğinin sağlanmasına katkı sunacaktır. Örneğin sözleşmenin bitiminden sonra ekonomik ömrünü dolduracak bir

demirbaşın sözleşme süresi içerisinde periyodik bakımı onarımı işletmeci tarafından karşılanmakla birlikte bu demirbaşın sözleşmenin bitiminden sonra yenilenmesi durumunda maliyetin idarece karşılanması gerekecektir. İlave olarak ihale sürecinin üç yıllık bir dönemi kapsadığı ve tesislerin ekonomik ömrünün de bu süreden daha uzun olduğu düşünüldüğünde, bina ve demirbaşların normal kullanımlarından dolayı yıpranmaları için yüklenicinin herhangi bir maliyete katlanmayacağı değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, ihale süresinin bitiminde yapılacak müteakip muhammen bedel tespiti çalışmalarnda kurum mülkiyetinde olan bina, makine ve teçhizatların yıpranma paylarının dikkate alınması gerektiği değerlendirilmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

b) 2018 yılında gerçekleştirilen ihale hazırlıklarına zamanında başlanılmamasına bağlı olarak ecrimisil uygulamasına sebebiyet verildiği görülmüştür.

16.04.2008 tarihinde ihalesi yapılan Tıbbi Atık Sterilizasyon Tesisinin Kurularak Toplama ve İşletme Hakkının Kiraya Verilmesi işinin sözleşmesi 16.05.2008 tarihinde imzalanmıştır. Sözleşmeye göre işin toplam süresi 10 yıl olup, 16.05.2018 tarihinde sözleşmenin sona ereceği açıktır. Dolayısıyla söz konusu ihale konusu iş kapsamında yapılacak tüm hazırlık süreçlerinin (ihale dokümanlarının hazırlanması, gerekli değişikliklerin yapılması, muhammen bedel tespit çalışmaları, ihale ilan süreleri gibi) göz önünde bulundurulması suretiyle ihaleye esas çalışmaların başlatılması gerekmektedir. Aksi durumun varlığı, ihalenin istenilen zamanda yapılmasına engel oluşturarak rekabet ortamının sağlanmaksızın işin aynı yüklenici ile yürütülmesine sebep olacaktır.

Nitekim ihale hazırlıklarına geç başlanılmasına bağlı olarak istisnai bir durum olan ve taşınmazın, idarenin izni dışında ya da bir malın sahibinin, rızası dışında gerçek veya tüzel kişilerce bu malı kullanmakla bir zarara uğrayıp uğramadığına veya işgalcinin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın, taşınmazın işgalden önceki haliyle elde edilebilecek muhtemel gelir esas alınarak işgalci tarafından ödenen ve idarece tahsil edilen tazminat olarak tanımlanan ecrimisil uygulamasına yol açıldığı görülmüştür.

Kurum tarafından bundan sonraki yapılacak ihalelerin hazırlık süreçlerinin ihale tarihleri dikkate alınmak suretiyle başlatılacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

Bu itibarla, 2886 sayılı Kanun'un temel ilkeleri arasında bulunan, *"ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır"* prensibi uyarınca ihale hazırlıklarının mevcut sözleşmelerin bitim tarihleri dikkate alınarak yapılmasını sağlamak, ihalenin tüm isteklilerin katılımını sağlayacak bir rekabet ortamı oluşturmak idarenin temel amacı olmalıdır.

BULGU 6: Tramvay İşletmeciliğinin Belediye Meclisi Kararıyla ESTRAM A.Ş.'ye Devredilmesi İşleminde Hatalı Uygulamalar Yapılması

a) Belediye Meclisinin 13.11.2013 tarih ve 458 sayılı Kararı ile tüm tramvay sisteminin işletilmesi 24.12.2013 tarihinden 5(beş) yıllık süreyle ESTRAM Hafif Raylı Sistemleri Ulaşım San. ve Tic. A.Ş.'ye devredilmiştir. Söz konusu meclis kararı ve buna istinaden akdedilen sözleşmeye göre, önceki 5(beş) yıllık işletme süresi 24.12.2018 tarihinde sona ermesine rağmen 16.05.2019 tarihinde gecikmeli olarak meclis kararı alındığı, bahsi geçen meclis kararına istinaden sözleşmenin 24.05.2019 tarihinde akdedildiği ve gecikilen süre zarfında bir meclis kararı ve bağlı olarak sözleşme olmaksızın tüm tramvay sistemi işletmesinin anılan şirket tarafından yürütüldüğü tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 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..." hükmü yer almaktadır.

Anılan hüküm doğrultusunda Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin 13.11.2013 tarih ve 458 sayılı Kararı alınmış olup, bu kararda; eski ve yeni tramvay hatlarını kapsayan tüm tramvay sisteminin işletilmesi 24.12.2013 tarihinden itibaren 5(beş) yıllık süre ile ESTRAM Hafif Raylı Sistemleri Ulaşım San. ve Tic. A.Ş.'ye devredilmiştir. Bahsi geçen meclis kararında belirtilen 5 (beş) yıllık süre 24.12.2018 tarihinde dolmasına rağmen yeni meclis kararı 16.05.2019 tarihinde alınmış ve bu meclis kararına istinaden adı geçen şirket ile 24.05.2019 tarihinde sözleşme akdedilmiştir. Mevcut sözleşmenin bitim tarihinden yeni sözleşme dönemine kadar olan süre zarfında herhangi bir meclis kararı ve buna dayalı sözleşme olmadığından bu dönemde fiili olarak 2013 tarihli meclis kararında yer alan düzenlemeler uygulanagelmiştir. Ancak 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine göre, mevcut sözleşmenin sona erdiği tarihin bitiminden itibaren yeni bir meclis kararı alınarak süre ve bedel belirlemesinin yapılması gerekliliği ortadadır.

Ancak yapılan incelemede, 24.12.2018 – 24.05.2019 tarihleri arasında bir meclis kararı ve buna dayalı olarak akdedilen bir sözleşme olmaksızın tüm tramvay sisteminin işletilmesi işinin ESTRAM Hafif Raylı Sistemleri Ulaşım San. ve Tic. A.Ş. tarafından hukuki bir zemine dayanmaksızın yürütüldüğü görülmüştür.

Kurum tarafından sözleşmenin bitim tarihinden, yeni sözleşmenin imzalandığı tarihe kadar bir önceki imzalanan sözleşme hükümlerinde belirtilen paylara ilişkin tahakkuk ve tahsilatların gerçekleştirildiği ve konu ile gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

b) 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26'ncı maddesi kapsamında yapılan tramvay işletmeciliğinin devri kapsamına reklam gelirleri ile tramvay sisteminin ortak alanlarının kiralanmasından elde edilecek gelirlerin dâhil edilmesinin ve meclis kararında yer almayan bir düzenlemenin sözleşmeye ithal edilmesinin anılan Kanun ve meclis kararına uygun düşmediği değerlendirilmektedir.

16.05.2019 tarihli Meclis Kararında; mevcut işletimine devam eden hatlar, ihalesi yapılmış ve yapımı devam eden hatlar ile sözleşme süresi içinde yapılacak ve işletmeye alınacak yeni tramvay işletmeciliğinin, 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi hükmü uyarınca 10(on) yıl süre ile ESTRAM Hafif Raylı Sistemleri Ulaşım San. ve Tic. A.Ş.'ye verilmesine, sözleşme süresi içinde tramvaya ait yolculuk gelirlerinden KDV çıkarıldıktan sonra kalan tutar üzerinden aylık olarak %1 (yüzde bir) oranında katkı payı (işletme bedeli) ödenmesine karar verilmiştir.

Anılan meclis kararına istinaden akdedilen 24.05.2019 tarihli sözleşmenin "İşletmenin Gelirleri" başlıklı 5'inci maddesinde, işletmecinin gelirleri; elektronik ücret toplama sistemi kapsamında elde edilecek gelirler, reklam gelirleri, tramvay sisteminin ortak alanlarının kiralanmasından elde edilecek gelirler ile faaliyetlerle ilgili diğer gelirlerden oluşmaktadır.

5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi ile kanun koyucu tarafından belirlenen bazı faaliyetlerin büyükşehir belediyeleri tarafından bizzat işletilmesine veya belediye veya bağlı kuruluşlarının %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere 2886 sayılı Kanun hükümlerine bağlı kalınmaksızın devredilmesine imkân tanınmıştır. Madde hükmünden de görüleceği üzere, belediye şirketine işletmesi devredilen faaliyet, toplu taşıma hizmetinin kendisidir. Yoksa büyükşehir belediyesinin mülkiyeti veya tasarrufundaki toplu ulaşım hizmetlerinin devri bu faaliyet alanındaki gelir unsurlarının da devrini ihtiva etmemektedir. Ayrıca toplu taşıma hizmetinin yürütüldüğü saha içerisinde yer aldığı ve bu faaliyetin bir parçası olduğu saikiyle bu alanda yer alan gelir unsurlarının 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi çerçevesinde değerlendirilerek devrinin sağlanmasının anılan mevzuata uygun düşmediği değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

Diğer taraftan devre imkân sağlayan 16.05.2019 tarihli meclis kararında, sadece tramvay sistemi işletmeciliğinin devrinden bahsedilmekte olup, reklam gelirleri ile tramvay sisteminin ortak alanlarının kiralanmasından elde edilecek gelirler zikredilmemiştir. Bu çerçevede, meclis kararında yer almayan bir düzenlemenin sözleşmeye ithal edilmesi meclis kararında verilen yetki sınırının aşılması anlamına gelmektedir.

Bu itibarla, tramvay işletmeciliğinin devrinin 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamına uygun olarak yapılması sağlanmalıdır.

Kurum tarafından müteakip yapılacak iş ve işlemlerde gerekli hassasiyetin gösterileceği, meclis kararında yer almayan bir düzenlemenin sözleşmeye ithal edilmemesi konusunda gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

c) Bulgunun (b) bendinde yer alan reklam alanlarının kullanılması neticesinde elde edilen ilan ve reklam unsurlarına ilişkin ilan ve reklam vergisi tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Konu" başlıklı 12'nci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, İlan ve Reklam Vergisine tabi olduğu,

Aynı Kanun'un "Mükellef ve Sorumlu" başlıklı 13'üncü maddesinde, İlan ve Reklam Vergisinin mükellefinin, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dâhil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişiler olduğu, ilan ve reklam işlerini mutat meslek olarak ifa edenlerin, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumlu oldukları,

"Verginin tarhı ve ödenmesi" başlıklı 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 mutad 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, beyannamelerin vergi tarifesinin 1, 2, 3, 4, 5 ve 6'ncı bentlerinde yazılı ilan ve reklamlarda bunların yayınlandığı, dağıtıldığı veya teşhir edildiği mahallin belediyesine verileceği, İlan ve Reklam Vergisinin beyanname verme süresi içinde ödeneceği, düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen hükümlerden de anlaşılacağı üzere, İlan ve Reklam Vergisi mükellefinin, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişiler olduğu ve

bu kişiler tarafından ilan ve reklam işinin yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce ilgili belediyeye beyan edilmesi gerektiği, ilan ve reklam işlerini mutat meslek olarak ifa edenler ise başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirileceği ve aynı süre içerisinde ilgili belediyeye yatırmaktan sorumlu olduğu belirtilmektedir.

Yapılan incelemede, 16.05.2019 tarihli Meclis Kararına istinaden hazırlanan sözleşme kapsamında ESTRAM A.Ş.'ye tahsis edilen reklam alanlarının kullanılması suretiyle elde edilen ilan ve reklam gelirleri için büyükşehir belediyesine bir beyanda bulunulmadığı ve söz konusu verginin ödenmediği görülmüştür.

Ancak 2464 sayılı Kanun'un yukarıya alınan amir hükümleri çerçevesinde, ESTRAM A.Ş.'ye tahsis olunan reklam alanlarının kullandırılması suretiyle elde edilen gelirlerin ilan ve reklam vergisinin takip ve tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

Kurum tarafından reklam alanlarının kullanılması neticesinde elde edilen ilan ve reklam unsurlarına ilişkin İlan ve Reklam Vergisinin tahakkuk ve tahsilatına ilişkin gerekli iş ve işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 7: D Plaka Hatlarının Belediye Kanunu'na Aykırı Olarak İhale Yapılmadan Süresiz Olarak Verilmesi

Dolmuş Plaka (D plaka) hatlarının il trafik komisyonun kararı ile süresiz verildiği tespit edilmiştir.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12'nci maddesinde*; trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek* görev ve yetki olarak il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

Bu Kanun'a dayanılarak 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Kararın amacı; *vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı,*

verilme usul ve esaslarını tespit etmek olup, kararın *2918 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan İllerde uygulanacağı* belirtilmiştir.

Anılan Usul ve Esasların 3'üncü ve 5'inci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, dolmuş plakalarının; geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara muhammen bedeli ve süresi belirtilmek şartıyla il trafik komisyonu tarafından ihale yoluyla verilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin 9'uncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesinin 5'inci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasındaki hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyelerin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanununa göre toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye ait olduğu anlaşılmakla birlikte belediyelere ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir.

www.balioglu.net

5393 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinde; bu Kanunla, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun uygulanmayacağı ifade edilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisinde il trafik komisyonun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Bu tarihten sonra alınan il trafik komisyon kararları yetki yönüyle geçersizdir.

Danıştay 13. Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No: 2014/384, 2014/ 1950 No.lu Kararlarında, belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini;

- Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu,

- Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yılla sınırlı olduğu,

- Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği

- Yukarıda usullere gördürülecek hizmetlere ilişkin ihalelerin 2886 Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, yönünde hükümler verilmiştir.

Aynı Dairenin Esas No:2014/1735, 2014/2859 No.lu Kararında; *"... davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işlettirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemeden, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle, ilk derece mahkemesi tarafından davanın reddine karar verilmiş olup, bu Danıştay tarafından da onanmıştır."* Danıştay'ın bu kararı ve bu yöndeki müstakar diğer kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

www.balioglu.net

Diğer taraftan kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay 10. Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı kararına göre;*"...Kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir."*

Yukarıda belirtilen yüksek yargı kararları ışığında, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün gözükmemekle birlikte mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir.

İl trafik komisyonu tarafından 12 adet D plakanın verilmesinde kira süresinin belirtilmemesi 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına aykırı olduğu gibi il trafik komisyonu kararı ile süresiz olarak verilen toplu taşıma haklarının kazanılmış bir hak olarak

değerlendirilemeyeceği de açıktır. Bu çerçevede, 12 adet D plakasının süresi ve şartları da belirtilerek Belediye Kanunu'na uygun olarak ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

Ayrıca yukarıda belirtilenlerin dışında kalan 156 adet plakanın hangi tarihli kararlarla ve ne şekilde tahsis edildiğine ilişkin detaylı bilgi ve belgeye ulaşılamamakla birlikte belediyenin toplu ulaşım hizmetlerinin kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredilebileceği en uzun süre dikkate alındığında ve söz konusu 156 adet plakanın süresiz olarak verilemeyeceği de açık olduğundan, bu hatların da süre ve şartları da belirtilmek suretiyle Belediye Kanunu'na uygun olarak ihale edilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Taksi Plakalarının Belediye Kanunu'na Aykırı Olarak İhale Yapılmadan Süresiz Olarak Verilmesi

Taksi Plakalarının (T Plaka) il trafik komisyonun kararı ile süre belirtilmeden verildiği tespit edilmiştir.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12'nci maddesinde*; trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek* görev ve yetki olarak il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

Bu Kanun'a dayanılarak 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Kararın amacı; *vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek olup*, kararın *2918 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan illerde uygulanacağı* belirtilmiştir.

Anılan Usul ve Esasların 3'üncü ve 5'inci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, taksi plakalarının; geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara muhammen bedeli ve süresi belirtilmek şartıyla il trafik komisyonu tarafından ihale yoluyla verilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

www.balioglu.net

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin 9'uncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesinin 5'inci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasındaki hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyelerin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye ait olduğu anlaşılmakla birlikte belediyelere ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir.

5393 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinde; bu Kanunla, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun uygulanmayacağı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisinde il trafik komisyonun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Bu tarihten sonra alınan il trafik komisyon kararları yetki yönüyle geçersizdir.

Danıştay 13. Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No:2014/384, 2014/1950 No.lu Kararlarında, belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini;

- Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu,
- Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yılla sınırlı olduğu,
- Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği
- Yukarıda usullere gördürülecek hizmetlere ilişkin ihalelerin Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, yönünde hükümler verilmiştir.

Aynı Dairenin Esas No:2014 / 1735, Karar No: 2014 / 2859 kararında; *"..., davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik*

olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işlettirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemeden, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle ilk derece mahkemesi tarafından davanın reddine karar verilmiş olup, bu karar Danıştay tarafından da onanmıştır." Danıştay'ın bu kararı ve bu yöndeki müstakar kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

Diğer taraftan kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay 10. Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı kararına göre;*"...Kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir."*

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen yüksek yargı kararları ışığında, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün gözükmemekle beraber mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir.

İl trafik komisyonu tarafından verilen 37 adet taksi plakasının verilmesinde kira süresinin belirtilmemesi 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına aykırı olduğu gibi il trafik komisyonu kararı ile verilen süresiz toplu taşıma haklarının kazanılmış hak oluşturmayacağı açıktır. Bu çerçevede, 37 adet taksi plakasının süresi ve şartları da belirtilerek Belediye Kanunu'na uygun olarak ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

Ayrıca yukarıda belirtilenlerin dışında kalan 431 adet plakanın hangi tarihli kararlarla ve ne şekilde tahsis edildiğine ilişkin detaylı bilgi ve belgeye ulaşılamamakla birlikte belediyenin toplu ulaşım hizmetlerinin kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredilebileceği en uzun süre dikkate alındığında ve söz konusu 431 adet plakanın süresiz olarak verilemeyeceği açık olduğundan, bu hatların da süre ve şartları da belirtilmek suretiyle Belediye Kanunu'na uygun olarak ihale edilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Servis Plakalarının 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'na Aykırı Olarak İhale Yapılmadan Süresiz Verilmesi

Eskişehir Büyükşehir Belediye sınırları içinde faaliyet gösteren servis plakalarının ihalesiz ve süresiz olarak verildiği tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7'nci maddesinin (f) ve (p) fıkralarına göre; toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bunlarla ilgili araçları ruhsatlandırmak, sayı, ücret, tarife, zaman ve güzergâhları belirlemek belediyelerin görev ve yetkisindedir.

Nitekim bu husus 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasında, "*Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek…*" denilmek suretiyle aynen zikredilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesine eklenen Ek madde de belediyenin "*…toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67'nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir*" kuralı getirilmiştir.

www.balioglu.net

5216 sayılı Kanun'un "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesinde; büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi, taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dâhilinde il trafik komisyonu yetkilerinin *ulaşım koordinasyon merkezi* tarafından kullanılacağı, ayrıca büyükşehir belediyelerine bu Kanun ile verilen görev ve yetkilerin uygulanmasında, 13.10.1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun bu Kanuna aykırı hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 8 ve 9'uncu maddelerine dayanılarak çıkarılan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin "Görev ve Yetkiler" başlıklı 18/ç maddesi ile 28'inci maddesinde; UKOME'nin ulaşım hizmetlerine ilişkin görev yetkileri açıkça belirtilmiştir.

Danıştay 13. Dairesi'nin Esas No:2015/985 ve 2015/3164 No.lu kararında, belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini;

- Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu,

- Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yılla sınırlı olduğu,
- Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği
- Yukarıda usullere gördürülecek hizmetlere ilişkin ihalelerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, yönünde hükümler verilmiştir.

Aynı Dairenin Esas No: 2014/1735, Karar No: 2014/2859 kararında; "*... davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işlettirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemeden, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle ilk derece mahkemesi tarafından davanın reddine karar verilmiş olup bu karar da Danıştay tarafından onanmıştır*." Danıştay'ın bu kararı ve bu yöndeki müstakar kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

www.balioglu.net

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay 10. Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı kararına göre;*"...Kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir."*

Yukarıda belirtilen yüksek yargı kararları ışığında, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün gözükmemekle beraber mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir.

Öte taraftan Kurumca zaman içerisinde servis araçlarından alınan ücretin mahiyeti çalışma ruhsat bedeli olmasıdır. Bu ücret ihaleye veya toplu taşıma hizmetleri hakkının

devredilmesine ilişkin değildir. Bu ücret araçların faaliyette bulunabilmesi için çalışma ruhsatı almaları karşılığında ödenen bir ücrettir. Nasıl ki belediyeden kiralanan bir gayrimenkulün belli bir amaç doğrultusunda kullanılabilmesi için çalışma ruhsatı alınması gerekiyorsa söz konusu araçların da faaliyette bulunabilmesi için çalışma ruhsatının alınması gerekir. Ama kiracının gayrimenkulün belli süre kullanımı karşılığında idareye belli bir kira bedeli ödemesi gerekir ki, bu da bu hakkın kiralanması karşılığında alınan bir bedeldir. Bu yönüyle esaslı bir şekilde birbirinden ayrılmaktadır.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi merkez bölgesi uygulamasına bakıldığında; 25.01.2006 tarih ve 2006/1 sayılı UKOME kararı ile Eskişehir İl Merkezi mülki hudutları dâhilinde servis taşımacılığı için 1327 adet S plaka belirlenmiş ve aynı kararla da bu sayı tahditlendirilmiştir. Akabinde 14.06.2006 tarih ve 2006/6-1 sayılı UKOME kararı ile 2 plakanın daha dâhil edilmesiyle mevcut tahditli S plakalı araç sayısı 1329 olmuştur. Yeni servis aracı ihtiyacının 2886 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde karşılanması ilgili kanunların amir düzenlemelerinin bir gereği olmakla birlikte Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği hükümlerine göre, *kara, deniz, göl, nehir, kanal ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını ve tahsis sürelerini belirlemek* UKOME'nin yetkisinde olmakla birlikte söz konusu (S) plakaların süresiz ve ihalesiz bir şekilde verilmesi 5216 ve 5393 sayılı Kanunlar ile Danıştay'ın müstakar kararlarına uygun düşmemektedir.

www.balioglu.net

Bu kapsamda;

25.01.2006 tarih ve 2006/1 ve 14.06.2006 tarih ve 2006/6-1 sayılı UKOME kararları ile tahditli hale getirilen toplam 1329 adet S plakalı servis aracının,

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen imtiyaz, kiralama veya ruhsat usullerinden biri seçilerek 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yer alan prensipler gözetilerek ihale yoluyla verilmesi yönünde gerekli girişimlere başlanılması gerekmektedir.

BULGU 10: Yap-İşlet-Devret Modeli Kapsamındaki Yatırımların İlgili Mevzuat Hükümlerine Göre Yürütülmemesi

Kurum tarafından 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun hükümlerine göre yaptırılması gereken otopark yapımı ve işletilmesine ilişkin işlerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yaptırıldığı tespit edilmiştir.

3996 sayılı Kanun'un; "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde;

"Bu Kanunun amacı kamu kurum ve kuruluşlarınca (kamu iktisadi teşebbüsleri dâhil) ifa edilen, ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılmasını sağlamaktır." hükmü, "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde; *"Bu Kanun, ..., yeraltı ve yerüstü otoparkı ... ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi konularında, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde sermaye şirketlerinin veya yabancı şirketlerin görevlendirilmesine ilişkin usul ve esasları kapsar."* hükmü yer almaktadır.

Yine aynı Kanun'da yap-işlet-devret modeli; *ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup, yatırım bedelinin (elde edilecek kar dâhil) sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesi*, idare ise; *Yüksek Planlama Kurulunca bu Kanun'da öngörülen yatırım ve hizmetleri yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırmak üzere sermaye şirketi veya yabancı şirket ile sözleşme yapmaya yetkili kılınan ve hizmetin asli sahibi olan kurum ve kuruluşları (kamu iktisadi teşebbüsleri ve fonları dâhil)*, şeklinde tanımlanmıştır.

www.balioglu.net

Görüleceği üzere, 3996 sayılı Kanun'da hangi yatırım ve hizmetlerin bu Kanun hükümlerine göre gerçekleştirileceği belirtilmiş, ayrıca "idare" tanımı yapılarak belediyelerin de bu kapsamda olduğu ifade edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluklarının düzenlendiği 7'nci maddesinde, maddede sayılan bazı yatırım ve hizmetlerin belediye tarafından kurdurulabileceği ve işlettirilebileceği ifade edilerek bu hizmetlerin yap-işlet-devret modeli kapsamında yapılabilmesine imkân verilmiştir.

Büyükşehir belediyeleri için de geçerli olan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye meclisinin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (j) bendinde ise; *"Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına karar vermek"* denilerek, yap-işlet-devret niteliğindeki yatırımların gerçekleştirilebilmesi için belediyelerin kendi meclislerinden karar almaları gerekli görülmüştür.

Belediye meclisinden alınan bu karar sonrası yap-işlet-devret niteliğindeki bu yatırım ve hizmetlerin 3996 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan uygulama usul ve esaslarına ilişkin Cumhurbaşkanı Kararı hükümleri esas alınarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Zira adı geçen Kanun'un "Uygulanmayacak kanun hükümleri" başlıklı 14'üncü maddesinde de; *"4 üncü maddede belirtilen Cumhurbaşkanı Kararına göre gerçekleştirilecek yatırımlar 8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa tabi değildir."* denilmiştir.

Ayrıca bilindiği üzere, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte kamu kaynağı kullanımını öngören yani harcama yapılmasını gerektiren ihaleler 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamından çıkarılmıştır. Dolayısıyla yalnızca gelir getirici niteliğe haiz (satış, kiraya verme vb.) ihaleler 2886 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilebilecektir. Hal böyle olunca yapımının ve işletilmesinin bir arada olduğu yatırım projelerinin doğrudan 2886 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde ihale edilmesi mümkün değildir.

Yapılan incelemede, yap-işlet-devret modeli kapsamında yapılması mümkün olan Tepebaşı ilçesi Hacıali Mahallesi 670 Ada 75 Parsel, Odunpazarı ilçesi İstiklal Mahallesi 13217 Ada 6 Parsel, Tepebaşı ilçesi M.Kemal Paşa Mahallesi 716 Ada 22 Parsel, Tepebaşı ilçesi Hoşnudiye Mahallesi 435 Ada 23 Parsel ve Tepebaşı ilçesi 4153 Ada 1 Parselde bulunan katlı otoparkların yapımı ve işletilmesine_yönelik yatırımların 3996 sayılı ve 4734 sayılı Kanun hükümleri dikkate alınmaksızın 2886 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde gerçekleştirildiği görülmüştür.

Kurum tarafından yaptırılan Yap-İşlet-Devret modelindeki işlerin, ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak gerektiren işler olmadığı, ayrıca 5393 sayılı Kanun ile 3396 kanun hükümlerinin birbiri ile uyuşmazlık gösteren hükümlerinin yeniden düzenlenmesi gerektiği ifade edilmişse de, 3996 sayılı Kanun'da hangi yatırım ve hizmetlerin bu Kanun hükümlerine göre gerçekleştirileceği belirtilmiş olup, "idare" tanımı yapılarak belediyelerin de bu kapsamda olduğu ifade edilmiştir.

Yap-İşlet-Devret modelli yatırımlar ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla mevzuatımızda kendisine yer bulmuştur.

3996 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde ise yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılabilecek yatırım ve hizmetler sayılmış olup, *yeraltı ve yerüstü otoparkları da* bu kapsamda sayılmıştır. Dolayısıyla bir yatırım ve hizmetin yerli veya yabancı özel kesim

www.balioglu.net

tarafından yapılması, belirli süre işletilmesi ve süre bittikten sonra kamu idaresine devrinin öngörülmesi halinde, bu nitelikteki yatırım ve hizmetlerin 3996 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde sonuçlandırılması gerekmektedir. Zira Kanun'un "Uygulanmayacak kanun hükümleri" başlıklı 14'üncü maddesinde de; *"4 üncü maddede belirtilen Bakanlar Kurulu Kararına göre gerçekleştirilecek yatırımlar 8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa tabi değildir."* denilmiştir.

Diğer taraftan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile birlikte harcama gerektiren ihaleler bu kapsamda gerçekleştirilirken, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun yalnızca gelir getirici niteliğe haiz ihaleler için uygulama imkânı kalmıştır. Dolayısıyla yapımının ve işletilmesinin bir arada olduğu yatırım ve hizmet projelerinin doğrudan 2886 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde ihale edilmesi mümkün değildir.

Kısacası bir yatırım ve hizmetin yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılacak ise 3996 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde yürütülmesi sağlanmalıdır. Yapım işi için 4734 sayılı Kanun hükümleri, yapımı biten yatırım ve hizmetlerin işletilmesi için ise 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre işlem tesis edilmelidir.

www.balioglu.net

BULGU 11: İlgili Vergi Kanunu Kapsamında Yer Almadığı Halde Bazı Alacakların Yapılandırma Kapsamına Sokulması

Kurum tarafından, 18.05.2018 tarih ve 30425 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 7143 sayılı Vergi ve Diğer Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanuna aykırı düzenlemeler yapıldığı tespit edilmiştir.

7143 sayılı Kanun'un kapsamına giren amme alacaklarının belirlendiği "Kapsam ve tanımlar" başlıklı 1'inci maddenin birinci fıkrasının (g) bendi ile "Diğer Hükümler" başlıklı 10'uncu maddenin (8) numaralı bendinde yer alan hükümlerden de anlaşılacağı üzere, anılan Kanun kapsamına belediyeler açısından giren alacaklar şunlardır;

- 213 sayılı Vergi Usul Kanunu kapsamına giren vergi ve bunlara bağlı vergi cezaları, gecikme faizleri, gecikme zamları,

- 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun kapsamında takip edilen asli ve fer'i amme alacakları (idari para cezaları ile 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 97'nci maddesinin (b) fıkrası gereğince belediyelere ödenmesi gereken paylar hariç),

• 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesi kapsamına giren ücret alacakları ile bunlara bağlı fer'i alacaklar,

• 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamındaki belediyelerin su abonelerinden olan su, atık su ve katı atık ücreti alacakları ile bunlara bağlı fer'i alacaklar (sözleşmelerde düzenlenen her türlü ceza ve zamlar dâhil)

• Belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile sermayesinin %50'sinden fazlası bunlara ait şirketlerin mülkiyetlerinde bulunan taşınmazlar hakkında yaptıkları irtifak hakkı ve kiralama işlemlerinden kaynaklanan (kaynak sularının kira bedeli dâhil) ve vadesi 31/3/2018 tarihi itibarıyla geldiği halde bu Kanun'un yayımı tarihi itibarıyla ödenmemiş olan kullanım bedelleri ve hasılat payları asıllarının tamamı.

Diğer taraftan 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin 1'inci fıkrasında;

"Devlete, vilayet hususi idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme masrafı, vergi cezası, para cezası gibi asli, gecikme zammı, faiz gibi fer'i amme alacakları ve aynı idarelerin akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğanlar dışında kalan ve amme hizmetleri tatbikatından mütevellit olan diğer alacakları ile; bunların takip masrafları hakkında bu kanun hükümleri tatbik olunur." hükmü yer almaktadır.

Anılan madde hükmü ile 6183 sayılı Kanun kapsamında alacakları takip edilecek amme idareleri Devlet, belediye ve il özel idareleri olarak belirlenmekte birlikte, bu idarelerin sözleşmeden, haksız fiilden ve haksız iktisaptan doğan alacakları Kanun kapsamı dışında tutulmuştur.

Öte yandan, mahiyetleri ne olursa olsun, özel kanunlarında 6183 sayılı Kanun'a göre tahsil edileceği belirtilen alacaklar da anılan Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilmektedir.

Buna göre, özel kanunlarında hüküm bulunmaması şartıyla Devletin, belediyelerin ve il özel idarelerinin sözleşmeden, haksız fiilden ve haksız iktisaptan doğan alacaklarının 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Bu kapsamda, özel kanunlarında 6183 sayılı Kanun kapsamında takip ve tahsil edileceğine ilişkin hüküm bulunmayan ve belediyeler tarafından yapılan sözleşmelere istinaden tahsili gereken alacakların, sözleşmelere madde eklenmek suretiyle 6183 sayılı Kanun

www.balioglu.net

hükümlerine takip ve tahsil edilmesi de mümkün olmayıp, söz konusu alacakların takip ve tahsilinin genel hükümler çerçevesinde 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre yapılması gerekmektedir.

Ancak Kurumun 7143 sayılı Kanun kapsamındaki yapılandırma dosyalarının incelenmesinde; 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26'ncı maddesine göre işletme hakkı devri yapılan tramvay işletmesi işletme hakkı pay ödemeleri, özel halk otobüsü işletme hakkı pay ödemeleri ile aydınlatma ve ısıtma bedellerinin 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilebilecek bir alacak olmadığı ve 7143 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinin (g) bendi ile 10'uncu maddesinin (8) numaralı bendinde sayılan alacaklar arasında yer almadığı dikkate alındığında, söz konusu alacakların 7143 sayılı Kanun kapsamında yapılandırılması mümkün bulunmamaktadır.

Kurum tarafından bahsi geçen alacakların 7143 sayılı Kanun Kapsamında olduğu değerlendirildiğinden yapılandırma kapsamına sokulduğu, konu hakkında yapılacak işlemlerle idare nezdinde çalışma başlatıldığı, alınacak görüşe göre gerekli işlemlerin yapılacağı ve bundan sonra ilgili kanunların kapsam maddesinin dikkatli bir şekilde incelenerek işlem tesis edileceği belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 12: Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Büyükşehir Belediyesine Bırakılan Yerlerden Elektrik Tüketim Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Eksik Yapılması

Kurumun 2019 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesinde; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23/d maddesi kapsamında büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde, elektrik enerjisini tedarik eden kuruluşlarca tahsil edilen Elektrik Tüketim Vergisinin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin eksik yapıldığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesinin (d) bendinde, büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçlarının büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında olduğu hükme bağlanmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 34'üncü maddesinde *"Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketimi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisine tabidir."* hükmü tesis edilmiş olup mezkûr Kanun'un "Mükellef ve sorumlu" başlıklı 35'inci

maddesinde de elektrik ve havagazı tüketenlerin elektrik tüketim vergisini ödemekle mükellef oldukları aynı zamanda 20/2/2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'na göre elektrik enerjisini tedarik eden kuruluşların, satış bedeli ile birlikte bu verginin de tahsilinden ve ilgili belediyeye yatırılmasından sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

2464 sayılı Kanun kapsamında Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin beyan ve ödenmesi ile ilgili olarak da 39'uncu madde kapsamında *"Elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşlar tahsil ettikleri vergiyi, tahsil tarihini takibeden ayın 20'nci günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve vergiyi aynı sürede ödemeye mecburdurlar…"* hükmü tesis edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi elektrik tüketim vergisi gelir kaleminin incelenmesinde; sadece 4(dört) mükellefe elektrik tüketim vergisinin tahakkuk ettirildiği ve tahsilatın gerçekleştirildiği görülmüştür.

Hâlbuki 5216 sayılı Kanun'un 23/d maddesine göre, büyükşehir belediyesine bırakılan kültür merkezleri, kurs merkezleri, kültür parkları, çay bahçeleri, yeşil alanları ve sulama kuyuları, spor tesisleri, gençlik merkezleri, sanat galerileri, parklar içerisindeki aydınlatmalar kapsamında elektrik enerjisini tedarik eden kuruluşlarca tahsil edilen elektrik tüketim vergisinin, tahsil tarihini takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar Büyükşehir Belediyesine bir beyanname ile bildirilmesi ve aynı sürede ödenmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Kurum tarafından 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 23/d maddesine göre büyükşehir belediyesine bırakılan yerlerden elektrik enerjisini tedarik eden kuruluşlarca tahsil edilen elektrik tüketim vergisinin tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yapılacağı ve konu hakkında gerekli hassasiyet gösterileceği belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

Bu itibarla, Kurum tarafından gerekli çalışmaların titizlikle tamamlanarak söz konusu alanlara ilişkin elektrik tüketim vergisi tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 13: Asfalt Üretim Tesisleri, Otobüs Hareket Merkezleri ile Tamir Bakım Atölyelerinde Kullanılan Elektriğin Elektrik Tüketim Vergisi Oranının Hatalı Uygulanması

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 38'inci maddesi uyarınca, asfalt üretim tesisleri, otobüs hareket merkezleri ile tamir bakım atölyelerinde kullanılan ve bu kullanıma

ilişkin olarak elektrik faturalarında yer alan elektrik tüketim vergisi oranının %1 olarak uygulanması gerekirken %5 olarak uygulandığı tespit edilmiştir.

2464 sayılı Kanun'un "Nispet" başlıklı 38'inci maddesine göre elektrik tüketim vergisinin; *imal ve istihsal, taşıma, yükleme boşaltma, soğutma, telli ve telsiz telgraf ve telefon müraselesi işlerinde tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden yüzde 1 olarak hesaplanması gerekmekte olup,* imal ve istihsal işleri ile taşıma işleri bu fıkra kapsamında yer almaktadır.

Hal böyle iken iki adet asfalt üretim tesisi, otobüs hareket merkezleri ile tamir bakım atölyelerinde tüketilen elektrik faturalarında elektrik tüketim vergisinin %5 oranında uygulanmak suretiyle ödemelerin gerçekleştirildiği görülmüştür.

Kurum tarafından elektrik dağıtım şirketine gerekli başvuruların yapılmak suretiyle elektrik tüketim vergisinin oranında gerekli düzeltmelerin sağlanacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 14: Daha Avantajlı Olan Elektrik Sanayi Abone Grubu Tarifesinden Yararlanılmaması

www.balioglu.net

Kuruma ait asfalt üretim şantiyesinde 2019 yılı içinde kullanılan elektrik enerjisi için sanayi tarifesinden yararlanılmadığı tespit edilmiştir.

6948 sayılı Sanayi Sicili Kanunu'na göre, bir maddenin vasıf, şekil, hassa veya terkibini makine, cihaz, tezgâh, alet veya diğer vasıta ve kuvvetlerin yardımı ile veya sadece el emeği ile kısmen veya tamamen değiştirmek veya bu maddeleri işlemek suretiyle devamlı ve seri halinde imal veya istihsal eden yerlerle madenlerin çıkarılıp işlendiği yerler sanayi işletmesi, buraları işletenler ise sanayici olarak tanımlanmıştır.

Anılan Kanun'un 2'nci maddesinde, sanayi işletmelerinin üretim faaliyetine başlamadan önce sanayi siciline kayıt olmak zorunda olduğu düzenlenmiştir.

31/12/2015 tarihli ve 29579 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun 5999-3 sayılı Kurul Kararında;

"Sanayi Abone Grubu Madde 3 – (1) 6948 sayılı Sanayi Sicili Kanununda tanımı yapılan ve ilgili resmi kuruluşça onaylı sanayi sicil belgesini ibraz eden sanayi işletmeleri bu abone grubu kapsamındadır. Görevli tedarik şirketinden enerji alan müşteriler sanayi sicil belgesini görevli tedarik şirketine, başka bir tedarikçiden enerji alan müşteriler ise sanayi sicil belgesini dağıtım şirketine ibraz ederler. Sanayi abone grubu tarifesi uygulanması bakımından

sanayi sicil belgelerinin, ilgili resmi kuruluş tarafından yayımlanan tebliğ çerçevesinde geçerliliği esas olup, ilgili resmi kuruluş tarafından vize edilen sanayi sicil belgelerinin onaylı bir sureti eş zamanlı olarak dilekçe ekinde ibraz edilir." denilmektedir.

Yapılan incelemede, Kuruma ait asfalt üretim şantiyesinde kullanılan elektrik enerjisi için ticarethane tarifesi üzerinden ödeme yapıldığı görülmüştür.

Kurum tarafından Asfalt Üretim Şantiyesi Tesisleri için Bilim, Sanayi ve Teknoloji İl Müdürlüğünden alınacak sicil belgesi ile Sanayi Abone Grubuna geçiş için Osmangazi Elektrik Perakende Satış A.Ş.'ye başvuruda bulunularak en kısa sürede abonelik değişikliğinin yapılacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

Söz konusu asfalt şantiyesi tesisleri için Bilim, Sanayi ve Teknoloji İl Müdürlüğünden "sanayi sicil belgesi" alınarak ticarethane tarifesi yerine daha ekonomik olan "sanayi tarifesine" geçilmesi işlemleri tamamlanmalıdır.

www.balioglu.net

BULGU 15: Yeni Eskişehir Stadyumu İçerisindeki İlan ve Reklam Unsurlarından Alınması Gereken İlan ve Reklam Vergisinin Alınmaması

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 olacağı,

13'üncü maddesinde, ilan ve reklam vergisinin mükellefinin, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dâhil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişiler olduğu, ilan ve reklam işlerini mutat meslek olarak ifa edenlerin ise, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumlu oldukları,

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 mutad 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 düzenlenmiş olup, maddenin devamında ise verginin tarhına ve ödenmesine ilişkin detaylara yer verilmiştir.

Anılan Kanun'un 14'üncü maddesinde, ilan ve reklam vergisinden istisna ve muaf olunmasını gerektiren maddeler tadadi olarak sayılmıştır. Söz konusu maddeler arasında stadyum içerisindeki ilan ve reklam unsurlarından ilan ve reklam vergisi alınmamasını düzenleyen herhangi bir madde bulunmamaktadır.

Ancak yapılan incelemede, Eskişehir il sınırları içerisinde bulunan stadyum içerisinde yer alan ilan ve reklam unsurlarından söz konusu verginin takip ve tahsilinin sağlanmadığı görülmüştür.

Kurum tarafından stadyum içerisinde yer alan ve 2464 sayılı Kanun kapsamında ilan ve reklam vergisi alınması gerektiren unsurlardan aynı Kanun çerçevesinde verginin takip ve tahsilinin sağlanacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

Bu itibarla, stadyum içerisinde yer alan ve 2464 sayılı Kanun kapsamında ilan ve reklam vergisi alınması gerektiren unsurlardan aynı Kanun çerçevesindeki düzenlemeler çerçevesinde söz konusu verginin takip ve tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 16: Kurumun Hizmet Bedeli Ücret Tarifesinde Hatalı Düzenlemeler Yapılması

Kurumun sunmuş olduğu hizmetlere karşılık belirlemiş olduğu "2019 Yılı Hizmet Bedeli Ücret Tarifesi"nde mevzuata uygun düşmeyecek düzenlemelere yer verildiği tespit edilmiştir.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde aynen;

"Genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idareler, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müesseseleri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme işlemleri tamamlanıncaya kadar, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanuna tâbi kuruluşlar ve özel hukuk hükümlerine tâbi, kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu kuruluşlar, kamu banka ve kuruluşları ile bunlara bağlı iş yerleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz" denilmektedir.

Müteakip ikinci fıkrasında kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmetlerden ücretsiz ve indirimli olarak yararlanabilecek kişiler sayma yoluyla belirlenmiş,

6'ncı fıkrasında ise, Cumhurbaşkanının birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkili olduğu düzenlenmiştir.

Ancak yapılan incelemede; Kurum tarafından 2019 yılı için düzenlenen Ücret Tarife Cetvelinde yer alan bazı hizmetlerin belediye personeli, belediye şirketi personeli ve birinci derece aile fertleri için ücretsiz olarak verileceğine ilişkin düzenlemelere yer verildiği görülmüştür. Kurum tarafından kurumda üretilen mal ve hizmetlerle ilgili olarak gerekli düzeltmenin yapıldığı, bu çerçevede 2020 yılı Gelir Tarife Cetvelinde belediye personeli, belediye şirket personeli ve bunların birinci derece aile fertlerine yönelik indirimli tarife uygulaması veya muafiyet bulunmadığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Kurumun sunmuş olduğu hizmetlere karşılık belirlemiş olduğu ücret tarifesinde 4736 sayılı Kanun'un hüküm altına aldığı istisnalar dışında kişi ve kurumlar için indirimli ücret tarifesi belirlemesinin hukuka uyarlığı bulunmadığından müteakip dönemlerde de anılan Kanun'a göre işlem tesis edilmeye devam edilmelidir.

www.balioglu.net

BULGU 17: Kurum Tarafından Gerçekleştirilen Yapım İşlerinde Yapılması İhtiyacı Ortaya Çıkan Yeni Birim Fiyatların Yapım İşleri Genel Şartnamesi'ne Uygun Olarak Belirlenmemesi

Kurum tarafından gerçekleştirilen yapım işlerinin incelenmesinde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

a) Sözleşmeler kapsamında yer almayan ve sonradan yapılmasına gerek bulunan imalat kalemlerine ait yeni birim fiyatların belirlenmesi sırasında kullanılacak rayiçlerle ilgili olarak mevzuat hükümlerine uygun hareket edilmediği tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede Bulunmayan İşlerin Fiyatının Tespiti" başlıklı 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasına göre, iş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak ve kaynakların verimli kullanılması prensibi gözetilerek anılan maddenin (ç) bendinde yer alan *"idarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçler"*de kulllanılabilecektir. Bu çerçevede Genel Şartname'nin rayiçlerin oluşturulmasında kaynakların verimli kullanılmasını prensibini dikkate almak suretiyle idarelere takdir yetkisi verdiği görülmektedir.

Anılan Şartname'nin (ç) bendi hükmünde, Ticaret ve/veya Sanayi odasınca rayicin onay işleminin yeni birim fiyatın bir geçerlilik şartı olarak kabul edildiği görülmektedir. Bu bağlamda, ticaret veya sanayi odasınca yerel rayiçlere uygunluğu onaylanmamış rayiçlerin kullanılma imkânı bulunmamaktadır. Çünkü ilgili odalarca yapılacak onay işlemi; rayicin yer ve zaman itibariyle piyasa değerlerini yansıttığını vurgulayan bir işlem olduğu gibi belirlenen rayicin yeni birim fiyata dayanak teşkil etmesi açısından geçerlilik şartı olarak düzenlenmiştir.

Bu bağlamda, idarece Şartname'nin (ç) bendine göre rayiçlerin belirlenmesi yoluna gidilmesi durumunda, anılan Şartname hükmü doğrultusunda yapılan piyasa araştırması neticesinde ortaya çıkan rayiçlerin ilgili odalara onaylatılarak kullanılması mevzuatın amir hükmüdür. Bu çerçevede idarece anılan bent kapsamında yeni birim fiyatların belirlenmesi durumunda yine anılan bent yer alan onay sürecinin yerine getirilmesi gerekmektedir

Hal böyle iken Kurum tarafından yürütülen yapım işlerinde piyasa fiyat araştırması yöntemi ile rayicin tespit edildiği ancak bu rayiçlerin ticaret ve/veya sanayi odasınca yerel rayiçlere uygunluğuna ilişkin onay sürecinin olmadığı ve bu haliyle tespit olunan rayiçlerin yeni birim fiyat olarak kullanıldığı görülmüştür.

www.balioglu.net

b) Yeni birim fiyatların idarenin onayına tabi tutulmaksızın uygulandığı görülmüştür.

YİGŞ'in 22'nci maddesinin (4) numaralı bendinde aynen;*" Yeni fiyat yüklenici ile birlikte yukarıda belirtilen usullerden biri ile tespit edilerek düzenlenen tutanak idarenin onayına sunulur ve otuz gün zarfında idarece onaylanarak geçerli olur…"* hükmü yer almaktadır. Anılan hükümde, Şartname'de belirtilen hükümler çerçevesinde belirlenen yeni fiyatın yüklenici ile birlikte bir tutanak düzenlenmek suretiyle idarenin onayına sunulması ve otuz günlük süre içerisinde yine idarece onaylanmak suretiyle geçerli olacağı düzenlenmiştir.

Hal böyle iken yapılan incelemede, Kurum tarafından gerçekleştirilen yapım işlerinde, yeni fiyatlara ilişkin tutanakların sadece yapı denetim görevlisi ve yüklenici tarafından imzalanmak suretiyle geçerlik kazandığı ve bağlı olarak hakediş ödeme süreçlerinin işletildiği, YİGŞ'in öngördüğü "idarece onay şartının" sağlanmaksızın sürecin tamamlandığı görülmüştür.

Kurum tarafından bundan sonraki yapım ihaleleri kapsamında yeni birim fiyat oluşturulmasını gerektirecek durumlarda gerek yeni birim fiyatların rayiçlerinin belirlenmesi gerekse onay süreçlerine ilişkin işlemlerin mevzuata uygun olarak yürütüleceği belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 18: Kamu İhale Kanunu'na Uygun Düşmeyecek Şekilde Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Gerçekleştirilmesi

Kurum tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62/e maddesinde yer alan düzenlemelere uygun düşmeyecek şekilde personel çalıştırılmasına dayalı işçilik hizmet alımı yapıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (e) bendinde 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 83'üncü maddesiyle yapılan değişiklik ile;

"1) 5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri (MİT Müsteşarlığı hariç) ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (I) sayılı listede yer alan idarelerin merkez ve taşra teşkilatları, il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketler; merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumu, fon, kefalet sandığı, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, gençlik hizmetleri ve spor il müdürlüğü, mahalli idare ve şirket bütçelerinden veya döner sermaye bütçelerinden, anılan liste kapsamındaki diğer idareler için ise kendi bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamaz ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümleri uygulanmaz" hükmü eklenmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (e) bendinde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı; ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa ayni yemek ve yol giderleri dâhil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden işlere ilişkin hizmet alımları, olarak tanımlanmıştır.

Yapılan incelemede, Kurum tarafından hesaplanan yaklaşık maliyet cetvelinde işin tamamının işçilik giderinden oluştuğu belirtilmekle birlikte Teknik Şartname'de bazı makine ve teçhizatın da iş yerinde bulundurulacağı ve işin yürütümü esnasında kullanılacağından bahisle söz konusu işin hizmet alımı ihalesi gerçekleştirildiği görülmüştür.

Her ne kadar Teknik Şartname'de iş başında bazı makine ve teçhizatın bulundurulacağı ve işin yürütümü esnasında çalıştırılacağının belirtilmiş olması yaklaşık maliyetin tamamının

www.balioglu.net

personel giderinden oluşmadığını göstermekte olsa dahi kilit parke taşı ve kaldırım bordürü döşeme işlerinin yaklaşık maliyetinin önemli oranda işçilik maliyeti içerdiği işin mahiyetinden anlaşılmaktadır. Diğer taraftan idarece yaklaşık maliyeti oluşturan maliyet kalemlerinin detaylı bir şekilde hazırlanmayıp sadece bir kalem hizmet alımı olarak ifade edilmesi de işin personel çalıştırılmasına dayalı bir hizmet alım ihalesi olduğunu tespitini kuvvetlendirmektedir.

Öte yandan işçilik giderinin yaklaşık maliyet içerisindeki ağırlık oranı, işin sürekli nitelik taşıyıp taşımadığı gibi bilgileri içeren formun Kurum tarafından doldurularak EKAP'a kaydının yapılmadığı da görülmektedir.

4734 sayılı Kanun'un 62'nci ve Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.1.1'inci maddelerinde yer alan, *"ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa ayni yemek ve yol giderleri dâhil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden işlere ilişkin hizmet alımları"* olarak sayılan şartlar ihale dokümanında yer almasa dahi işin mahiyetinden bu şartların sağlandığı anlaşılıyorsa işin personel çalıştırılmasına dayalı olarak ihale olduğu sonucuna varılacaktır. Aksi durumun kabulünde ilgili Kanun değişikliğinden sonra personel çalıştırılmasına dayalı ihalerin yapılamayacağı hükmünün uygulanamaz bir niteliğe bürünmesine yol açabilecektir.

www.balioglu.net

Bu itibarla; 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinde yapılan değişiklik sonrası personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım ihalesi yapılamayacağı hususu göz önünde bulundurularak işlem yapılmalıdır.

BULGU 19: Belli Bir Süreyi Gerektiren Hizmet ve Yapım İşleri Kapsamındaki Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme İmzalanması Zorunlu Olmasına Rağmen Sözleşme İmzalanmaması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesi gereğince, doğrudan temin ile gerçekleştirilen hizmet alımları ile yapım işleri kapsamındaki bina bakım onarım işlerinin belli bir süreyi gerektirmesine rağmen ilgili yükleniciler ile sözleşme imzalanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temine ilişkin açıklamalar" başlıklı 22.1.1.3'üncü maddesinde; *"Bu madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunlu olup bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılması İdarelerin takdirindedir."* denilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin yukarıya alınan amir hükmü gereğince, belli bir süreyi gerektiren doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilen yapım işleri ile hizmet alımlarında yüklenicilerle sözleşme imzalanması zorunluluğu bulunmaktadır. Yine Genel Tebliğ hükmü gereğince bir defada yapılacak doğrudan temin kapsamındaki alımlarda sözleşme yapılması idarenin takdirine bırakılmıştır.

Kurum tarafından söz konusu uygulamalar bağlamında bundan sonraki dönemlerde mevzuat hükümlerine göre işlem tesis edileceği belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 20: Personele Yapılan Ulaşım Yardımının Tek Geçişlik Kart Verilerek Yapılması Sonucu Kaynakların Etkili, Ekonomik ve Verimli Kullanılmaması

Kurum bünyesinde çalışan personele yapılan yol yardımının daha pahalı olan kart dağıtım usulü ile yapıldığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde, hesap verme sorumluluğu açıklanmıştır.

www.balioglu.net

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Eskart Uygulama Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde; *Esbilet ve Eskart* detaylı bir şekilde tanımlanmıştır.

Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme başlıklı dördüncü bölümünün "Toplu taşıma kartı" başlıklı 12'nci maddesinde; *"Büyükşehir kapsamına giren illerdeki belediyelerde ... çalışmakta olan kamu görevlilerine toplu taşıma araçlarından yararlanacak şekilde mesaiye geliş ve gidişlerinde kullanılmak üzere toplu taşıma kartı verilebilir."* hükmüne yer verilmiştir.

Ayrıca Kurum ile yetkili iş sendikası arasında imzalanan sözleşmenin "Servis tahsisi" başlıklı 61'inci maddesinde; sendika üyesi olan her işçiye iş akdinin devamı süresince aylık 60 adet tam Esbiletin ayni yardım olarak verileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat doğrultusunda, Kurum tarafından aylık olarak üzerinde "Personel Bileti-Satılamaz" ibaresi bulunan Esbilet kartlarının toplu sözleşmeye uygun olarak personele dağıtımı sağlanmaktadır. Toplu sözleşme çerçevesinde personele yapılan ulaşım yardımının nihai amacı; personelin herhangi bir maddi külfete katlanmaksızın işe gelip gitmesini sağlamaktır. Nitekim yapılan Esbilet kart yardımının nakde çevrilerek kullanılması

yönteminin yardımın asıl amacına aykırılık teşkil edeceği saikiyle Kurum tarafından kartların üzerine satılamayacağı ifadesinin de konulduğu görülmektedir. Bu çerçevede, Esbilet kart yardımı; personelin işe gelip gitmeleri için verilen ve kulanım sonucu tükenen bir ayni yardım olarak karşımıza çıkmaktadır.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Eskart Uygulama Yönetmeliği gereğince Eskişehir ili genelinde toplu ulaşımda kullanılan Eskart ve Esbilet adı altında iki kart bulunmaktadır. Eskişehir Büyükşehir Belediye Başkanlığı Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nin (UKOME) 07.09.2018 tarih 2018/9_1/1 sayılı kararında akıllı Eskart tarifesi 2,50 TL, akıllı tek geçişlik Esbilet tarifesi ise 3,50 TL olarak belirlenmiştir. Görüldüğü üzere, Esbilet fiyatı Eskart bilet fiyatına göre daha pahalı olarak belirlenmiştir.

Aşağıdaki tabloda 2019 yılı içerisinde personele yapılan Esbilet yardımı ile Eskart biletlerinin idare bütçesine maliyeti karşılaştırmalı olarak verilmiştir.

Tablo 7: Eskart Esbilet Fiyat Karşılaştırması

	Esbilet (Adet)	Esbilet Tutarı (TL)	Eskart Tutarı (TL)	Fark (TL)
Memur	281.853	986.485,50	704.632,50	**281.853,00**
İşçi	209.928	734.748,00	524.820,00	**209.928,00**
Toplam	**491.781**	**1.721.233,50**	**1.229.452,50**	**491.781,00**

www.balioglu.net

Tablodan da anlaşılacağı üzere, Kurum tarafından memur ve işçilerin işe gelip gitmelerini sağlamak maksadıyla 2019 yılında personele 1.721.233,50 TL tutarında olmak üzere toplam 491.781 adet Esbilet dağıtımı yapılmıştır. Ancak yukarıda yer verilen düzenlemelerin ve genel uygulamanın amacı doğrultusunda Esbilet dağıtılması uygulamasından vazgeçilip Eskart uygulamasına geçilmesi durumunda idare bütçesinden toplam 1.229.452,50 TL tutarında olmak üzere aynı adet sayısında Eskart dağıtımı gerçekleştirilebilecektir. Bu haliyle Kurum bütçesinde 2019 yılında toplam 491.781,00 TL tutarında tasarruf yapılmış olacaktır.

Kurum tarafından personelin işe gelip gitmesini sağlamak amacıyla yapılan ulaşım yardımının daha uygun fiyatlı olan bilet verilerek yapılacağı konusunda gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir.

Bu bağlamda, Kurum personeline daha pahalı olan Esbilet verilmesi uygulamasından vazgeçilip daha ucuz olan Eskart uygulamasına geçilmesinin yol yardımının amacına ve 5018 sayılı Kanun'un hüküm altına aldığı kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması prensibine daha uygun olacağı değerlendirilmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 21: İşçi İzinlerinin İş Kanunu'na Uygun Şekilde Kullandırılmaması

Kurumda istihdam edilen kadrolu işçilerin çoğunluğunun yıllık izinlerinin düzenli olarak kullandırılmadığı görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 50'nci maddesinde, dinlenmenin çalışanların bir hakkı olduğu ve bu hakların kullanımının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde yılık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, 59'uncu maddesinde ise iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde; işverenlerin 15'inci maddede belirtilen izin kurulu veya 18'inci maddeye dayanılarak kurul yerine geçenlere danışmak suretiyle yürütülen işlerin niteliğine göre ücretli izinlerin her yılın belli bir döneminde veya dönemlerinde verileceğini tayin edebileceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Bahsedilen Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde, işverenin nisan ayı ile ekim ayı sonu arasındaki süre içinde işçilerin tümüne veya bir kısmına toplu izin uygulayabileceği ile ilgili düzenleme yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinde dinlenmenin bir anayasal hak olduğu ve bu haktan vazgeçilemeyeceği ifade edilmektedir. Ayrıca İş Kanunu'nun 59'uncu maddesinde yer alan iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçilerin hak kazanıp da kullanmadığı izinlerinin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden yıllık izin ücreti olarak kendisine veya hak sahiplerine ödenmesine ilişkin hüküm, mali bir hak olarak görülerek yıllık iznin kullanılmamasına ilişkin bir esneklik olarak görülmemelidir. Bu hükmün, izin kullanılamadan iş akdinin feshedilmiş olması gibi zaruri durumlarda işçilerin mağduriyetinin önlenmesi olarak anlaşılması gerekmektedir.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığından alınan kadrolu işçilerin izin durumuna ilişkin veride; toplam 280 işçinin 31.12.2019 tarihi itibariyle kullanılmayan yıllık izin gün sayıları;

200 günden fazla yıllık izin hakkı olan işçi sayısı 6 kişi

100 ile 200 gün arasında yıllık izin hakkı olan işçi sayısı 52 kişi,

50 ile 100 gün arasında yıllık izin hakkı olan işçi sayısı 78 kişi,

50 günün altında yıllık izin hakkı olan işçi sayısı 144 kişi,

olduğu görülmektedir. Bu işçilerin emekli olması durumunda kullandırılmayan yıllık ücretli izin hakları kendilerine izin ücreti olarak ödenecektir.

Kurum bünyesinde istihdam olunan işçilerin izinlerinin yukarıdaki hükümlere istinaden belli bir dönem veya dönemler belirlenerek kullandırılmaması, izinlerin birikmesine yol açmaktadır. Biriken bu izinler gelecekte işçilerin emekli olması veya iş sözleşmesinin son bulması durumunda işçilerin son ücreti esas alınarak hesaplanacak toplu izin ücreti ödemelerine dönüşeceğinden Belediyenin yüksek bir mali külfetle karşı karşıya kalması riskini oluşturmaktadır.

Kurum tarafından gerekli koordinasyonun sağlanarak 4857 sayılı Kanun'a tabi kadrolu işçilerin yıllık izinlerinin kullandırılmasında gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 22: Emekli Olan İşçilerin Kullanmadıkları Yıllık İzinlere İlişkin Ücretlerin Sigorta Primine Tabi Tutulmaması

Kurumda çalışmakta iken emekli olan işçilere kullanılmayan yıllık izinleri için ödenen ücretlerin gerek işçi payları ve gerekse işveren payları bakımından sosyal güvenlik primine tabi tutulmadığı tespit edilmiştir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun "Prime esas kazançlar" başlıklı 80'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, işçiler için sigorta primine esas kazanca eklenmeyecek istisnalar sayılmıştır. Anılan fıkranın (c) bendinde ise, *"(b) bendinde belirtilen istisnalar dışında her ne adla yapılırsa yapılsın tüm ödemeler ile ayni yardım yerine geçmek üzere yapılan nakdi ödemeler prime esas kazanca tabi tutulur. Diğer kanunlardaki prime tabi tutulmaması gerektiğine dair muafiyet ve istisnalar bu Kanunun uygulanmasında dikkate alınmaz"* denilmiştir. Kullanılmayan yıllık ücretli izne ilişkin yapılan ödemelerin ise (b) bendinde belirtilen istisnalar arasında yer almamasından dolayı sigorta primine esas kazanç kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bunun yanı sıra 4857 sayılı İş Kanunu'nun "Sözleşmenin sona ermesinde izin ücreti" başlıklı 59'uncu maddesinde; iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretinin, sözleşmenin sona erdiği

tarihteki ücreti üzerinden ödeneceği belirtilerek bu ödemelerin ücret niteliğinde olduğu açıkça belirtilmiştir. Yine ücretlerin hak edildikleri aya mal edilmek suretiyle sigorta primine tabi tutulacağı 5510 sayılı Kanun'un 80'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca 5510 sayılı Kanun'un "Günlük kazanç sınırları" başlıklı 82'nci maddesine göre, sigorta primlerinin hesabına esas tutulacak aylık kazancın üst sınırı aylık asgari ücretin 7,5 katı olup, üst sınırdan fazla olan sigortalıların kazançları da belirlenen limit dikkate alınarak prime tabi tutulacaktır.

Yapılan incelemede, Kurum uhdesinde çalışmakta iken emekli olan işçilere kullanılmayan yıllık izinleri için ödenen ücretlerin gerek işçi payları ve gerekse işveren payları bakımından sosyal güvenlik primine tabi tutulmadığı tespit edilmiştir.

Kurum tarafından işçilerin emekli olduklarında kullanmadıkları yıllık izinlere ilişkin ücretlerin son maaş bordrolarına yansıtılacağı ve bu ücretlerin sigorta primine tabi tutulmasında gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Bu itibarla, Kurumda çalışırken emekli olan işçilere kullanmadıkları yıllık izinlere ilişkin ücretleri ödenirken, bu ücretler üzerinden sosyal güvenlik primi işçi paylarının kesilmesi ve işveren paylarının ilgililer adına Sosyal Güvenlik Kurumuna yatırılmasının sağlanması gerekmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 23: Belediye Adına Tescil Edilmiş Taşıtlar ile Belediyenin Envanter Kayıtlarında Yer Alan Taşıtlar Arasında Uyumsuzluk Olması

Eskişehir Emniyet Müdürlüğü Trafik Denetleme Şube Müdürlüğünden alınan Kurum adına tescil edilmiş taşıtların listesi ile Kurumun taşıtlarına ilişkin envanter kayıtlarının karşılaştırılması sonucunda; 96 adet taşıtın belediye adına tescilli olmasına rağmen Kurumun kayıtlarında bulunmadığı, 4 adet taşıtın ise Kurumun envanter kayıtlarında yer almasına rağmen Eskişehir Büyükşehir Belediyesi adına tescil edilmiş taşıtlar listesinde bulunmadığı tespit edilmiştir.

Kurumun sahip olduğu taşıtlar diğer tüm taşıtlar gibi tescil edilmekte ve emniyet müdürlükleri kayıtlarında yer almaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları ise sahibi oldukları taşıtları ayrıca envanter kayıtlarında tutmakta ve bu kayıtlar vesilesiyle kontrol ve denetim

işlemlerini gerçekleştirmektedirler. Gerek emniyet müdürlükleri gerekse de idarelerin kendi bilgi sistemlerinde taşıtlar kayıt altına alındığından her iki kaydın birbiri ile tutarlı olması gerektiği açıktır.

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

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Kişisel Sorumluluk ve Zarar" balıklı 12'nci maddesinin birinci fıkrasında; Devlet memurlarının, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorunda olduğu ifade edilmiştir.

Kurum tarafından Eskişehir Emniyet Müdürlüğü Trafik Denetleme Şube Müdürlüğü ve noterler ile Kurum arasında çalışmaların başlatıldığı ve konu hakkında gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

Kurumun envanter kayıtlarının fiili durumla uyumlu hale getirilmesi, emniyet kayıtlarında yer alan taşıtların nerede olduğunun tespitinin yapılması ve akıbeti bilinmeyen taşıtlara ilişkin gerekli çalışmaların yapılmasına devam edilmelidir.

BULGU 24: Borçlanma Limitlerinin Belirlenmesine Faiz Tutarları ile Mahkeme ve İcra Dairelerine Hitaben Verilen Teminat Mektubu Bedellerinin Dâhil Edilmemesi

Kurum tarafından gerçekleştirilen borçlanma işlemlerinde, borçlanma limitinin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesine uygun olarak belirlenmediği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesiyle, belediyelerin görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanma yapabileceği düzenlenerek buna ilişkin esas ve usuller tespit edilmiştir.

Anılan maddenin (d) fıkrasında, belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamayacağı;

(e) fıkrasında ise belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı (yeni düzenleme ile) Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile yapabileceği düzenlenmiştir.

Ayrıca İçişleri Bakanlığı (yeni düzenleme ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) tarafından da borçlanmaya ilişkin izinler Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 21.02.2005 tarih ve 45201 sayılı Genelgesi çerçevesinde yürütülmekte olup Bakanlık tarafından toplam borç stokunun nasıl hesaplanacağı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bakanlık tarafından borçlanmak isteyen belediyeden anılan Genelge kapsamındaki bilgi ve belgeler kapsamında incelemeye göre 5393 sayılı Kanun'da belirtilen faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı hesabı yapılarak, borçlanmaya izin verilmekte veya verilmemektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde borç stokunun hesaplanmasında hangi hesaplara kaydedilen borçların dikkate alınacağına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Bu tabir 5393 sayılı Kanun'da yer almaktadır. "Borç stoku" tabirinden anlaşılması gereken bir belediyenin herhangi bir dönemdeki faiz dâhil iç ve dış borçlarının toplam miktarıdır.

www.balioglu.net

Borçlanmaya bir sınır getirilmek istenmesinin sebebi kamu idarelerinin kaynağı olmadığı halde sınırsız harcama yapmalarının önüne geçilmesidir. Bu çerçevede, belediye tarafından harcanıp da ödenemeyen faaliyet borçlarının, personelden kesildiği halde Maliye ve SGK'ya ödenmemesinden kaynaklanan vergi ve sigorta borçları ile bunlara ilişkin faiz tutarlarının ve icra dairelerine hitaben verilen teminat mektubu bedellerinin de stoka dahil edilmesi gerekmektedir. Çünkü sayılan tüm bu borçlar da kurumun finansal borçlarında olduğu gibi kurumun ödeme kabiliyetini doğrudan ilgilendiren borçlardır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 234'üncü maddesine göre, belediyenin, bağlı kuruluşundan aldığı borçların 303 Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabında takip edilmesi gerekmekte olup, bu hesap kodunda yer alan borçlanma tutarlarının da 5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesi uyarınca borçlanma limitleri kapsamında dâhil edilmesi gerektiği açıktır.

Diğer taraftan, borçlunun alacaklıya karşı üzerine aldığı bir edimi yerine getirmemesi halinde, belirli bir miktar parayı, herhangi bir mahkeme kararına veya borçlunun rızasının

alınmasına gerek olmaksızın, alacaklının ilk yazılı talebinde ona derhal ve gecikmesizin ödemeyi kabul ve taahhüt anlamında bir garanti sözleşmesi niteliği taşıyan teminat mektubu Türk Borçlar Kanunu'nun 128'inci maddesine dayandırılmaktadır. Bu bağlamda, teminat mektuplarından kaynaklanan alacak, derhal ve gecikmeksizin tahsili gereken bir alacaktır.

Kurum uygulamasında, icra dairelerince kovuşturulan kişiler lehine teminat mektuplarının verildiği ve bunların Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 456 ve devamı maddelerine göre muhasebe kayıtlarına alınarak takibinin sağlandığı görülmüştür.

Ancak yukarıda belirtilen mevzuata ve açıklamalara uygun düşmeyecek şekilde; Sosyal Güvenlik Kurumu ile Gelir İdaresi Başkanlığı'na olan borçların faiz tutarları, Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresinden alınan borçlar ile icra dairelerine hitaben verilen teminat mektupları bedellerinin iç ve dış borç stok tutarının belirlenmesine dâhil edilmediği görülmüştür.

Kurum tarafından Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde, başlangıçta sadece finansal borçlar borçlanma sınırına dâhil edilirken, süreç içerisinde bütçe emanetleri, Sosyal Güvenlik Kurumu ile Gelir İdaresi Başkanlığı'na olan borçların anapara tutarlarının borçlanma sınırına dahil edilmeye başlandığı ve bu çerçevede ilgili mevzuata göre işlem yapılmaya devam edileceği belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 25: Mali Hüküm İçeren Yönetmelikler İçin Sayıştayın İstişari Görüşünün Alınmaması

Kurum tarafından düzenlenen ve mali hükümler içerdiği tespit edilen yönetmeliklerin Sayıştayın istişari görüşü alınmaksızın yayımlanarak yürürlüğe konulduğu tespit edilmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 27'inci maddesinin son fıkrasında; "*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulur*." hükmü yer almaktadır. Anılan hükümden, mali hüküm ihtiva eden ve yönetmeliklerin tamamında değişiklik öngören düzenlemeler için iştişari görüş alınacağı gibi mali hüküm içermesi durumunda yönetmelik değişiklikleri için de aynı usulün izlenmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

Eskişehir Büyükşehir Belediye Meclisinin 12.12.2019 tarih ve 488 sayılı kararı ile yürürlüğe giren "Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Alt Yapı Koordinasyon Merkezi Uygulama

Yönetmeliği'nin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik Düzenlemesi" içeriğinde mali hükümler barındırmasına rağmen yukarıdaki mevzuat hükümlerine uyulmayarak, Sayıştayın istişari görüşü alınmaksızın yürürlüğe konulduğu görülmüştür. Anılan Yönetmelik değişikliğinin sadece 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 79'uncu maddesine dayanılarak yapıldığı belirtilmişse de bu hükümlerin anılan madde hükmünden farklı idari yaptırımlar taşıması ve para cezalarına ilişkin hükümler içermesi dolayısıyla Sayıştayın istişari görüşü sonrası yürürlüğe konulması gerekmektedir.

Buna göre; Yönetmelik değişikliklerinin mali nitelikte hükümler içermesi durumunda Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulması uygulamasına devam edilmelidir.

BULGU 26: Yurtdışı Kuruluşlara Üye Olunmasına İlişkin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İzninin Bulunmaması

Kurumun yurtdışı kuruluşlara kurucu üye veya üye olarak katılabilmesi için alınması gereken Çevre ve Şehircilik Bakanlığı izninin alınmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Yurt dışı ilişkiler" başlıklı 74'üncü maddesinde; *"Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir.*

Belediye bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir.

Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izninin alınması zorunludur." denilmektedir.

Aynı Kanun'da "Meclisin Görev ve Yetkileri" başlıklı 18'inci maddenin (p) bendinde belediye meclisinin, yurt içindeki ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar verebileceği belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yurt dışı ilişkileri ile ilgili herhangi bir hüküm bulunmamakla birlikte, 5216 Sayılı Kanun'un "Diğer Hükümler" başlıklı 28'inci maddesindeki; "*Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu Kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da*

uygulanır." hükmü gereği, 5393 sayılı Kanun'un yurt dışı ilişkilerle ilgili 74'üncü maddesi büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanmaktadır.

Yapılan incelemede, 3 adet uluslararası kuruluşa üye veya kurucu üye olunduğu ancak bunlar için Bakanlık izninin bulunmadığı görülmüştür.

Kurum tarafından müteakip uygulamalardaki uluslararası üyelik süreçlerinde ilgili Bakanlıktan izin alınacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 27: Teminat ve Depozito Olarak Teslim Edilen Teminatlardan Geçerliliği Kalmamış Olanların Halen Kurumun Muhasebe Hesaplarında Kayıtlı Olması

Kurum tarafından teminat ve depozito olarak teslim alınanlardan geçerliliği kalmamış olanların muhasebe kayıtlarından çıkarılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 910 Teminat Mektupları Hesabını açıklayan "Hesabın Niteliği" başlıklı 434'üncü maddesinde;

"Bu hesap, muhasebe birimlerine teminat ve depozito olarak teslim edilen teminat ve garanti mektupları ile şahsi ve garantiye ilişkin belgeler ve bunlardan ilgililerine geri verilenler veya paraya çevrilenlerin izlenmesi için kullanılır." denilmektedir.

"Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 435'inci maddesinin a/1 bendinde;

"...Teminat olarak alınan değerlerin muhasebe biriminde gereksiz olarak bekletilmesini önlemek için; alınan teminata ait işin sonuçlandırılıp sonuçlandırılmadığı, mevzuatındaki süreler de dikkate alınarak muhasebe birimince takip edilir ve her mali yılsonunda teminata ilişkin belgeler hakkında ilgili birimden yeni bilgi alınır ve alınan bilgi doğrultusunda söz konusu mektup ve belgeler ilgilisine veya ilgili bankaya iade edilir ya da ertesi mali yıla devredilir.

Banka teminat mektupları, müteahhit veya müşterinin sözleşme yapmaya yanaşmaması ya da sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getirmemesi gibi ilgili mevzuatında belirtilen hallerin muhasebe birimine bildirilmesinden sonra paraya çevrilebilir. Banka teminat mektupları yukarıda belirtilen paraya çevrilme hallerinin dışında, teminat konusu iş devam ettiği sürece muhafaza edilir" denildikten sonra söz konusu banka teminat mektuplarının paraya çevrilmeyi gerektiren haller dışında teminat konusu iş devam ettiği sürece muhafaza edileceği hususu hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Aynı fıkranın devamında; "*Yapım işlerinde kesin hesap ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından, diğer işlerde ise işin kabul tarihinden veya varsa garanti süresinin bitim tarihinden itibaren iki yıl içinde idarenin yazılı uyarısına rağmen talep edilmemesi nedeniyle iade edilemeyen kesin teminat mektupları hükümsüz kalır ve bankasına iade edilir.*" denilmek suretiyle idarenin teminat mektuplarını muhafaza yükümlülüğünün hangi şartlarda sonuçlanacağı açıklanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin söz konusu hükümlerine rağmen 2019 yılsonu itibariyle Kurumun muhasebe kayıtlarında hükümsüz kalan 126 adet teminat mektubunun tutarı 12.284.871,61 TL'dir. 2019 mali yılsonu itibariyle teminat mektuplarının toplam tutarı 78.941.814,41 TL'dir. Bu durum, teminat mektuplarının %15'inin hükümsüz kaldığını ve muhasebe kayıtlarından çıkarılması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Kurum tarafından teminat mektuplarının mevzuatta belirtilen şekilde kayıtlardan çıkarma işlemlerine başlanıldığı ve konu hakkında gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

Ayrıca teminat mektuplarından hükümsüz kalmış olup, muhafaza gereği de bulunmayanların Kurumun hesaplarında halen kayıtlı olması, bunların sayımı, muhafazası ve muhasebesinin idare üzerinde gereksiz bir külfet doğurmasına neden olduğu gibi, mali tablolar üzerinde 910 Teminat Mektupları Hesabının bakiyesini büyütmekle idarenin teminat olarak sahip olduğu güvenceyi de olduğundan fazla göstermektedir.

BULGU 28: Kiraya Verilen Taşınmazlar ile Taşınmaz Kiralama Gelirlerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

Kurum tarafından gerçekleştirilen taşınmaz kiralamalarının mevzuata uygun şekilde muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 26.11.2014 tarih ve 13278 sayılı genel yazılarında, taşınmazlardan kiraya verilenler için 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabının, bu taşınmazlardan elde edilecek toplam kira gelirleri ile irtifak hakkı gelirlerinin yıllar itibarıyla izlenebilmesi amacıyla 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının ihdas edildiği ve bu hesapların yardımcı hesap kayıtlarının yazı ekinde açıklandığı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı" başlıklı 475'inci maddesinde; bu hesabın kurumun, bilançolarında kayıtlı

duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş ve "Hesabın işleyişi" başlıklı 476'ıncı maddesinde kiraya verilen duran varlıkların, kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği, kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi sona erenlerin kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Her ne kadar Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer verilmemiş de olsa 2018 yılı Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı hesap kodları arasında sayılmıştır.

Kurumun mülkiyetinde olan gayrimenkullerden kiraya verilenlerin Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında yer alan hesap kodları itibariyle muhasebe kayıtlarında yer alması hem Yönetmelik'in hem de Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün yazıları gereğidir. Ancak bu mülklerin kiralanmasına ilişkin işlemler tam olarak muhasebe kayıtlarına yansıtılmamıştır.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede, Kurum tarafından 591 taşınmazın kiraya verildiği ve söz konusu taşınmazların kayıtlı değerinin yaklaşık 600.966.779,03 TL olduğu anlaşılmıştır. Ancak mali tablolarda 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ve 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabının bakiyesinin 71.026.023,12 TL olduğu görülmüştür.

Diğer yandan Kurumun mülkiyetinde olup kira sözleşmeleriyle çok yıllı olarak kiraya verilen taşınmazlardan elde edilecek toplam kira gelirlerinin tamamının 993 No.lu Hesapta izlenmediği, 2019 yılı açılış kaydında söz konusu hesapta 1.690.134,94 TL bakiye bulunduğu ve 2019 yılı içerisinde kiraya verilen taşınmazlar bulunmasına karşın 993 No.lu Hesaba yıl içerisinde herhangi bir kayıt yapılmadığı görülmüştür.

Kurum tarafından gerekli muhasebe kayıtlarının yapıldığı ve konu ile ilgili gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir.

Kiraya verilen duran varlıkların kayıtlı değerlerinin ve kira bedellerinin ilgili hesaplarda takip edilmemesi nedeniyle mali tablolar, kiraya verilen taşınmazlara ilişkin ve Kurumun bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan elde edilecek toplam kira gelirlerine ilişkin tam ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

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**
Büyükşehir Belediyesince İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Verilen İşyerlerinden Bazılarının İlan ve Reklam Vergisi Mükellefiyetinin Bulunmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Toplu Taşıma Hizmetinin İhalesiz Gördürülmesi	2018	Yerine Getirilmedi	"Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünün 7, 8 ve 9. maddelerinde bulgu konusu yapılmıştır.
Ulaşım Hizmetlerini Yürüten Belediye Şirketi Tarafından Otobüs Hatlarının Üçüncü Kişilere İhalesiz Verilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus belediyenin ulaşım şirketi olan ESTRAM A.Ş.'nin raporuna alındığı için, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi

www.balioglu.net

			raporuna alınmamıştır.
Kira Süresi Sona Eren Bazı Taşınmazların Ecrimisil Alınarak Kullandırılmaya Devam Ettirilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Ecrimisil uygulamasına devam edilen yerlerde yapısal bir takım sorunların bulunması ve idarenin çözüm noktasındaki gayretlerinin bulunması sebebiyle rapora alınmamıştır.
Belediye Taşınmazlarındaki Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Göstermesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Taşınmazlardan Bazılarının Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Belediyenin Yetki Alanında Bulunan Bazı ATM ve Su Dolum Otomatlarından Kira Alınmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu bulgu kapsamında ATM'lerden kira alınmaya başlanmış olup, su dolum otomatlarının Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresine ait olması sebebiyle tahsilata ilişkin

www.balioglu.net

			çalışmalara devam edilmektedir. İzleyen denetim yılında söz konusu tahsilatların bitirilmesi durumunda tekraren bulgu konusu yapılacaktır.
Bazı Taşınmazların Devlet İhale Kanunu'na Aykırı Olarak 51/ g Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kiraya Verilen Bazı Taşınmazların Kiracılar Tarafından Sözleşme Hükümlerine Aykırı Olarak Kullanılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Belediye Adına Kayıtlı Bir Taşınmazının Halk Ekmek A.Ş.'ye İhale Yapılmaksızın Kullandırılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kent Beton Malzeme Üretim Tesislerinin İşletme Hakkı Sözleşmesi Olmaksızın Eskişehir İmar İnşaat A.Ş.' ye Kullandırılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Dış Mali Borçlara Kur Değerlemesinin Yapılmaması Sonucu Dış Borçların Mali Tablolarda Olduğundan Daha Düşük Görünmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında İzlenmemesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	"Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünün 3 numaralı

www.balioglu.net

			bulgusunda *"Devlet İhale Kanunu Kapsamında Yap-İşlet-Devret Usulü Çerçevesinde Yaptırılan İşlerin Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi"* bulgusu ile ilgili olarak yürütülen çalışmalar kapsamında çalışmalara devam edildiğinden ayrıca bulgu konusu yapılmamıştır. Çalışmaların 2020 yılı içerisinde bitirilmemesi durumunda tekraren bulgu konusu yapılacaktır.
Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net

www.balioglu.net

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
http://www.sayistay.gov.tr

www.balioglu.net