T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

HATAY BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 6
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 6
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 6
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 7
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 9
7. DENETİM BULGULARI 10
8. EKLER 62

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2019 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu (TL) 4
Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Giderleri 4
Tablo 3: 2019 Yılı Bütçe Gelirleri 4
Tablo 4: Belediyenin Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler 5
Tablo 5: Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Çevre Temizlik Vergisi Payları 19
Tablo 6: Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Otopark Bedelleri 21
Tablo 7: Pazarlık Usulü İle İhale Edilen İşler 23
Tablo 8: İhalesiz Alımı Yapılan İşler 26
Tablo 9: Doğrudan Temin Limitlerine Uyulmadan Yapılan Temsil Ağırlama Harcamaları ... 35

www.balioglu.net

KISALTMALAR

A.Ş. : Anonim Şirketi

HATSU : Hatay Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi

KDV : Katma Değer Vergisi

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

2. Taşınmazlara İlişkin Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması

3. Hizmet Alımı Suretiyle İstihdam Edilen İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Kiraya Verilen Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri ile Kira Tutarlarının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

2. Gider Taahhütlerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

3. Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Takip Edilmemesi

4. Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Otopark Bedellerinin Takip Edilmemesi

5. Yol Üstü Araç Park Yerlerinin İşletilmesinden Elde Edilen Gelirlerin Tüm İlçe Belediyelerine Nüfusları Oranında Paylaştırılmaması

6. 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 21 inci Maddesinin (b) Bendinde Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü ile İhaleye Çıkılması

7. Fide, Bitki ve Çiçek Alımlarının 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3/a Maddesine Göre Yapılması

8. Mal ve Hizmet Alımlarının Doğrudan Temin Limitlerinin Altında Kalmak Maksadıyla Kısımlara Bölünerek Yapılması

9. Katı Atıkların Taşınması İşi Teknik Şartnamesine Uygun Hareket Edilmemesi

10. Belediye Tarafından Karşılanan Dağıtım Tesis Giderlerinin Elektrik Dağıtım Şirketinden Alınmaması

11. Temsil Ağırlama Tertibinden Ödemesi Yapılan İşler İçin Doğrudan Temin Limitlerine Uyulmaması

www.balioglu.net

12. Özel Halk Otobüslerinin Çalışma İzin Belgesine Dayanılarak İhalesiz Çalıştırılması

13. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

14. Belediye Meclisinin Taşınmazlarla İlgili Kanuni Yetkisini Devretmesi

15. İhale Yapılmaksızın Taşınmaz Kiralanması

16. Belediyenin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Pazarlık Usulü İle Kiraya Verilmesi

17. Taşınmaz Kiralanmasında İhale Şartlarının Değiştirilmesi

18. Belediye Mevduatlarının Kamu Haznedarlığı Yönetmeliğine Uygun Değerlendirilmemesi

19. Taşınmaz Kiralamalarına İlişkin Olarak Damga Vergisi, Kesin Teminat ve Sözleşme Akdi İşlemlerinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

20. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

21. Belediyenin Sahibi Olduğu Otogar İşletmesinin Vergi Mükellefiyetinin Tesis Edilmemesi

22. Sayıştay Denetim Raporlarının Büyükşehir Belediye Meclisine Sunulmaması

23. Görevde Yükselmeye Tabi Kadroya Üst Görevlerde En Az Altı Ay Çalışma Şartına Uyulmaksızın Sınavsız Atama Yapılması

24. Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilen Personelin Müdür Kadrolarına Vekâleten Görevlendirilmesi

25. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Mahalli idareler" başlıklı 127'nci maddesinde; Belediyeler, belde halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzelkişileri olarak tanımlanmış; kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Hatay Büyükşehir Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup, faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

www.balioglu.net

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

5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde, gerek büyükşehir belediyelerinin gerekse büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanunda belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımından ibarettir. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmakta ve bu konu Kanunda açıkça ifade edilmektedir. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanunda yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanunda belirtilmiştir.

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

karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik amacıyla adımlar atabileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin yetki, görev ve sorumluluk alanları genişletilerek büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasındaki ilişkiler ve hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında düzenleyici ve bağlayıcı karar alma yetkisi verilmiştir.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanunda büyükşehir belediyesi organları, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı olarak belirlenmiştir.

Hatay Büyükşehir Belediyesinin karar organı olan Hatay Büyükşehir Belediye Meclisi büyükşehir belediye başkanı ve 86 üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin yetkisi dâhilindedir.

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.

Hatay Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan başkana bağlı 4 birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Denetim Birim Başkanlığı'dır. Doğrudan başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Genel Sekretere bağlı 3 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 18 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

www.balioglu.net

Hatay Büyükşehir Belediyesi verdiği hizmetleri; memur (657-4/A) statüsünde 644 personel, sözleşmeli personel (657-4/B) statüsünde 79 personel, işçi (657-4/D) statüsünde ise 331 personel ile gerçekleştirmektedir. Ayrıca belediye şirketinden hizmet alımı yoluyla çalıştırılan 4066 işçi bulunmaktadır.

Hatay Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (HATSU) Büyükşehir Belediyesinin tek bağlı kuruluşudur. HATSU Genel Müdürlüğü, 2560 sayılı kanuna tabi olarak 12.11.2012 Tarih ve 6360 sayılı yasa çerçevesinde 01.04.2014 tarihinde kurularak faaliyete geçmiştir. Yetki ve sorumlulukları 2560 sayılı kanun ve ilgili yönetmeliklerde düzenlenmiştir.

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 sayılmış, mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır.

www.balioglu.net

Belediyeler bütçe işlemlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer alan bütçe ilkeleri doğrultusunda, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirmektedir.

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

Hatay Büyükşehir Belediyesinin 2019 mali yılı bütçesi ile 1.162.000.000,00 TL gelir ve 1.262.000.000,00 ödenek öngörülmüş olup, bütçe 100.000.000,00 TL borçlanma ile dengelenme tahminine gidilmiştir. Belediyenin 2019 mali yılı bütçesi ile 1.262.000.000,00 TL gelir ve ödenek öngörülmüş olup, önceki yıldan devreden 111.440.232,18 TL ödenekle birlikte 2019 yılı ödenek toplamı 1.373.440.232,18 TL olmuştur. Yıl içinde 1.166.986.416,28 TL bütçe gideri yapılmış, 107.835.129,94TL ödenek iptal edilmiş, kalan 98.618.685,96 TL ödenek ise 2020 yılına devretmiştir.

Hatay Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2019 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu (TL)

Gider Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek	Bütçe İle Verilen Ödenek	Ek Ödenek	Eklenen / Düşülen Ödenek	Net Bütçe Ödeneği	Bütçe Gideri Toplamı	İptal Edilen Ödenek	Ertesi Yıla Devreden Ödenek
01- Personel Giderleri	0,00	122.010.000,00	0,00	7.060.000,00	129.070.000,00	123.564.433,46	5.505.566,54	0,00
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	21.290.000,00	0,00	-60.000,00	21.230.000,00	19.645.404,81	1.584.595,19	0,00
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.122.929,58	440.194.000,00	0,00	60.050.800,00	503.367.729,58	457.233.538,59	43.230.840,38	2.903.350,61
04- Faiz Giderleri	0,00	50.000.000,00	0,00	31.920.000,00	81.920.000,00	81.901.381,51	18.618,49	0,00
05- Cari Transferler	0,00	29.478.000,00	0,00	-2.818.800,00	26.659.200,00	17.254.183,85	9.405.016,15	0,00
06- Sermaye Giderleri	108.317.302,60	503.917.000,00	0,00	-24.142.000,00	588.092.302,60	453.000.033,20	39.376.934,05	95.715.335,35
07- Sermaye Transferleri	0,00	15.110.000,00	0,00	4.140.000,00	19.250.000,00	14.387.440,86	4.862.559,14	0,00
08- Borç Verme	0,00	1.000,00	0,00	0,00	1.000,00	0,00	1.000,00	0,00
09- Yedek Ödenek	0,00	80.000.000,00	0,00	-76.150.000,00	3.850.000,00	0,00	3.850.000,00	0,00
Toplam	111.440.232,18	1.262.000.000,00	0,00	0,00	1.373.440.232,18	1.166.986.416,28	107.835.129,94	98.618.685,96

Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Giderleri

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Net Bütçe) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	129.070.000,00	123.564.433,46	95,73
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	21.230.000,00	19.645.404,81	92,54
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	503.367.729,58	457.233.538,59	90,83
04- Faiz Giderleri	81.920.000,00	81.901.381,51	99,98
05- Cari Transferler	26.659.200,00	17.254.183,85	64,72
06- Sermaye Giderleri	588.092.302,60	453.000.033,20	77,03
07- Sermaye Transferleri	19.250.000,00	14.387.440,86	74,74
08- Borç Verme	1.000,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	3.850.000,00	0,00	0,00
Bütçe Giderleri Toplamı	**1.373.440.232,18**	**1.166.986.416,28**	**84,97**

Tablo 3: 2019 Yılı Bütçe Gelirleri

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	18.631.000,00	10.105.941,04	72.397,09	10.033.543,95	53,85
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	49.817.000,00	50.385.669,74	1.014.132,42	49.371.537,32	99,11
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	10.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
05- Diğer Gelirler	991.061.000,00	881.212.064,21	600.994,92	880.611.069,29	88,86
06- Sermaye Gelirleri	100.000.000,00	900.000,00	0,00	900.000,00	0,90
08- Alacaklardan Tahsilat	2.501.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve iadeler (-)	-20.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	**1.162.000.000,00**	**942.603.674,99**	**1.687.524,43**	**940.916.150,56**	**80,97**

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2019 yılı Faaliyet Gideri 874.944.805,94 TL, Faaliyet Geliri 951.118.874,96 TL olup Dönem Sonu Olumlu Faaliyet Sonucu ise 76.174.069,02 TL olarak gerçekleşmiştir.

www.balioglu.net

Hatay Büyükşehir Belediyesinin sermaye ortağı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 4: Belediyenin Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Hatay İmar Sanayi Anonim Şirketi	17.900.000,00	17.900.000,00	100
2	Hatay Ulaşım Anonim Şirketi	6.520.000,00	6.520.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Belediyenin muhasebe kayıt sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup, kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

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

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

www.balioglu.net

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

www.balioglu.net

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu,

güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

www.balioglu.net

5018 sayılı Kanun uyarınca; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından yeterli ve etkili bir iç kontrol sisteminin kurulması gerekmektedir.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır.

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

26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile iç kontrolün; "kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri,

bilgi ve iletişim ile izleme" bileşenleri temelinde, standartlar ve sağlanması gereken genel şartlar belirlenmiş ve bu alandaki çalışmaların hazırlanacak eylem planları ile izlenmesi öngörülmüştür.

Yapılan değerlendirmede;

- İç kontrol sisteminin mevzuata uygun şekilde kurulduğu,
- İç kontrol standartlarına uyum eylem planının hazırlandığı,
- Kamu İç Kontrol Rehberinde yer alan ve iç kontrol sistemi kapsamında doldurulması gereken tablo ve formların doldurulduğu,
- İç kontrol sisteminin temel çalışması olan iş tanımları ve iş süreçlerinin hazırlandığı ve hassas görevlerin tanımlandığı,
- Kurumun amaç ve hedeflerine yönelik risklerin belirlendiği, bu risklerin gerçekleşme olasılıkları ve muhtemel etkilerinin analiz edilmesi ve risklere karşı eylem planı hazırlanması konularında çalışma yapıldığı,
- Gerçekleştirme öncesi ve süreç kontrolleri konusunda bir sistem oluşturulduğu, iç kontrol ve ön mali kontrole ilişkin usul ve esaslara göre harcama birimlerinde ve mali hizmetler biriminde yapılması gereken ön mali kontrolün yapıldığı,

tespit edilmiştir.

Ancak Hatay Büyükşehir Belediyesinde, Bakanlar Kurulu kararlarıyla ihdas edilmiş dört iç denetçi kadrosu bulunmasına rağmen sadece bir iç denetçi fiilen çalışmaktadır. Belediyenin iç denetim faaliyetlerinin bir iç denetçiyle etkili ve verimli bir şekilde sürdürülmesinin mümkün olamayacağı değerlendirilmektedir.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinde Teftiş Kurulu Başkanlığının kurulmadığı ve Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin çıkarılmadığı görülmüştür.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in "*Müfettiş ve Mali Hizmet Uzmanı*" başlıklı 12'nci maddesinin 1 ve 2'nci fıkralarında;

"(1) Bu Yönetmeliğin ekinde yer alan norm kadro standartları cetvellerinde kendi alt

www.balioglu.net

gruplarında müfettiş ve mali hizmet uzmanı öngörülen kapsama dahil kurum ve kuruluşlar bu unvanlarda personel istihdam edebilirler.(…)

(2) Bu Yönetmelik kapsamında teftiş kurulu başkanlığı ve/veya müdürlüğü bulunan mahalli idareler mevzuata uygun olarak hazırladıkları teftiş kurulu yönetmeliklerini Çevre ve Şehircilik Bakanlığından alınacak uygun görüşten sonra yürürlüğe koyarlar. Söz konusu yönetmelik için uygun görüş alınmadan müfettiş ve müfettiş yardımcılığı kadrolarına atama yapılamaz." denilmektedir.

Yönetmelik'in 5'inci maddesi ile (A) Grubunda öngörülen Büyükşehir Belediyelerinden, nüfusu 1.000.000 -1.999.999 arası olanlar için; Yönetmelik'e ekli "(A) Grubu: Büyükşehir Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetveli"nin A2 alt Grubunda; 1 teftiş kurulu başkanı, 15 müfettiş ve 5 müfettiş yardımcısı kadrosu ihdas edilmiştir.

Belediyenin belirli periyotlardaki işlemlerinin; genel ve özel mevzuata, üst yönetimin talimatlarına ve kurum politikalarına uygun olarak yönetilip yönetilmediğinin araştırılması ve varsa hataların düzeltilmesi, aykırılıkların giderilmesi, hile ve yolsuzlukların ortaya çıkartılıp araştırılması, kuruluşun rasyonel ve verimli bir şekilde yönetilip yönetilmediğinin tespit edilmesi ve hizmet kalitesinin ölçülmesi amacıyla Hatay Büyükşehir Belediyesinde mevzuat hükümlerine uygun olarak teftiş kurulu yönetmeliğinin hazırlanması ve Teftiş Kurulu Başkanlığının kurulması gerekmektedir.

www.balioglu.net

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Hatay 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.

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: Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

Belediyeye tahsisli taşınmazların ilgili varlık hesaplarında izlenmediği ve muhasebe kaydının yapılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 250 Arazi ve arsalar hesabının işleyişinin anlatıldığı "Hesabın işleyişi" başlıklı 189'uncu maddesinde;

"Tahsise konu edilen arazi ve arsalar tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500-Net Değer Hesabına alacak kaydedilir."

252 Binalar hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 192'nci maddesinde;

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

"Hesabın işleyişi" başlıklı 193'üncü maddesinde ise; "*Tahsise konu edilen binalar tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500- Net Değer Hesabına alacak kaydedilir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı 500- Net Değer Hesabına borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilir."*

Hükümleri yer almaktadır.

Yine 27.04.2015 tarih ve 4167 sayılı Muhasebat Genel Müdürlüğü yazısında, herhangi bir taşınmazı tahsisli kullanan ve kullandıran kurumların muhasebe kayıtlarını nasıl gerçekleştireceğine dair açıklamalar yapılmış ve örneklere yer verilmiştir. Aynı yazıda "1.3.Tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi" başlığı altında;

"*Taşınmaz maliki kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; 500-Net Değer Hesabına (11.Tahsis Edilen Taşınmazlar) borç, ilgisine*

www.balioglu.net

göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (02.Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazın mülkiyet kayıtlarının bulunduğu muhasebe birimlerince yapılacaktır.

*Taşınmazın tahsis edildiği kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (03.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) borç, 500-Net Değer Hesabına (12.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 500-Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazı tahsisli olarak kullanan idarenin taşınmaza ilişkin harcamalarını muhasebeleştiren ilgili muhasebe birimlerince yapılacaktı*r." denildiğinden, taşınmaz tahsis eden ya da taşınmaz tahsisi sağlanan her iki taraftaki idarelerin muhasebe kayıtları açısından, 500 Net değer hesabı ve 257 Birikmiş amortismanlar hesabının tahsis işleminin sonuçlarından etkilendiği açıktır.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; taşınmazların yönetimi ve kontrolü için, idarelerce tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazlarla ilgili farklı bir kayıt düzeninin bulunduğu ve bu şekilde kullanılan taşınmazlarla ilgili yapılacak kayıtların da buna uygun olarak tutulmasının gerektiği değerlendirilmektedir. Tam açıklama kavramı, muhasebenin genel kabul görmüş bir ilkesi olup belediye, bu kavram uyarınca varlıklarının gerçek durumunun mali tablolarda yer almasını sağlamalıdır.

Ayrıca Belediyeye tahsis edilen taşınmazlara ilişkin olarak Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 5'inci maddesindeki "*Taşınmazların rayiç değeri; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanlar ise bu idarelerce tespit edilir*." hükmü gereği ilgili taşınmazları tahsisli kullanan belediyenin bunlara ilişkin rayiç değeri belirlemesi ve tahsis edene bildirmesi de gerekmektedir.

Yapılan incelemede belediyeye tahsisli toplam 26 adet taşınmazın yukarıda yer verilen mevzuat ve açıklamalar uyarınca, rayiç değerleri ile ilgili varlık hesaplarında izlenmesi gerekirken, buna yönelik muhasebe işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Belediyeye tahsisi yapılan taşınmazların muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden Arazi ve arsalar ile Binalar Hesabına borç ve Net Değer hesabına alacak, ayrılmış amortisman tutarlarının Net Değer Hesabına borç, Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilerek muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Tahsisli kullanılan taşınmazların muhasebeleştirilmemesi sonucunda Belediyenin 2019 yılı Bilançosunda 250.03 Arazi ve arsalar hesabı, 252.03 Binalar hesabı, 257 Birikmiş amortismanlar hesabı ve 500.12/13 Net değer hesabı itibariyle, varlıkların Belediyece belirlenmesi gereken gerçeğe uygun değerleri (rayiç değer) toplamı kadar hataya neden olunmuştur.

BULGU 2: Taşınmazlara İlişkin Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması

Belediyenin taşınmaz kayıt ve değer tespit işlemlerinin Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun şekilde tamamlanmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiştir.

Bu mevzuat gereğince 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır. Yönetmelik'in "Kayıt ve Kontrol İşlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde;

"(1) Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.

(2) Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınır…"

denilmektedir.

"Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinde ise;

"(1) Kamu idareleri;

a) Tapu kütüğünde adlarına tescilli olan ve Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar " başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 2'deki 'Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu'nda,

b) Tapu kütüğünde kayıtlı olmayan ve Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 3'teki 'Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu'nda,

c) Ek 1'deki Kayıt Planının "Orta Malları" başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 4'teki 'Orta Malları Formu'nda,

ç) Ek 1'deki Kayıt Planının "Genel Hizmet Alanları" başlığı altında yer alan taşınmazların kaydını Ek 5'teki 'Genel Hizmet Alanları Formu'nda,

d) Tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydını Ek 6'daki "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nda" yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydını tutarlar.

(2) Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

(3) İcmal cetvellerinde, kayıt planında belirtilen unsurların her biri için bir satır ayrılır ve bu taşınmazlara ilişkin adet ve yüzölçüm toplamları belirtilir."

hükümlerine yer verilmiştir.

Yine Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesinde; "*...Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır.*" denilerek, tüm bu taşınmaz kayıt ve değer tespit işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenemiyorsa rayiç değer üzerinden

www.balioglu.net

kayda alınması gerekmektedir. Ayrıca belediye taşınmazlarının söz konusu yönetmelik ekindeki formlarda yer alan bilgileri içerecek şekilde kaydının tutulması, bu formların esas alınarak taşınmaz icmal cetvellerinin mali hizmetler birimince oluşturulması ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği bu taşınmazların tam, doğru ve gerçeğe uygun değerleri ile mali tablolarda yer alan ilgili varlık hesaplarında gösterilmesi gerekmektedir.

Belediyenin 2019 yılı taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Mevzuat gereği 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gereken kayıt ve değer tespit çalışmalarının bazı taşınmazlar için tamamlanmadığı, taşınmaz form ve icmal cetvellerinin yine bazı taşınmazlar için oluşturulmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak; belediyeye ait mevcut taşınmazların kayıt ve değer tespiti işlemlerinin, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tamamlanması, taşınmaz form ve icmal cetvellerinin oluşturulması ve muhasebe düzenlemeleri gereği de gerçeğe uygun değerleri (maliyet bedeli veya rayiç değerleri) üzerinden ilgili varlık hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 3: Hizmet Alımı Suretiyle İstihdam Edilen İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

Belediyenin hizmet alımı suretiyle çalıştırdığı işçilere ilişkin geçmiş yıllarda kıdem tazminatı karşılığı ayırmadığı ve bu kişilerden kıdem tazminatının ödenmesini gerektirecek şekilde iş akdi sona erenler için yapılan ödemelerin tamamının 630 Giderler hesabına kaydedildiği görülmüştür.

08.02.2015 tarih ve 29261 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik'in "Ödeme usulü" başlıklı 8'inci maddesinde;

"(1) 4734 sayılı Kanunun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işveren tarafından çalıştırılan işçilerin bu Yönetmelik hükümlerine göre tespit edilen sürelere ilişkin kıdem tazminatları, ilgili kamu kurum veya kuruluşunca mülga 1475 sayılı Kanunun yürürlükte olan 14 üncü maddesi kapsamında ödenir.

(2) Kamu kurum veya kuruluşları tarafından yapılacak olan kıdem tazminatı

ödemeleri, 10 uncu maddede belirtilen belgeler esas alınarak doğrudan işçinin banka hesabına yapılır." denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 472 Kıdem tazminatı karşılığı hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 330'uncu maddesinde; mevzuat hükümlerine göre ayrılacak uzun vadeli kıdem tazminatlarının bu hesaba kaydedileceği belirtilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 331'inci maddesinde; hesaplanan kıdem tazminatına ilişkin karşılık tutarlarının, 472 Kıdem tazminatı karşılığı hesabına alacak, 630 Giderler hesabına borç kaydedileceği ve vadeleri bir yılın altına düşen kıdem tazminatı karşılıklarının 472 Kıdem tazminatı hesabına borç, 372 Kıdem tazminatı karşılığı hesabına alacak kaydedileceği hükme bağlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in 372 Kıdem tazminatı karşılığı hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 281'inci maddesinde, bu hesabın mevzuat hükümlerine göre ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Muhasebenin ihtiyatlılık kavramı gereği ayrılması gereken söz konusu tazminat karşılıklarının ayrılmaması dolayısıyla yıllar itibariyle giderleştirilmemesi sonucunda 2019 yılında kıdem tazminatı olarak toplam 358.056,09 TL, doğrudan 630 Giderler hesabına kaydedilerek ödenmiş ve Bilançoda 372/472 Kıdem tazminatı karşılıkları hesapları, Faaliyet Sonuçları Tablosunda da 630 Giderler hesabı (yılı gideri hariç) itibariyle hataya neden olunmuştur.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Kiraya Verilen Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri ile Kira Tutarlarının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

Belediye tarafından kiraya verilen taşınmazların, kayıtlı değerlerinin, 990 Kiraya verilen duran varlıklar hesabında, kira tutarlarının ise 993 Maddi duran varlıkların kira ve irtifak hakkı gelirleri hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 475'inci maddesinde, 990 Kiraya verilen duran varlıklar hesabının, kurumun, bilançolarında kayıtlı duran

varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş, hesabın işleyişine ilişkin 476'ncı maddesinde ise; kiraya verilen duran varlıkların, kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya verilen duran varlıklar hesabına borç, 999 Diğer nazım hesaplar karşılığı hesabına alacak kaydedileceği, kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi sona erenlerin ise kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya verilen duran varlıklar hesabına alacak, 999 Diğer nazım hesaplar karşılığı hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Detaylı hesap planları" başlıklı 46'ncı maddesi uyarınca hazırlanan Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı'na kiraya verilen taşınmazların kira tutarlarının takibine yönelik olarak 993 Maddi duran varlıkların kira ve irtifak hakkı gelirleri hesabı eklenmiş ancak anılan Yönetmelik'te hesaba ve işleyişine ilişkin hüküm düzenlenmemiştir. Bu durumda yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümleri uygulanacağı açıktır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "993 Maddi duran varlıkların kira ve irtifak hakkı gelirleri hesabı" başlıklı 306/U maddesinde; hesabın kamu idarelerine ait maddi duran varlıklardan kiraya verilen veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilenlere ilişkin olarak sözleşmelerinde yer alan kira ve irtifak hakkı gelirlerinin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

990 ve 993 no.lu hesapların işleyişine ilişkin olarak Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 26.11.2014 tarih ve 13278 sayılı genel yazısında;

"*1-Kiraya verilen taşınmazlar ile üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlara ilişkin belgeler muhasebe birimlerine verildiğinde, kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabının ilgili yardımcı hesabına borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak; diğer taraftan toplam kira ve irtifak hakkı tesisi gelirleri (peşin tahsil edilenler hariç) tahsil edileceği yıllara göre 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının bölümlenmiş yardımcı hesaplarına borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilecektir.*

2- Dönem sonlarında, 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının bölümlenmiş yardımcı hesaplarında kayıtlı tutarlar sürenin güncellenmesi amacıyla bu hesaba borç ve alacak kaydedilecektir.

3- Kira ve irtifak hakkı tesisi gelirleri tahsil edildiğinde 999 Diğer Nazım Hesaplar

Karşılığı Hesabına borç, 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabına alacak kaydedilir. Kira sözleşmesi ya da irtifak hakkı tesisi süresi sona erdiğinde 999- Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç, 990-Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabına alacak kaydedilecektir. ..." denilmektedir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre belediye tarafından kiraya verilen taşınmazların; kayıtlı tutarlarının, 990 Kiraya verilen duran varlıklar hesabı ve 999 Diğer nazım hesaplar karşılığı hesabında, kira tutarlarının ise 993 Maddi duran varlıkların kira ve irtifak hakkı gelirleri hesabı ve 999 Diğer nazım hesaplar karşılığı hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, belediyenin kiraladığı taşınmazlardan yıllara göre elde edilecek kira gelirlerinin, 993 Maddi duran varlıkların kira ve irtifak hakkı gelirleri hesabında, kayıtlı değerlerinin ise 990 Kiraya verilen duran varlıklar hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

Belediye tarafından kiraya verilen taşınmazların kayıtlı değerleri ile kira tutarlarının, muhasebenin bilgi verme ve izleme fonksiyonunu yerine getiren anılan nazım hesaplar ile muhasebeleştirilmemesi sonucunda 2019 yılı Bilanço dipnotlarında hataya neden olunmuştur.

www.balioglu.net

BULGU 2: Gider Taahhütlerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

Belediye tarafından bağıtlanan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhüt tutarlarının 920 Gider taahhütleri hesabı ile 921 Gider taahhütleri karşılığı hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 450'nci maddesinin birinci fıkrasına göre yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen ve mevzuatı gereğince bunlara ilave edilen taahhüt tutarlarıyla bunlardan yerine getirilenler ve feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için 920 Gider taahhütleri hesabının kullanılacağı belirtilmekte, hesabın işleyişi ise 451'inci maddede açıklanmaktadır.

Diğer taraftan, adı geçen Yönetmelik'in 452'nci maddesinde ise 921 Gider taahhütleri karşılığı hesabının da gider taahhütleri hesabına borç ve alacak yazılan tutarların kaydedilmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Buna göre belediyeler tarafından gerçek veya tüzel kişilerden cari yıl, gelecek mali yıl

ya da yıllara geçerli sözleşmeler ile yapılan kiralamalar için girişilen taahhütlerin toplam tutarlarının sözleşme imzalandığında 920.01/02 Gider taahhütleri hesabına borç, 921 Gider taahhütleri karşılığı hesabına alacak kaydedilmesi, vadesi itibariyle yapılan her kira ödemesinin ise 921 no.lu hesaba borç 920.01/02 no.lu hesaba alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere rağmen yapılan incelemede; belediyenin hizmetlerini gerçekleştirmek için kiraladığı binalara yönelik 2019 yılı için ödenen toplam 2.518.515;00 TL kira tutarının 920 Gider taahhütleri hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

Kiralanan taşınmazlara ait ödenecek ve ödenen kira tutarlarının, muhasebenin bilgi verme ve izleme fonksiyonunu yerine getirmek üzere Bilanço dipnotlarında ihdas edilen nazım hesaplardan olan Gider taahhütleri hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Çevre Temizlik Vergisi Paylarının Takip Edilmemesi

www.balioglu.net

İşyerleri ve konut dışındaki binalardan ilçe belediyeleri tarafından tahsil olunan çevre temizlik vergisi tutarlarından, büyükşehir belediyelerine aktarılması gereken yüzde yirmi oranındaki payın Büyükşehir Belediyesine aktarılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun, "Çevre temizlik vergisi" başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinde; çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, konutlara ait çevre temizlik vergisinin su tüketim miktarı esas alınarak su tüketim bedeli ile birlikte, su idareleri tarafından tahsil olunacağı; işyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin ise Kanunda öngörülen tarifeler üzerinden hesaplanmak suretiyle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan maddenin 8'inci fıkrasında;

"İş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi, belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılır. Tahakkuk eden vergi, bir defaya mahsus olmak üzere, belediyelerin ilan mahallerinde bir ay süreyle topluca ilan edilir. İş yeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu vergi, her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödenir."

9'uncu fıkrasında;

"...Büyük şehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı esaslar çerçevesinde büyük şehir belediyelerine aktarılır."

10'uncu fıkrasında da

"Tahsil ettiği vergiyi veya gecikme zammını yukarıda belirtilen süre içinde ilgili belediyeye yatırmayan idarelerden, bu tutarlar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir." denilmektedir.

2464 sayılı Kanun'un söz konusu hükümlerinden anlaşılacağı üzere, il sınırları içindeki işyerleri ile konutlar dışındaki diğer şekillerde kullanılan binalara ilişkin çevre temizlik vergisinin, ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmesi ve tahsilat tutarının yüzde yirmisinin tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar Büyükşehir Belediyesine aktarılması gerekmektedir. Süresi içinde Büyükşehir Belediyesi hesaplarına aktarılmayan çevre temizlik vergisi payları için, ilçe belediyelerine yönelik olarak 6183 sayılı Kanun hükümleri uygulanmak durumundadır.

www.balioglu.net

Yapılan incelemeler ve ilçe belediyelerinden bildirilen kayıtlara göre, Hatay il sınırları içindeki ilçe belediyelerince tahsil olunan ve büyükşehir belediyesi hesabına aktarılması gereken çevre temizlik vergisi paylarının aşağıdaki tabloda gösterilen tutarlarda olduğu, ancak bunlardan bir kısmının Büyükşehir Belediyesi hesaplarına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 5: Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Çevre Temizlik Vergisi Payları

İlçe Belediyesi	Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Pay (01.04.2014- 31.12.2019) %20 (TL)	Büyükşehir Belediyesine Aktarılan (TL)	Kalan (TL)
Altınözü Belediyesi	266,28	266,28	0,00
Antakya Belediyesi	1.130.581,32	1.036.089,96	94.491,36
Arsuz Belediyesi	492.916,68	21.476,61	471.440,07
Belen Belediyesi	118.486,22	0,00	118.486,22
Defne Belediyesi	403.246,65	155.184,61	248.062,04
Dörtyol Belediyesi	1.091.818,90	0,00	1.091.818,90
Erzin Belediyesi	38.016,58	29.988,65	8.027,93
Hassa Belediyesi	65.222,79	0,00	65.222,79
İskenderun Belediyesi	2.082.060,77	2.082.060,77	0,00
Kırıkhan Belediyesi	296.574,92	0,00	296.574,92

Kumlu Belediyesi	7.287,82	0,00	7.287,82
Payas Belediyesi	1.102.868,35	655.898,01	446.970,34
Reyhanlı Belediyesi	47.825,50	0,00	47.825,50
Samandağ Belediyesi	Belediye gönderilen yazıya cevap vermemiştir		
Yayladağı Belediyesi	19.059,37	0,00	19.059,37
TOPLAM	**6.896.232,15**	**3.980.964,89**	**2.915.267,26**

Bu itibarla 2464 sayılı Kanun hükümlerinin yerine getirilmesini teminen, çevre temizlik vergisi paylarının ilçe belediyelerince süresi içinde Büyükşehir Belediyesi hesaplarına aktarılması ve Büyükşehir Belediyesinin de bahsi geçen paylara ilişkin tahakkuk ve tahsil süreçlerini yasal yetkileri çerçevesinde takip etmesi; süresi içinde Büyükşehir Belediyesi hesaplarına aktarılmayan çevre temizlik vergisi payları için de, ilçe belediyelerine yönelik olarak 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 4: Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Otopark Bedellerinin Takip Edilmemesi

www.balioglu.net

İlçe belediyelerince, parselinde otopark ihtiyacı karşılanmayan yapıların sahiplerinden Otopark Yönetmeliği hükümlerine göre tahsil olunan otopark bedellerinin, Büyükşehir Belediyesine aktarılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddesi gereğince imar mevzuatı uyarınca ilçe belediyeleri tarafından otoparkla ilgili olarak elde edilen gelirlerin tahsil tarihinden itibaren kırkbeş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılması ve büyükşehir belediyeleri tarafından da bu gelirlerin tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanılması gerekmektedir.

Yapılan incelemeler ve ilçelerden bildirilen kayıtlara göre, Hatay il sınırları içindeki ilçe belediyelerince yapı ruhsatı düzenlenebilmesi şartı olarak tahsil olunan ve büyükşehir belediyesi hesabına aktarılması gereken otopark bedellerinin aşağıdaki tabloda gösterilen tutarlarda olduğu, ancak bunlardan bir kısmının Büyükşehir Belediyesi hesaplarına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 6: Büyükşehir Belediyesine Aktarılması Gereken Otopark Bedelleri

İlçe Belediyesi	Tahsil Edilen Otopark Bedelleri (2014 – 2019) (TL)	Büyükşehir Belediyesine Aktarılan (TL)	Kalan (TL)
Altınözü Belediyesi	Otopark Bedeli Tahsilatı Yapılmamıştır.		
Antakya Belediyesi	12.220.423,43	12.055.802,23	164.621,20
Arsuz Belediyesi	3.142.367,83	3.142.367,83	0,00
Belen Belediyesi	267.024,92	267.024,92	0,00
Defne Belediyesi	808.625,48	808.625,48	0,00
Dörtyol Belediyesi	290.482,98	0,00	290.482,98
Erzin Belediyesi	178.237,84	72.638,95	105.598,89
Hassa Belediyesi	65.052,25	65.052,25	0,00
İskenderun Belediyesi	14.494.733,33	14.494.733,33	0,00
Kırıkhan Belediyesi	Otopark Bedeli Tahsilatı Yapılmamıştır.		
Kumlu Belediyesi	Otopark Bedeli Tahsilatı Yapılmamıştır.		
Payas Belediyesi	1.107.573,71	0,00	1.107.573,71
Reyhanlı Belediyesi	491.895,25	0,00	491.895,25
Samandağ Belediyesi	Belediye gönderilen yazıya cevap vermemiştir		
Yayladağı Belediyesi	Otopark Bedeli Tahsilatı Yapılmamıştır.		
TOPLAM	**33.066.417,02**	**30.906.244,99**	**2.160.172,03**

www.balioglu.net

Otopark Yönetmeliği ve 5216 sayılı Kanun hükümlerinin yerine getirilmesini teminen, tahsil olunan otopark bedellerinin ilçe belediyelerince süresi içinde Büyükşehir Belediyesi hesaplarına aktarılması, Büyükşehir Belediyesinin bahsi geçen gelirlerine ilişkin tahakkuk ve tahsil süreçlerini yasal yetkileri çerçevesinde takip etmesi ve elde edilen gelirleri de yalnızca otopark ihtiyacının karşılanması maksadıyla harcaması gerekmektedir.

BULGU 5: Yol Üstü Araç Park Yerlerinin İşletilmesinden Elde Edilen Gelirlerin Tüm İlçe Belediyelerine Nüfusları Oranında Paylaştırılmaması

Büyükşehir Belediyesi tarafından karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerindeki araç park yerlerinin işletilmesi, işlettirilmesi veya kiraya verilmesi suretiyle elde edilen otopark gelirlerinin %50'sinin nüfusları oranında tüm ilçe belediyelerine dağıtılmadığı sadece yol üstü park yeri tespit edilen bazı ilçelere pay edildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin "f" bendinde;

"...durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek..."

"*Büyükşehir belediyesinin gelirleri*" başlıklı 23'üncü maddesinin "f" bendinde;

"*7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si*"

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinde, "durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek" görevinin Büyükşehir Belediyelerine ait olduğu ve buraların işletilmesinden elde edilen gelirlerin %50'sinin, ilçe belediyelerine nüfusları oranında aktarılması hususu açıkça düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede; Büyükşehir Belediyesi tarafından kiraya vermek suretiyle elde edilen yol üstü park gelirlerinin %50'sinin, sadece yol üstü park yeri tespit edilen bazı ilçelere nüfusları oranında pay edildiği, tüm ilçe belediyelerine dağıtılmadığı tespit edilmiştir. Oysaki açıklanan mevzuat gereğince Büyükşehir Belediyesi tarafından kiraya vermek suretiyle elde edilen yol üstü park gelirlerinin %50'sinin tüm ilçe belediyelerine nüfusları oranında pay edilmesi gerekirdi.

www.balioglu.net

BULGU 6: 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 21 inci Maddesinin (b) Bendinde Öngörülen Şartlar Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü ile İhaleye Çıkılması

Belediye tarafından aşağıda belirtilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin "b" bendinde öngörülen şartlar oluşmadığı halde pazarlık usulü ile ihale edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinin dördüncü fıkrasında; "*Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir*." hükmü yer almaktadır. Kanun'un bu hükmüne göre, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü temel ihale usullerinden olup, pazarlık usulü istisnai bir ihale usulüdür ve sadece Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılmalıdır.

Kanun'un pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilmesinin şartlarını düzenleyen 21'inci maddesinin "b" bendinde; "*Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi*

ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması" pazarlık usulü ile ihaleye çıkılmasında özel haller içinde sayılmıştır. Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, önceden beklenen ve bilinen olaylar ile yine önceden öngörülebilir ihtiyaçların 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin "b" fıkrası kapsamında değerlendirilme imkânı bulunmamaktadır.

Bir durumun, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin "b" bendi açısından, "idarece öngörülemeyen olay" içerisinde değerlendirilebilmesi için; durumun idare tarafından "öngörülemez", "olağan dışı" ve "idarenin iradesinden bağımsız" nitelikte olması ve ihaleye çıkılabilmesi için diğer şartların yanında ihalenin ivedi olarak yapılmasının da zorunlu olması gerekmektedir. Bununla beraber, ihalenin ivedi olarak yapılması şartı tek başına yeterli olmayıp ivedilik, Kanun'da belirtilen doğal afet, salgın hastalık, can veya mal kaybı gibi ani ve beklenmeyen ve idarenin önceden öngöremediği gibi özel şartlara bağlanmıştır. Bir işin acilen yapımına idarece karar verildiği durumlarda Kanun'da belirtilen diğer şartlar mevcut değil ise, pazarlık usulü ile ihaleye çıkılması mümkün görülmemektedir.

www.balioglu.net

2019 yılında aşağıdaki tabloda listelenen işler, Kanun'un 21'inci maddesi "b" bendi kapsamında değerlendirilerek pazarlık usulü ile yapılmıştır.

Tablo 7: Pazarlık Usulü İle İhale Edilen İşler

İHALE ADI	SORUMU BİRİM	İHALE TÜRÜ	SÖZLEŞME BEDELİ (TL)
Asi nehri ve yakın çevresi aydınlatma tesisi	Park Bahçe ve Yeşil Alanlar Dairesi	YAPIM	1.702.000,00
LED Bilgi Ekranı Yerleştirilmesi ve Dekoratif LED Aydınlatma	Fen İşleri Dairesi	MAL	14.500.000,00
TOPLAM			**16.202.000,00**

Söz konusu işlere bakıldığında; 21/b kapsamındaki işler için ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen veyahut yeterli bir süre önce idarece gerekli hazırlıkların yapılmasını engelleyen hallerden birinin ortaya çıktığı değerlendirmesi yapmanın mümkün olmadığı düşünülmektedir.

Örneğin; 1.702.000,00 TL sözleşme bedelli "Asi Nehri ve Yakın Çevresi Aydınlatması" işi için sunulan gerekçe, vatandaşların nehir kenarında can güvenliklerini hiçe sayarak balık avlamaları, olarak belirtilmiştir. Ancak nehir kenarının aydınlatılmasının ivedilikle yapılması gereken, ani ve beklenmeyen hallerin oluşması gibi olağanüstü bir durumla bağdaştırılması mümkün değildir.

İşlerin temel ihale usulleri tercih edilerek ihale edilmemesi ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21 inci maddesinin "b" bendine göre gerekli şartlar oluşmadığı halde istisnai bir ihale usulü olan pazarlık usulü tercih edilerek ihale edilmesi anılan madde hükümleri yanında Kanun'un 5'inci maddesinin birinci ve dördüncü fıkralarında yer alan ihale ilkelerine de aykırılık teşkil etmektedir.

İstisnai bir ihale usulü olan pazarlık usulüne göre ihale edilebilme şartları oluşmayan söz konusu işlerin, temel ihale usullerinden biri esas alınarak ihale edilmesi gerekirdi.

BULGU 7: Fide, Bitki ve Çiçek Alımlarının 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3/a Maddesine Göre Yapılması

Belediye tarafından muhtelif tarihlerde alımı yapılan 5.941.991,84 TL tutarındaki çiçek, bitki, fide vb. alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirilmesi gerekirken, aynı Kanun'un 3/a maddesinde yer alan istisna hükmü kapsamında değerlendirilerek ihalesiz olarak gerçekleştirildiği görülmüştür.

www.balioglu.net

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesi "a" fıkrasında;

"*a) Kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımları ile 6831 sayılı Orman Kanunu gereğince orman köyleri kalkındırma kooperatiflerinden ve köylülerden yapılacak hizmet alımları,*"

hükmü yer almaktadır.

Maddeye göre tarım ve hayvancılıkla ilgili ürünlerin doğrudan üreticilerden veya ortaklıklarından ihalesiz olarak satın alınabilmesi için, alımı yapacak kuruluşun, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği söz konusu ürünleri işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere kurulmuş olması veya bu ürünleri işleme, değerlendirme, iyileştirme veya satma işlemlerini yapmakla yasal olarak görevlendirilmiş olması gerekmektedir.

Dolayısıyla bu bent kapsamına, özellikle 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun kapsamında olmayıp da 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun kapsamına alınan kuruluşların, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği üreticilerden veya ortaklarından yapacakları; Et ve Süt Kurumunun canlı hayvan, et ve balık alımları; Toprak Mahsulleri Ofisinin hububat alımları;

Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğünün çay alımları; Türkiye Şeker Fabrikalarının şeker pancarı alımı, Orman Bakanlığına bağlı fidanlıkların fidan alımlarının girdiği açıktır.

4734/3-a kapsamında istisnadan bahsedebilmek için aşağıdaki şartların gerçekleşmesi lazımdır:

1- Alım yapacak kamu kuruluşu açısından gerekli şart:

İlgili kuruluşun, tarım veya hayvancılıkla ilgili ürünleri, işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak gibi bir amacı veya mevzuatı gereği bu anlamda bir görevi yahut yetkisi olmalı.

2- Alımın yapılacağı kişiler ve alım konusu açısından gerekli şart:

-Doğrudan üreticilerden veya ortaklarından (tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımları),

-6831 sayılı Orman Kanunu gereğince orman köyleri kalkındırma kooperatiflerinden ve köylülerden (hizmet alımları).

www.balioglu.net

Belediyelerin görev, amaç ve yetkilerinin hukuki çerçevesini oluşturan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ve ilgili diğer belediye mevzuatında ise Belediyelere, tarım veya hayvancılıkla ilgili ürünleri, işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak gibi bir görev, amaç yahut yetki verilmemiştir. Bu anlamda kuruluş amacında veya mevzuatı gereği böyle bir görevi bulunmayan Belediye tarafından süs bitkisi alım işlerinin, Kamu İhale Kanunu 3/a bendi kapsamında değerlendirilemeyeceği açıktır.

Belediye Park Bahçe ve Yeşil Alanlar Daire Başkanlığınca 2019 yılı içerisinde yeşil alanlarda ve piknik alanlarında kullanılmak veya Hatay Çiçekleri Çiftçinin Ekmeği Projesi Kapsamında Hataylı Çiftçilere Dağıtılmak üzere 5.941.991,84 TL'lik bitki, çiçek ve fidanın Kamu İhale Kanunu'nun İstisnalar başlıklı 3'üncü maddesi "a" fıkrası hüküm kapsamında değerlendirmek suretiyle ihale yapılmaksızın alındığı ve bu alımlarda piyasa fiyat araştırmasının yapılmadığı, dolayısıyla belediyenin seçtiği bir üreticiden, satıcının takdir ettiği değerden alım yapıldığı tespit edilmiştir. Kanuna aykırı olarak ihale yapmaksızın alımı yapılan mal alımı işleri aşağıdaki tabloda listelenmiştir.

Tablo 8: İhalesiz Alımı Yapılan İşler

İşin Adı	Gerçekleşen (TL)
Park Bahçe ve Yeşil Alanlar Daire Başkanlığı Hizmet Sahalarında Kullanılmak Üzere Soğanlı Bitkiler Mal Alım İşi	498.257,36
Park Bahçe ve Yeşil Alanlar Dairesi Başkanlığının Hizmet Sahalarındaki Parklarda ve Yeşil Alanlarda Kullanılmak Üzere Ağaç ve Çalı Grubu Bitki Alımı	3.499.679,40
Park Bahçe ve Yeşil Alanlar Dairesi Başkanlığı Hatay Çiçekleri Çiftçinin Ekmeği Projesi Kapsamında Hataylı Çiftçilere Dağıtılmak Üzere Çilek Fidesi Alımı	1.944.055,08
Toplam	**5.941.991,84**

Belediyenin Kamu İhale Kanunu'nun, "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesi "a" fıkrası hüküm kapsamında değerlendirmek suretiyle çiçek, bitki, fide vb. mal alımlarını ihale yapmaksızın alması bahsi geçen yasal düzenlemelere aykırıdır.

BULGU 8: Mal ve Hizmet Alımlarının Doğrudan Temin Limitlerinin Altında Kalmak Maksadıyla Kısımlara Bölünerek Yapılması

Belediye tarafından gerçekleştirilen bazı mal ve malzeme alımlarının, parasal limitlerin altında kalmak amacıyla, kısımlara bölünerek, açık ihale usulü yerine doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde;

"*İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.*

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.

Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.",

"Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının "d" bendinde ise;

"*Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin onbeş milyar, diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar.*"

Denilmektedir.

www.balioglu.net

Kanun'da yer alan eşik değerler ve parasal limitlerin 1/2/2019 tarihinden itibaren uygulanması ile ilgili olarak, 25.01.2019 gün ve 30666 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2019/1 numaralı Kamu İhale Tebliği'nde, 2019 yılında büyükşehir sınırı dâhilinde bulunan idareler için doğrudan temin limiti 90.358,00 TL olarak belirlenmiştir. Buna göre büyükşehir sınırı dâhilinde bulunan idareler, 90.358,00 TL altındaki ihtiyaçları için ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulüne başvurabileceklerdir. Yine aynı idarelerin 90.358,00 TL üzerindeki ihtiyaçları için ise ihale yapılması gerekmektedir.

Mal ve hizmet alımlarına ilişkin ödeme emri belgesi ve eklerinin incelenmesi sonucunda;

Fen İşleri Daire Başkanlığı tarafından;

- 22.01.2019'da aynı yükleniciden yapılan 3 ayrı alımda; Yağmur suyu hattı yapım işleri için 71.980,00 TL ile 70.446,00 TL ve Bina onarım işi için 70.505,00 TL olmak üzere toplam 212.931,00-TL,

- 22.03.2019'da aynı yükleniciden yapılan 4 ayrı alımda; taş duvar yapım işleri için 96.170,00 TL ve 95.580,00 TL, çatı yapım işi için 71.272,00 TL ile okul onarımı için ise 71.036,00 TL olmak üzere toplam 263.022,00-TL

Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı tarafından;

- 22.08.2019'da aynı yükleniciden yapılan 3 ayrı alımda (şapka, gıda kolisi vb. için) her bir alım yaklaşık 100.000,00 TL olmak üzere toplamda 309.000,60 TL,

Ödendiği dolayısıyla aynı nitelikteki işlerin kısımlara bölünmek suretiyle aynı yükleniciden 2019 yılı limiti olan 90.358,00 TL'nin altında kalınması sağlanarak doğrudan temin suretiyle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Belediyenin rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla aynı nitelikte olan ve bütünlük sağlayan işlerini ihale yöntemiyle karşılaması ve doğrudan temin sınırlarının altında kalmak amacıyla aynı nitelikteki işleri kısımlara bölmemesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 9: Katı Atıkların Taşınması İşi Teknik Şartnamesine Uygun Hareket Edilmemesi

Belediyenin, 29.04.2019 tarihinde 3.390.990,00 TL bedelle sözleşmesini imzalamış bulunduğu, "Çöp Aktarma İstasyonlarındaki Çöplerin Gökçegöz Düzenli Depolama Sahasına Taşınması ve Sahada Oluşan Çöp Sızıntı Sularının Taşınması" işinde, teknik şartname gerekliliklerine uygun işlem tesis etmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun, "Harcama talimatı ve sorumluluk" başlıklı 32'nci maddesinde; Harcama yetkililerinin, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun ve diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu oldukları, yine Kanun'un "Giderin gerçekleştirilmesi" başlıklı 33'üncü maddesinde; bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerektiği, gerçekleştirme görevlilerinin, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütecekleri ve gerçekleştirme görevlilerinin, bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumlu oldukları belirtilmiştir.

04.03.2009 tarih ve 27159 sayılı mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'nin, "Kontrol teşkilatı ve yetkileri" başlıklı 26'ncı maddesinde; sözleşmede aksine bir hüküm yoksa kontrol teşkilatının; işlerin yürütülmesiyle ilgili olarak her türlü denetim, malzeme, işlerin ve sözleşmesinde onaya sunulması gerektiği belirtilen yüklenici personelinin, onay veya reddi, ödeme miktarlarının tespiti, işlerin düzeltilmesi ve sözleşmenin gereklerinin yerine getirilmesi konusunda talimat vermeye ve uygulamaya yetkili olduğu belirtilmiştir.

Anılan Şartnamenin "İş programı" başlıklı 28'inci maddesinde; yüklenicinin, sözleşmenin yürürlüğe girmesi için gerekli olan yasal prosedürlerin tamamlandığının kendisine tebliği ve buna göre işe başlama tarihinden itibaren, sözleşme veya eklerinde belirlenen süre içinde, üstlenilen işler için kontrol teşkilatının öngöreceği formda ve detaylarda ayrıntılı bir iş programı düzenleyeceği ve kontrol teşkilatının uygun görüşüne sunacağı, kontrol teşkilatının da, iş programının verildiği bu tarihten başlamak üzere sözleşme veya eklerinde belirlenen süre içinde programı olduğu gibi veya gerekli gördüğü değişiklikleri

www.balioglu.net

yaparak idarenin onayına sunacağı ve iş programlarının idarenin onayı ile geçerli olacağı düzenlenmiştir.

Yine anılan şartnamenin "Hakediş ödemeleri" başlıklı 42'nci maddesinde; toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşmelerde meydana getirilen işlerin, kontrol teşkilatı tarafından yüklenici veya vekili ile birlikte hesaplanacağı ve bulunan miktarların, teklif edilen birim fiyatlarla çarpılmak suretiyle sözleşmedeki esaslara uygun olarak hakediş raporuna geçirileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden ödeme evrakını imzalayan harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisinin giderin gerçekleştirilmesinde sorumluluklarının bulunduğu, kontrol teşkilatının işlerin yürütülmesiyle ilgili her türlü denetim, ödeme miktarlarının tespiti, işlerin düzeltilmesi ve sözleşmenin gereklerinin yerine getirilmesi konusunda talimat vermeye ve uygulamaya yetkili olduğu, yine işin yürütülmesine yönelik iş programına ilişkin detayları yükleniciye belirtmesi gerektiği ve yükleniciden alacağı iş programının da idarenin onayı ile geçerli olacağı anlaşılmaktadır.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede;

a) İşe ait teknik şartnamenin "Aktarma İstasyonlarından Gökçegöz Mahallesi Katı Atık Düzenli Depolama Tesisine Taşıma İle İlgili Hususlar" başlıklı 5.1'inci maddesine göre; çöplerin taşınması için kullanılacak araçların 2014 model ve üzeri olması gerekirken işin uygulama aşamasında kullanılan 15 adet araçtan sadece 5 tanesinin 2014 model ve üzeri olduğu,

b) Yine işe ait teknik şartnamenin yukarıda yer verilen maddesinin "b" fıkrasında; "*Yüklenici, tüm kamyonları idare tarafından belirlenecek işin akışına göre çalıştırmak zorunda olup taşıma işine ait iş programını idareye onaylattıktan sonra işe başlayacaktır*." denilmesine rağmen belediye ile yüklenici arasında bir iş programı oluşturulmadan, yüklenicinin işe başlattırıldığı ve iş bitinceye kadar herhangi bir iş programı oluşturulmadığı,

c) 11.06.2019 tarihli belediye ile yüklenici arasında imzalanan tutanakta tonajların tespitinde kullanılan belediyeye ait elektronik tartının yüksek voltaj sebebiyle 09.06.2019 tarihinde arızalanmış olduğu, tonaj hesabının elle tutanak altına alınıp geçmiş taşınan atıkların ortalamasının alınarak tonaj hesabına aktarıldığı, 17.07.2019 tarihinde belediyeye ait kantarın tekrar işleme alındığı, belediyenin kantarın arızalı olduğu süre zarfında, belli aralıklarla özel bir firmaya ait kantarda kamyonların tonaj ölçümlerini yaptırdığı ve bu ölçümlerin

ortalamasının alınarak ihale birim fiyatları ile çarpılıp hakediş hesaplamalarına dâhil edildiği tespit edilmiştir.

Çöp taşıma işinin ivediliği ve önemi göz önüne alındığında; kamyon tonajlarının ölçülmesinde kullanılacak tartının arızasının hemen giderilmemesi veya mümkün bulunmamakta ise yenisinin temin edilmemesi, yine özel bir firmaya ait kantarda kamyonların her seferinin tartılması yerine sadece belirli aralıklarla tartılıp ortalamalarının alınması, yükleniciye yapılan ödemelerin fazla ya da eksik olmasına neden olmuştur.

Sonuç olarak; ihalelerin uygulama aşamasında saydamlığın, rekabetin ve eşit muamelenin sağlanması için; teknik şartnamede daha önceden belirtilen özelliklere uygun araç temin edilmesi, işin aşamalarını ve detaylarını gösterir iş programının oluşturulması ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasına özen gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Belediye Tarafından Karşılanan Dağıtım Tesis Giderlerinin Elektrik Dağıtım Şirketinden Alınmaması

www.balioglu.net

Belediye tarafından yapımı gerçekleştirilen bazı bina ve çevre düzenlemeleri işleri kapsamında yüklenilen trafo kurulum giderlerinin elektrik dağıtım şirketinden talep edilmediği görülmüştür.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinin "e" bendine göre; dağıtım şirketi, belirlenen bir bölgede elektrik dağıtımı ile iştigal eden tüzel kişiyi, "f" bendine göre ise dağıtım tesisi, iletim tesislerinin ve dağıtım gerilim seviyesinden bağlı üretim ve tüketim tesislerine ait şalt sahalarının bittiği noktadan sonraki nihayet direğinden, alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin yapı bina giriş noktalarına kadar, bina giriş ve sayaç arası hariç, elektrik dağıtımı için teçhiz edilmiş tesis ve teçhizat ile dağıtım şirketince teçhiz edilen ya da devralınan sayaçları ifade etmektedir.

28.01.2014 tarih 28896 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinin "b" bendinde, bağlantı hattı, tüketicilerin iç tesisatını dağıtım şebekesine bağlamak için gerekli ve bu Yönetmelik kapsamında belirtilen mesafe sınırları dâhilinde olan; AG'den bağlı tüketiciler için yapı bina giriş noktasından itibaren dağıtım şebekesine kadar, OG'den bağlı tüketiciler için tüketicinin şalt sahasının bittiği noktadan itibaren dağıtım şebekesine kadar

olan hattı, "c" bendinde ise bağlantı noktası, iletim tesislerinin ve dağıtım gerilim seviyesinden bağlı üretim ve tüketim tesislerine ait şalt sahalarının bittiği noktadan sonraki nihayet direğini ve alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin yapı bina giriş noktasını, ifade eder şeklinde tanımları yapılmıştır.

Anılan Yönetmelik'in "Dağıtım tesisi sınırları" başlıklı 15'inci maddesinin "b" bendinde ise; "*Dağıtım sistemine bağlı tüketiciler açısından, bağlantı noktasından kullanım yerine kadar olan tesis ve teçhizat tüketicinin mülkiyetindedir. Bağlantı noktası dahil olmak üzere bağlantı noktasından itibaren hattın geri kalan kısmı dağıtım tesisidir…*" denilerek bağlantı noktası dahil olmak üzere bağlantı noktasından itibaren hattın geri kalan kısmının dağıtım tesisi olduğu açıkça ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre; alçak gerilim (AG) seviyesinden bağlı tüketiciler için enerjinin yapı bina giriş noktalarına kadar getirilmesi, orta gerilim (OG) seviyesinden bağlı tüketiciler için ise tüketim tesislerine ait şalt sahalarının (trafoların) bittiği noktadan sonraki nihayet direğine kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin sorumluluğundadır. Görüldüğü üzere; hem alçak gerilim hem orta gerilim seviyesinden bağlı tüketicilere bağlantı noktasına kadar enerjinin getirilmesinin (trafo dahil) maliyeti dağıtım şirketine ait bulunmaktadır.

www.balioglu.net

Aynı Yönetmelik'in "Bağlantı görüşü" başlıklı 10/A maddesinin beşinci bendinde; meskun mahal içinde bulunan kullanım yerlerine yönelik bağlantı taleplerinin, bağlantı anlaşmasının imzalandığı tarihten itibaren maddede yer alan şartlar dâhilinde ilgisine göre 2 ila 18 ay içinde, meskun mahal dışında bulunan kullanım yerlerine yönelik bağlantı taleplerinin ise kullanıcının bağlantı başvurusunda bulunduğu tarihten itibaren en geç 5 yıl içinde dağıtım şirketi tarafından karşılanmasının esas olduğu belirtilmiştir.

Enerji dağıtımı ile ilgili "meskûn mahal" ifadesi ise Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin "Tanımlar ve kısaltmalar başlıklı 3'üncü maddesinde; "*2/11/1985 tarihli ve 18916 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Plansız Alanlar İmar Yönetmeliğinde belirtilen "yerleşme alanı" ve "belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan köy ve mezraların yerleşik alanı ve civarı" ile mera, yaylak (yayla) ve kışlakların ilgili mevzuata göre geçici yerleşime açılan kısımlarını…* " biçiminde oldukça geniş tanımlanmış, meskûn mahal dışında kalsa bile köy ve mezraların yerleşik alanı ve civarı ile mera, yaylak ve kışlakların geçici yerleşime açılan kısımları dahi meskûn mahal kapsamına alınmıştır. Dolayısıyla dağıtım şirketinin yukarıda yer verilen Yönetmelik'in "Bağlantı görüşü" başlıklı

10/A maddesinin beşinci bendine göre, AG şebekesi tesis edilmesi durumunda en fazla 6 ay içinde OG şebekesi tesis edilmesi durumunda en fazla 18 ay içinde (trafo dâhil) gerekli şebekeyi tesis ederek enerjiyi sağlaması gerekmektedir.

Meskûn mahal içinde veya dışında enerjinin bina giriş noktalarına kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin sorumluluğunda olmakla beraber, Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin 10/A maddesinin 4-c fıkrasında; "*bağlantı talebinin karşılanabilmesi için dağıtım şirketi tarafından bildirilen sürenin başvuru sahibi tarafından uzun bulunması ve bağlantı talebinin dağıtım şebekesi yapılarak karşılanabilir olması halinde gerekli yatırım 21 inci madde kapsamında başvuru sahibi tarafından üstlenilebilir.*" denildiğinden, dağıtım şirketlerinin sorumluluğunda olan dağıtım tesis giderlerinin bazı durumlarda dağıtım sistemine bağlantı başvurusu yapan gerçek veya tüzel kişiler tarafından karşılanabilmesine imkân sağlanmıştır.

Yönetmelik'in yukarıda bahsedilen 21'inci maddesi birinci fıkrasında, üretim ve tüketim tesislerinin dağıtım sistemine bağlanabilmesi veya dağıtım sistemine bağlı üretim ve tüketim tesislerinin güç artışı taleplerinin karşılanabilmesi için, sistem kullanımı açısından kapasitenin yetersiz olması nedeniyle, genişleme yatırımı veya yeni yatırım yapılmasının gerekli olduğu hallerde, söz konusu yatırım dağıtım şirketi adına, bağlantı yapmak isteyen veya güç artışı talep eden gerçek veya tüzel kişi tarafından ilgili mevzuat kapsamındaki teknik standartlar sağlanarak yapılabileceği veya finanse edebileceği belirtilmiş; ikinci fıkrasında başvuru sahibinin gerekli dağıtım şebekesinin yapımını üstlenmeyi tercih etmesi durumunda; dağıtım şirketi ile başvuru sahibi arasında, ilgili dağıtım tesisine ilişkin finansman ve bağlantı koşulları gibi hususların düzenlendiği tesis yapım sözleşmesi imzalanacağı, bu durumda söz konusu dağıtım tesisinin projesinin hazırlanması başvuru sahibinin sorumluluğunda olup, projenin hazırlanabilmesine ilişkin etüt için gerekli olan tüm bilgiler dağıtım şirketi tarafından sağlanacağı ve finansman yönteminde ise dağıtım şirketi ile başvuru sahibi arasında tesis edilecek dağıtım varlıklarının maliyetinin finanse edilmesine ilişkin koşullarının yer aldığı bir sözleşme imzalanacağını ve proje hazırlama sorumluluğunun dağıtım şirketine ait olduğu belirtilmiş; üçüncü fıkrasında ise; bu durumda gerçekleşen yatırıma ait bedel, dağıtım şirketi tarafından bağlantı görüşünde verilen bağlantı talebinin karşılanabileceği tarihteki yıl içerisinde en fazla on iki aylık eşit taksitle, yatırımı yapan veya finanse eden gerçek veya tüzel kişiye, muhataba ulaşılamaması halinde tesisin bulunduğu yerdeki en yakın banka ya da PTT şubesine, hak sahip veya sahipleri adına yatırılarak ödeneceği belirtilmiştir.

Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin 10/B maddesi

www.balioglu.net

dördüncü fıkrasında; *"Bağlantı hattının kullanıcı tarafından tesis edilecek olması halinde, dağıtım şirketi ile kullanıcı arasında, bağlantı hattının tesisine, kullanım haklarına ve devrine ilişkin bir tesis yapım sözleşmesi imzalanır. Altıncı fıkra kapsamındaki bağlantı hattı enerjilendirme tarihinden itibaren beş yıl sonra, diğer bağlantı hatları enerjilendirme tarihinde herhangi bir işleme gerek kalmaksızın dağıtım şirketine devredilmiş kabul edilir…*", aynı maddenin 6'ncı fıkrasında ise; *"Meskun mahal dışındaki 500 metreyi aşan OG bağlantı hatları, enerjilendirme tarihinden itibaren beş yıl boyunca bağlantı hattı niteliğini korur ve bu süre sonunda dağıtım şebekesi kapsamına alınır. Bağlantı hatlarının işletme ve bakımı, tesislerin enerjilendirilmesinden itibaren dağıtım şirketinin sorumluluğundadır."* denilerek, bağlantı hattının kullanıcı tarafından tesis edilecek olması halinde, dağıtım şirketi ile kullanıcı arasında bir tesis yapım sözleşmesinin imzalanmasının gerektiği ve bağlantı hatlarının enerjilendirilmesinden itibaren işletme ve bakımına ilişkin sorumluluğun dağıtım şirketine ait olduğu düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere rağmen belediye tarafından yapımı gerçekleştirilen; "Antakya İlçesi Üzümdalı Canlı Hayvan Borsası ve Mezbahane Yapım İşi", "Asfalt Plenti Mevcut Hangar Yükseltilmesi ve Çelik Konstrüksiyon Hangar Yapım İşi", "Laboratuvar Kompleksi Yapım İşi", "Kırıkhan İlçesi Tır Garajı Saha Betonu ve Çevre Düzenlemesi Yapım İşi", "Dörtyol Mezbahanesi Modernizasyon ve Çevre Düzenleme Yapım İşi" ve "Samandağ İlçesi Kentpark Yapım İşi" işlerinde gerekli olan trafo kurulum giderlerinin belediye bütçesinden karşılandığı ve bu işlerin enerjilendirilmesine ilişkin dağıtım şirketi ile belediye arasında herhangi bir tesis yapım sözleşmesi imzalanmadığı ve bahsi geçen giderlerin, elektrik dağıtım şirketinden de talep edilmediği tespit edilmiştir.

Bahsi geçen tesis ve trafoların bakım maliyetlerinin yüksek olması nedeniyle yukarıda yer verilen düzenlemelere uygun olarak müştemilatı ile birlikte ilgili elektrik dağıtım şirketine devredilmesi ve belediye bütçesinden karşılanan tesis ve trafo kurulum giderlerinin elektrik dağıtım şirketinden talep edilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Temsil Ağırlama Tertibinden Ödemesi Yapılan İşler İçin Doğrudan Temin Limitlerine Uyulmaması

Belediye tarafından temsil ağırlama ödeneği ile gerçekleştirilen bazı mal ve malzeme alımlarının, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının "d" bendinde belirlenen eşik değerlere riayet edilmeden açık ihale usulü yerine doğrudan temin

www.balioglu.net

yöntemiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinde, doğrudan temin yöntemi bir ihale usulü olarak değil bir alım yöntemi olarak belirlenmiştir. Bu yönteme göre yapılacak doğrudan teminde; ihtiyaçların, kanunun 18'inci maddesinde sayılan ihale usulleri için tespit edilen kurallara uyulmaksızın; ilan yapılmadan, teminat alınmadan, ihale komisyonu kurma ve kanunun 10'uncu maddesinde sayılan yeterlik kriterlerini arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak temin edilmesi mümkün kılınmıştır.

4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi gereği doğrudan teminle yaptırılabilecek işlerden birisi de; Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin on beş milyar (01.02.2019-31.12.2019 dönemi için 90.358,00), diğer idarelerin beş milyar (01.02.2019-31.12.2019 dönemi için 30.101,00) Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlardır.

Söz konusu madde incelendiğinde burada iki hususun düzenlenmiş olduğu açıkça görülecektir. Bunlardan birisi büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin ihtiyaçlarının temini; ikinci husus ise temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlardır.

www.balioglu.net

Buna göre temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlarda herhangi bir parasal sınır söz konusu değildir. Ancak bu kapsamda alımı yapılan ve ayrıntısı aşağıda yer alan çanta, tişört, şapka vb. gibi temsil ağırlama faaliyeti kapsamında alınan hediyelik eşyalar ile medya hizmetlerinin parasal sınıra tabi olmaksızın alınması mümkün gözükmemektedir.

Dolayısıyla Büyükşehir sınırlarındaki idarelerde doğrudan temin için belirlenen eşik değerler 01.02.2019-31.12.2019 dönemi için 90.358,00 TL olmasına karşın Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı tarafından muhtelif tarihlerde 22/d kapsamında yapılan aşağıdaki tabloda listelenen işlerde "03.06.1.01-Temsil Ağırlama Tören Fuar Organizasyon" bütçe tertibinden ödeme yapılmak suretiyle eşik değerlere riayet edilmediği, eşik değerin üzerinde harcama yapıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 9: Doğrudan Temin Limitlerine Uyulmadan Yapılan Temsil Ağırlama Harcamaları

Hizmet Alımı	İhale Şekli	Gerçekleşen (TL)
Büyükşehir belediyesinin bir yıllık faaliyet sonuçları ile bunlara ilişkin harcamaların gerçekleşme düzeylerini 2019 yılını kapsayan dönemde düzenli olarak (12 ay boyunca) halkın bilgisine sunacak görsel ve işitsel iletişim, yayın hizmet alım bedeli.	4734 sayılı kanun 22/d bendi (temsil ağırlama)	693.840,00
İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından düzenlenen, Hatay'ın ve Hatay Büyükşehir Belediyesinin "onur konuğu" olarak yer aldığı organizasyon hizmet alımı	4734 sayılı kanun 22/d bendi (temsil ağırlama)	433.986,00
23 Nisan Ulusal Egemenlik ve Çocuk Bayramı Organizasyon Hizmet Alımı	4734 sayılı kanun 22/d bendi (temsil ağırlama)	274.940,00
	TOPLAM	**1.402.766,00-TL**

BULGU 12: Özel Halk Otobüslerinin Çalışma İzin Belgesine Dayanılarak İhalesiz Çalıştırılması

Hatay Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki halk otobüslerinin, ihale yapılmadan encümen kararıyla faaliyet gösterdikleri tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun;

"Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin "p" bendinde;

"Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek" hükmü,

Aynı maddenin 2'nci fıkrasında;

"... Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir..." hükmü ile

Ek 2'nci maddesinin son fıkrasında ise;

"Büyükşehir belediyesi sınırlarına giren belediyelerin, kanunların verdiği yetkiye dayanarak yürütmekte oldukları toplu taşıma ve ulaşım hizmetlerinin, gerçek ve tüzel kişilere

www.balioglu.net

yaptırılması amacıyla verilen ruhsat, imtiyaz sözleşmesi ve ulaşım araçları kira sözleşmesi, ruhsatta öngörülen süre ve sahip oldukları hat güzergâhı ile sınırlı olmak şartıyla herhangi bir işleme gerek kalmaksızın büyükşehir belediyesi toplu taşım ve ulaşım sistemine dahil edilir." hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat gereğince, toplu taşıma hakkının büyükşehir belediyesinin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır. Büyükşehir belediyesine ait olan bu hakkın ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu yetki büyükşehir belediyesi adına belediye meclisine aittir. Belediye meclisince alınacak bir kararla bu yetki encümen tarafından da yerine getirilebilir. Ancak meclis veya encümen imtiyaz niteliği taşıyan toplu taşıma hizmetlerini ihale yoluyla devretmemiş, mevzuata uygun olmayan şekilde çalışma belgeleri düzenleyerek toplu taşımada bir tekel oluşturmuştur.

Toplu taşıma hizmeti imtiyaz sözleşmesi, kira sözleşmesi veya ruhsat verilmesi yoluyla da gördürülebilir. Ancak yukarıda ifade edilen mevzuat gereğince bu düzenlemelerin belirli bir süre için yapılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Danıştay 13. Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164 numaralı kararında;

"*... toplu taşıma hizmetlerinin ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konularak söz konusu ihalenin yine Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsat verilmesi gerektiği görülmektedir.*

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

Belediye tarafından yürütülen uygulamada ise, yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı

Kanun'a dayanılarak 1988 yılında çıkarılan Antakya Belediyesi Denetiminde Çalıştırılacak Özel Halk Otobüslerine Ait Yönetmelik'e istinaden 1993 yılında mevzuata aykırı olarak encümen kararıyla belediye ve kooperatif arasında protokol yapılmış ve süresi altı yıl olarak belirlenmiştir. Ancak 1994 yılında belediye meclisince, belediye encümenine böyle bir yetki verilmediği gerekçesiyle anılan protokol iptal edilmesine rağmen karara uyulmamış ve taşımacılık faaliyetleri süresiz olarak devam etmiştir. Daha sonraki yıllarda ise yeni eklenen otobüsler için encümen kararıyla süre belirtilmeksizin izin belgesi verilerek uygulama yürütülmüştür.

Hatay Büyükşehir Belediye Meclisi almış olduğu 09/10/2019 tarih ve 197 sayılı kararı ile;

Ulaşım Daire Başkanlığının Belediye Encümenine ihale yapılması yetkisi verilmesi yönündeki talebi reddedilmiştir.

23.10.2019 tarihli ve 2019-317 sayılı UKOME Kararı ile de;

"Büyükşehir Belediye Kanununun 7. ve 9. Maddeleri ve 5393 Sayılı Belediye Kanununun 15. Ve 67. Maddelerinin verdiği yetki ile tekel oluşturmayacak şekilde UKOME Kararlarına uygun şartları sağlayan taşımacılara Çalışma İzin Belgesi düzenlenerek yıllık ruhsatlandırma metodu ile çalıştırılması ve söz konusu bölgelerde yeni taşımacılık ihtiyacı olması durumunda konunun ayrıca değerlendirilmesi."

kabul edilmiştir.

Sonuç olarak, şehir içi toplu taşıma faaliyetinin ihale yapılmaksızın süresiz olarak verilen izin belgeleriyle tekel oluşturularak yürütülmesi mevzuata aykırıdır.

BULGU 13: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

Nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle Bütçe emanetleri hesabına kaydedilen giderlerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun; "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında;

"*Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde*

www.balioglu.net

giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir.",

"Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinin altıncı fıkrasında;

"*Muhasebe yetkilileri, 34 üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur…*"

hükümlerine yer verilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 Bütçe emanetleri hesabına ilişkin "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 249'uncu maddesinde ise;

"…

b) Bütçe emanetlerinden yapılacak ödemeler

Bütçe emanetine alınan tutarlardan gerek mali yıl içinde, gerekse yılı geçtikten sonra yapılacak ödemeler için muhasebe işlem fişi düzenlenir. Bütçe emanetlerine alınan tutarlar muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenir. Tutarın emanete alınması sırasında istihkak sahibine verilen veya istihkak sahibine verilemediği için muhasebe biriminde saklanan muhasebeleştirme belgesinin bir nüshası muhasebe işlem fişine bağlanır. Emanete alınan tutar bir defada ödenemediği takdirde, daha sonra yapılacak ödemelere ilişkin fişe, ilk ödemeye ait fişin yevmiye tarih ve numarası yazılır…"

denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; idarelerin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde alınan mal veya hizmet karşılığı tutarlar 320 Bütçe emanetleri hesabına kaydedilir ve ödemeler giderin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilir. Emanet hesapta izlenen giderlerin ödenmesinin, kayda alınma sırasına göre gerçekleştirmesinden muhasebe yetkilileri sorumludur.

Belediyenin 320 Bütçe emanetleri hesabından yapılan ödemelerinin incelenmesi

www.balioglu.net

sonucunda; yukarıdaki mevzuat hükümlerine aykırı olarak, ödemelerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı tespit edilmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri doğrultusunda belediyenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde 320 Bütçe emanetleri hesabına kaydedilen tutarlara ilişkin ödemelerin, giderin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Belediye Meclisinin Taşınmazlarla İlgili Kanuni Yetkisini Devretmesi

Belediye Meclisinin taşınmazlarla ilgili yetkisini, sınır ve kapsamını belirtmeden ve mevzuata aykırı olarak Belediye Başkanı ve Belediye Encümenine devrettiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin Görev ve Yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin "e" bendinde;

"*Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.*",

"Encümenin görev ve yetkileri" başlıklı 34'üncü maddesinin "g" bendinde;

"*Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.*",

"Yetki devri" başlıklı 42'nci maddesinde ise;

"*Belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir.*"

hükümlerine yer verilmiştir.

Anılan düzenlemelere göre; belediye taşınmazlarının 3 yıla kadar kiralanmasına belediye encümeni yetkili olmakla birlikte 3 yıl üzerindeki sürelerle kiralanmasına ise belediye meclisi yetkilidir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye organlarının yetki ve görevleri sayılmış, 42'nci maddesinde belediye başkanının, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü

www.balioglu.net

takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredilebileceği hüküm altına alınmıştır. Başkanın yetki devrine ilişkin Kanun'da hüküm bulunmasına rağmen belediye meclisi ve belediye encümenine verilen yetkilerin devredilebileceğine ilişkin herhangi bir düzenleme Kanun'da yer almamaktadır.

Danıştay 13. Dairesinin 15.10.2008 tarih ve E. 2008/3526, K. 2008/6807 sayılı Kararında ise Kanunla belediye meclisine verilen ve kural olarak devredilemeyen yetkilerin, yasanın açık bir biçimde buna izin vermesi halinde, sınır ve kapsamı açıkça belirtilerek devredilebileceğinin tartışmasız olduğu belirtilmiştir. Kararda ayrıca tüm taşınmazların satışı konusunda yapılan yetki devrinin, sınırları açıkça belirlenen bir yetki devri niteliği taşımadığı, belediyeye ait tüm taşınmazların satışı konusunda her türlü kararı alabilmeye yönelik yetki devrinin yetkinin sınırlarının belirlenmesi suretiyle devredilmesi ilkesi ile amaçlanan hukuki ve kamusal yararı aşar nitelikte olduğu ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemeler ve yapılan açıklamalara rağmen Belediye Meclisinin 09.05.2019 tarih ve 122 sayılı kararında aynen;

www.balioglu.net

"*1-Belediyemizce sahip olunan taşınmazları en verimli şekilde idare etmek ve kamu hizmetlerine sunabilmek adına Hatay Büyükşehir Belediye Meclisince Belediyemizin gayrimenkullerinin kiralanması işi için süresi 5 (beş) yılı aşmamak kaydıyla Encümene yetki verilmesine;*

2-Belediyemizin olası ihtiyaç duyacağı gayrimenkulleri satın almak, satmak ve şartlı bağışları kabul etmek, 5216 sayılı kanun hükümleri gereğince şartsız bağışları kabul etmek ve bunların ilgili her türlü sözleşme ve protokolün imzalanması, yürütülecek çalışmalar çerçevesinde üçüncü kişilere yetki ve/veya vekalet verilmesi ve bu konudaki tüm iş ve işlemlerin yürütülmesi için Hatay Büyükşehir Belediye Başkanı Doç. Dr. Lütfü SAVAŞ'a yetki verilmesi hususları Hatay Büyükşehir Belediye Meclisinin 09.05.2019 tarihli toplantısında oya sunuldu ve mevcudun oybirliği ile kabul edildi." denilerek, belediye taşınmazlarının 5 yıla kadar kiralanmasında belediye encümenine, belediye taşınmazları ile ilgili iş ve işlemlerde ise belediye başkanına belediye meclisince yetki devri yapıldığı tespit edilmiştir.

Kanunla belediye meclisine verilen yetkilerin devri ancak Kanunun buna açıkça izin vermesi ve sınırları ve kapsamı tayin edilerek mümkündür. Nitekim 5393 sayılı Kanun, yetki devrini sadece belediye başkanı için öngörmüştür ve Kanunla belediye meclisine verilen yetkilerin yine Kanunda devrine ilişkin bir hüküm bulunmadığından kural olarak

devredilemez niteliktedir. Belediye meclisince yapılan yetki devri; Kanunda karşılığı olmayan, sınır ve kapsamı belirlenmemiş, ayrıntıları açıklanmamış bir yetki devri hüviyetindedir ve bu nedenle geçerli değildir. Bu yetki devrine istinaden yapılan iş ve işlemler ise yetki yönünden sakat konumdadır ve bahsi geçen işlemlerde hukuki uyarlılık bulunmamaktadır.

BULGU 15: İhale Yapılmaksızın Taşınmaz Kiralanması

Belediye tarafından kiraya verilen bazı taşınmazlarından kiralama yöntemi olarak ecrimisil alındığı, sözleşme yükümlülüklerini yerine getirmeyen kiracıların sözleşmelerinin feshedilmediği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde;

"*…belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.*" denilerek belediyelerin taşınmaz kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Kanun kapsamında olduğu belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinde;

"Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek."

"Belediye Encümeninin Görev ve Yetkileri" başlıklı 34'üncü maddesinde;

"Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek."

hükümleri yer almaktadır.

5393 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerine göre, taşınmazların 3 yıla kadar belediye encümeni kararıyla ihale edilerek kiraya verilmesi mümkündür. 3 yılı aşan kiralamalarda ise belediye meclisinin kararı gereklidir. Kira süresi biten taşınmazlar için ise 2886 sayılı Kanunda yer alan usullere göre yeniden kiralama ihalesine çıkılması gerekmektedir.

2886 sayılı Kanun'un "Müteahhit veya müşterinin sözleşmenin bozulmasına neden

www.balioglu.net

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.",

"Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerleme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz. ... Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.",

"Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde ise;

"Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz…"

hükümlerine yer verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

20.08.2011 tarih ve 28031 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 336 sıra no'lu Milli Emlak Genel Tebliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde ecrimisil; "*Hazine*

www.balioglu.net

taşınmazının, İdarenin izni dışında gerçek veya tüzel kişilerce işgal veya tasarruf edilmesi sebebiyle, İdarenin bir zarara uğrayıp uğramadığına veya işgalcinin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın İdarece talep edilen tazminat" olarak tanımlanmıştır. Yine aynı maddede fuzuli şagilin (işgalci) ise; "*Kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın, Hazine taşınmazının zilyetliğini, yetkili idarenin izni dışında eline geçiren, elinde tutan veya her ne şekilde olursa olsun bu malı kullanan veya tasarrufunda bulunduran gerçek veya tüzel kişiler*" olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden; ecrimisilin ödenmesinin tahliyeyi engellemeyeceği, belediyenin işgal altındaki taşınmazı her zaman 2886 sayılı Kanun'un, 75'inci maddesine göre tahliye ettirmesi gerektiği, ecrimisilin bir kiralama yöntemi olmadığı ve işgale uğrayan ve sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin tazminat suretinde alınması hüviyetine sahip olduğu, asıl olan yöntemin taşınmazın 2886 sayılı Devlet İhale Kanunundaki ihale usullerine uygun olarak kiraya verilmesinin olduğu anlaşılmaktadır. Kira geleceğe, ecrimisil ise geçmişe yönelik bir uygulama olduğu için geleceğe yönelik ecrimisil tahakkuk ettirilmesi de mümkün görünmemektedir.

www.balioglu.net

Yine yukarıda yer verilen düzenlemelerden; belediye taşınmazlarının kiralanmasının 2886 sayılı Kanunda yer alan ilgisine göre ihale usullerine tabi olduğu, sözleşme süresinin sonunda yeniden bu ihale usullerine göre ihale yapılması gerektiği, sözleşme süresinin on yıldan çok olamayacağı, kira süresi sonunda eğer işgal devam ederse sözleşmede aksine hüküm yoksa ecrimisil alınarak işgalcinin tahliyesine yönelik mülki amire talepte bulunulmasının gerektiği anlaşılmaktadır.

Belediye taşınmazları üzerinde yapılan incelemede ise;

- Belediyenin toplam 419 adet kiralık yerinin sadece 12 tanesi için 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale yapıldığı, kalan 407 adet yerin ise 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale yapılarak kiraya verilmesi gerekirken böyle bir işlemin yapılmadığı,

- Belediyenin 74 adet taşınmazının yine 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale yapılarak kiralanması gerekirken böyle bir işlem yapılmadan, bu taşınmazlar için mevzuata aykırı olarak ecrimisilin bir kiralama yöntemi gibi kullanılmaya devam edildiği,

- Örnek olarak incelenen bazı kiralama dosyalarında hukuki yollara belediye tarafından başvurulmasına rağmen 31.12.2019 tarihi itibariyle, 2019 yılı kira bedeli 1.928,00 TL olan kiracının toplam borcunun gecikme faizi dâhil 239.289,00 TL, 2.655,00 TL

aylık kira bedeli ödemesi olan kiracının toplam borcunun 242.879,00 TL, aylık kira bedeli 946,00 TL olan kiracının toplam kira borcunun 115.487,00 TL, aylık kira bedeli ödemesi 2.732,00 TL olan kiracının toplam borcunun 188.643,00 TL, aylık kira bedeli 211,00 TL olan kiracının toplam borcunun 35.414,00 TL olduğu, bu kiracıların sözleşmelerinin feshedilip tahliye ettirilmesi gerekirken, sözleşmelerinin feshedilmediği ve bu şekilde belediyenin 6 ay ve üzerindeki sürelerle kira borçlarını ödemeyen toplam kiracı sayısının 229 olduğu ve bu kiracıların bahse konu taşınmazları kullanmaya devam ettikleri,

- Belediye sınırları içerisindeki 15 adet baz istasyonu yerinin 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale yapılmadan kiralandığı,

tespit edilmiştir.

Sonuç olarak; belediye taşınmazlarının kiralanmasında ecrimisil uygulamasının bir kiralama yöntemi olmadığı ve kiralama işlemlerinde kullanılmaması, sözleşme yükümlülüklerini yerine getirmeyen kiracıların sözleşmelerinin feshedilerek taşınmazlardan tahliye ettirilmesi ve belediye taşınmaz kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Kanundaki usullere göre ihaleye çıkılarak yapılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 16: Belediyenin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların Pazarlık Usulü İle Kiraya Verilmesi

Belediyeye ait taşınmazların, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine aykırı olarak 51/g pazarlık usulüyle kiraya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinde;

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

36'ncı maddesinde;

"*Bu Kanunun 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır.*" ve

51'nci maddesinin "g" bendinde;

"*Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve*

taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,…"

hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen hükümler birlikte değerlendirildiğinde; ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının, Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu ve bu ilke ve prensibin gereği olarak, Kanun'un 36'ncı maddesinde yer alan "Kapalı Teklif Usulü" nün esas usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dâhilinde uygulanabilecek istisnai usuller olduğu anlaşılmaktadır. Buna göre, taşınmazların kiraya verilmesine ilişkin ihalelerin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine istinaden pazarlıkla yapılması mümkün değildir. Zira anılan madde; pazarlık usulünün kullanılabilmesi için, ilgili taşınmaz malın Devletin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında olmasını şart koşmaktadır. "Devletin özel mülkiyetindeki" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" ifadelerinden; Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlarının aksine Hazineye ait olan taşınmazların tarif edildiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için pazarlık ihalesi yapılması mümkün görünmemektedir.

www.balioglu.net

Nitekim Danıştay 13'üncü Dairesinin 21.10.2008 tarih ve E:2007/4476, K: 2008/6874 sayılı Kararında da;

"*Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazın, 2886 sayılı Kanun'un 51 inci maddesinin (g) bendi uyarınca, pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetten gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle, (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümeni kararını, belediyelere ait taşınmazların "devletin özel mülkü" ve "devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer" lerden olmadığı, bu nedenle 2886 sayılı Yasanın 51/g maddesi kapsamında kiralanmasının, trampasının ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin, olanaklı olmadığı gerekçesiyle, iptal eden mahkeme kararının hukuka uygun olduğu*" denilerek, belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için pazarlık ihalesinin yapılamayacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede yukarıda yer verilen düzenlemelere rağmen; Erzin ilçesinde yer alan bilet satış gişesi yerinin, Payas ilçesinde yer alan kafeterya, tuvalet ve trambolin yerinin, Antakya ilçesinde yer alan oto yıkama, lunapark ve gastronomi evi yerinin Belediye Encümeni kararıyla 51/g pazarlık usulü ile ihale edilerek kiraya verildiği tespit edilmiştir.

Belediyenin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci

maddesinin "g" bendinden yararlanarak pazarlık usulü ile kiraya verilmesi kanuna aykırılık teşkil ettiğinden söz konusu kiralamaların, rekabetin sağlanmasını teminen doğru usullerle yeniden ihale edilmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Taşınmaz Kiralanmasında İhale Şartlarının Değiştirilmesi

Taşınmaz kiralama ihalesinde istekli çıkmaması üzerine ikinci yapılan ihalede, belediye tarafından ihale şartlarının değiştirildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde;

"*…belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.*" denilerek belediyelerin taşınmaz kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Kanun kapsamında olduğu,

"İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde;

"*Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır…*" denilerek taşınmaz kiralama ihalelerinde açıklık ve rekabetin sağlanmasının gerektiği,

"İhalenin yapılamaması" başlıklı 49'uncu maddesinde;

"*Açık teklif usulüyle yapılan ihalelerde istekli çıkmadığı, isteklilerin belgeleri veya son teklifleri uygun görülmediği takdirde, yeniden aynı usulle ihale açılır veya idare yararı görüldüğü takdirde, ihalenin bitiş tarihinden itibaren 15 gün içinde iş 43 üncü maddenin ikinci fıkrasında belirtilen esaslar dahilinde pazarlıkla yaptırılabilir.*" denilerek, açık teklif usulüyle yapılan ihalelerde istekli çıkmadığı taktirde, işin 43'üncü maddenin ikinci fıkrasında belirtilen esaslar dahilinde pazarlık usulüyle yaptırılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun'un 43'üncü maddesinin ikinci fıkrasında ise işin pazarlığa bırakılması halinde şartnamede belirtilen nitelik ve şartların aynen muhafazasının zorunlu olduğu düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden; açık teklif usulüyle yapılan taşınmaz kiralama ihalelerinde istekli çıkmaması halinde, ihalenin ilk şartnamede belirtilen nitelik ve şartları aynen muhafaza edilerek pazarlık usulüyle yaptırılabileceği anlaşılmaktadır.

Şehit Yakup Çirkin Parkı içerisinde bulunan alanın, 2886 sayılı Kanun'un 45'inci

www.balioglu.net

maddesi doğrultusunda mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile 25 yıl müddetle kiralanması işi öncelikle 11.03.2019 tarihinde açık ihale yöntemiyle ihale edilmiş ve istekli çıkmadığı için işin pazarlık usulüyle yaptırılmasına karar verilmiştir.

Açık ihale yönteminde işe ait idari şartnamenin "İhale konusu işe ait bilgiler" başlıklı 2'nci maddesinin "b" bendinde;

"*İşletme hakkının sözleşme tarihinden itibaren 25 yıllığına kiralanmasına ilişkin işin yıllık toplam muhammen kira bedeli Aylık 3.050,00 (üçbinellilira, yıllık 36.600,00 TL) olup istekliler arasında muhammen bedel üzerinden artırma yapılacaktır.*",

İşe Başlama ve İşin Süresi başlıklı 29'uncu maddesinde ise:

"*İşe başlama tarihi, yer teslim tarihi olup, kira başlangıç tarihi inşaatı bitirme süresi olan 18. Ayın bitim tarihi ile başlayacak…*"

denilmektedir.

www.balioglu.net

Açık teklif usulü ile yapılan ihalede istekli çıkmaması üzerine pazarlık usulü ile ihale yapılmış ve 19.03.2019 tarih ve 344 sayılı Encümen Kararının 1'inci maddesinde; *"…2886 sayılı Devlet İhale Kanunun 49'uncu maddesine göre pazarlık usulü ile yapılan ihalede … Turizm İnş. Ltd. Şti'ne 15 yıl süre ile bila bedelle 15 yıldan sonra aylık 3.100 TL (KDV hariç) bedelle kiralanmasına,…*" denilerek, yukarıda yer alan ilk ihaledeki idari şartnamenin 2'nci maddesinin "b" bendi aynen muhafaza edilmeden karar alınmıştır.

Nitekim 21.03.2019 tarihinde belediye ile yüklenici arasında imzalanan sözleşmenin, "Sözleşme bedeli" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"*15 yıl süre ile bedelsiz 15 yıldan sonra aylık 3.100 TL (KDV Hariç)*"

hükmüne yer verilmiştir.

Yapılan incelemede; açık ihale yöntemindeki işe ait idari şartnamenin "İhale konusu işe ait bilgiler" başlıklı 2'nci maddesinin "b" bendinin mevzuata aykırı şekilde değiştirilmesi sonucu, bu işten elde edilecek 23,5 yıllık toplam 860.100,00 TL (KDV hariç) kira bedelinin, pazarlık usulüyle yapılan ikinci ihalede ilk 15 yılı bedelsiz geriye kalan 10 yılı bedelli olmak üzere toplam 372.000,00 TL'na (KDV hariç) düşürüldüğü, dolayısıyla aynen muhafaza edilmesi gereken şartname hükmüne aykırı alınan ihale kararı ile sözleşme akdedildiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, açık teklif usulüyle yapılan taşınmaz kiralama ihalelerinde istekli çıkmaması halinde, yapılacak ikinci ihalede ilk şartnamede belirtilen nitelik ve şartların aynen muhafaza edilmesi gerekmektedir.

BULGU 18: Belediye Mevduatlarının Kamu Haznedarlığı Yönetmeliğine Uygun Değerlendirilmemesi

Belediye mali kaynaklarının, Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nde belirtilen kamu sermayeli bankalarda değerlendirilmediği görülmüştür.

Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında; genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idarelerinin, kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını kamu sermayeli bankalarda Yönetmelik'te belirtilen araçları kullanarak değerlendirmekle yükümlü oldukları belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinin "b" bendinde kamu sermayeli bankalar; Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ile T.C. Ziraat Bankası A.Ş., T. Halk Bankası A.Ş., T. Vakıflar Bankası T.A.O. ve sermayesinin yarısından fazlası doğrudan ve/veya dolaylı olarak kamuya ait olan diğer mevduat ve katılım bankaları olarak tanımlanmıştır.

www.balioglu.net

Anılan Yönetmelik'in "Kaynakların değerlendirilmesi ve nemalandırma" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"*Kurumların mevduat, ters repo ve katılma hesabı olarak değerlendirmeyi öngördükleri mali kaynakları için uygulanacak vadeli mevduat ve ters repo faiz oranı ile katılma hesabı beklenen/tahmini getiri oranı, Ek-1'de yer alan ve ilgili vadelere karşılık gelen oranlardan daha yüksek olamaz.*",

"Diğer menfaatler" başlıklı 7'nci maddesinde;

"*(1) Kurumlar mali kaynaklarının değerlendirilmesinde faiz veya kâr payı dışında ayni ya da nakdi herhangi bir menfaat temin edemez. Bankalar, bu fıkra hükmüne aykırı talepte bulunan kurumları, ilgili denetim kurumlarına ve/veya birimlerine iletilmek üzere Bakanlığa bildirmekle yükümlüdür.*

(2) Kurumların aylık ve ücret ödemeleri ile faaliyetleri kapsamında bankalara yaptırdıkları tahsilat ve ödeme işlemlerine ilişkin olarak sağladıkları havale, elektronik fon

transferi (EFT), para transferi ve benzeri bankacılık hizmetleri için yapılan protokoller kapsamında ortaya çıkan ücret ve hizmet bedellerinin bankalar veya Posta ve Telgraf Teşkilatı A.Ş. tarafından üstlenilmesi birinci fıkra kapsamında değerlendirilmez.",

"Sorumluluk" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"*Bu Yönetmelik kapsamında yer alan kurum yetkilileri ve muhasebe yetkilileri bu Yönetmelik hükümlerini yerine getirmekle yükümlü olup, bu Yönetmelik hükümlerine aykırılık sebebi ile ortaya çıkabilecek zararlardan şahsen ve müteselsilen sorumludur.*"

hükümlerine yer verilmiştir.

Bahsi geçen Yönetmelik'in "Diğer hususlar" başlıklı 12'nci maddesinde ise; kurumların bankalarla yapacakları protokollerde bu Yönetmelik hükümlerine uygun düzenlemeler yapmakla yükümlü oldukları ve yapılacak protokollerin sürelerinin bir yılı geçemeyeceği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre belediye; her türlü mali kaynaklarını kamu sermayeli bankalarda açtıracağı hesaplarda değerlendirmekle yükümlü bulunmaktadır. Belediyenin mali kaynaklarının değerlendirilmesinde faiz veya kâr payı dışında ayni ya da nakdi herhangi bir menfaat temin edilemeyecek ve Yönetmelik hükümlerine uyulmaması nedeniyle ortaya çıkabilecek zararlardan belediye yetkilileri ve muhasebe yetkilisi şahsen ve müteselsilen sorumlu olabilecektir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere rağmen; belediyenin kamu sermayeli olmayan özel bir banka ile 11.12.2018 tarihinde protokol yaptığı ve bu protokol hükümlerine göre, belediyenin kullanmış bulunduğu 60 ay vadeli kredi tamamen ödeninceye kadar, belediyeye ödenecek olan İl Bank A.Ş. paylarının bahsi geçen özel bankada yer alan belediye vadesiz mevduat hesabında 2 gün süreyle tutulması gerektiği anlaşılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuata aykırı olarak düzenlenen bu protokol hükümlerine istinaden; belediyenin 2019 yılında bahsi geçen özel bankada yer alan vadesiz mevduat hesabına para aktarımları yaptığı ve yatırılan bu tutarları 2 ila 15 gün arasında değişen sürelerde vadesiz mevduat hesabında tuttuktan sonra tekrar kamu sermayeli banka hesabına aktardığı ve 2019 yılında bahsi geçen özel bankadaki vadesiz mevduat hesabına giriş ve çıkış yapan toplam tutarın 317.742.384,81 TL olduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, belediyenin her türlü mali kaynağını sadece kamu sermayeli bankalarda

açtıracağı hesaplarda değerlendirmesi gerekmektedir.

BULGU 19: Taşınmaz Kiralamalarına İlişkin Olarak Damga Vergisi, Kesin Teminat ve Sözleşme Akdi İşlemlerinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

Belediye taşınmaz kiralama dosyalarının incelenmesi neticesinde aşağıdaki hususlar görülmüştür.

A- Sözleşme bedeli üzerinden hesaplanması gereken kira sözleşme damga vergisinin bir yıllık kira bedeli üzerinden alındığı, ihale karar damga vergilerinin ise hiç alınmadığı görülmüştür.

488 Sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun "Konu" başlıklı 1'inci maddesinde;

"Bu Kanuna ekli (1) sayılı tabloda yazılı kağıtlar Damga Vergisine tabidir.

Bu kanundaki kağıtlar terimi, yazılıp imzalamak veya imza yerine geçen bir işaret konmak suretiyle düzenlenen ve herhangi bir hususu ispat veya belli etmek için ibraz edilebilecek olan belgeler ile elektronik imza kullanılmak suretiyle manyetik ortamda ve elektronik veri şeklinde oluşturulan belgeleri ifade eder. ...",

"Mükellef" başlıklı 3'üncü maddesinde ise;

"Damga vergisinin mükellefi kağıtları imza edenlerdir.

Resmi dairelerle kişiler arasındaki işlemlere ait kağıtların Damga Vergisini kişiler öder. ..."

hükümleri yer almaktadır.

Kanun'a ekli "Damga vergisine tabi kağıtlar" başlıklı (1) sayılı tabloda kira mukavelenamelerinin mukavele süresine göre kira bedeli üzerinden binde 1,89 oranında damga vergisine tabi olduğu ifade edilmiştir. Aynı tablonun "II) Kararlar ve mazbatalar" başlığı altında ise ihale kanunlarına tabi olan veya olmayan resmi daire ve kamu tüzel kişiliğini haiz kurumların her türlü ihale kararlarının binde 5,69 oranında damga vergisine tabi olduğu belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, sözleşme bedelinin tamamı üzerinden binde 1,89 oranında kira sözleşme damga vergisi, ihale bedeli üzerinden ise binde 5,69 oranında ihale karar damga vergisi alınması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede ise, 2886 sayılı Kanun kapsamında yapılan kiralamalara ilişkin olarak; kira sözleşme damga vergilerinin toplam sözleşme bedeli üzerinden alınması gerekirken sadece ilk yıl kira bedeli üzerinden alındığı, ihale karar damga vergisinin ise hiç alınmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca; belediyenin taşınmaz kiralamalarına ilişkin ihale kararlarından ihale bedeli üzerinden binde 5,69 ihale karar damga vergisi ve kira sözleşmeleri üzerinden de toplam sözleşme bedeli üzerinden binde 1,89 sözleşme damga vergisi alması gerekmektedir.

B- İhale bedeli üzerinden alınması gereken kesin teminatın bir yıllık kira bedeli üzerinden alındığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kesin teminat" başlıklı 54'üncü maddesinde;

"Taahhüdün, sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, sözleşme yapılmasından önce müteahhit veya müşteriden ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle % 6 oranında kesin teminat alınır. Tasfiye idaresince yapılan taşınır mal satışlarında kesin teminat, ihale bedelinin % 6'sından az olamaz.(...)"

denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükmüne göre, 2886 sayılı Kanun kapsamında yapılan sözleşmelerde, müstecirin taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmesini teminen ihale bedeli üzerinden %6 oranında kesin teminat alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2886 sayılı Kanun kapsamında yapılan taşınmaz kiralamalarına ilişkin alınan kesin teminatların, ihale bedeli üzerinden hesaplanması gerekirken bir yıllık kira bedeli üzerinden hesaplandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmü uyarınca, taşınmaz kiralamalarına ilişkin yapılan ihalelerde kesin teminatın ihale bedeli üzerinden hesaplanarak alınması gerekmektedir.

C- Kira sözleşmelerinin noterlikçe tescil edilmeden işleme konulduğu görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Sözleşme yapılmasında müteahhit veya müşterinin görev ve sorumluluğu" başlıklı 57'nci maddesinde;

www.balioglu.net

"*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 (...)*" denilmektedir.

Anılan mevzuat hükmüne göre, onaylanan ihale kararından sonra müteahhit veya müşterinin 15 gün içinde geçici teminatı kesin teminata çevirerek noterlikçe tescil edilmiş sözleşmeyi idareye vermesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede ise; taşınmaz kira sözleşmelerinde noter tescilinin bulunmadığı tespit edilmiştir.

İhale kararından sonra müteahhit veya müşteri ile imzalanan taşınmaz kira sözleşmelerinde noter tescilinin aranması gerekmektedir.

BULGU 20: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

www.balioglu.net

Belediyenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, tapu kaydı ile mevcut kullanım şekli farklılık gösteren taşınmazlar olmasına rağmen cins tashih işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde cins tashihi,

"Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi" olarak tanımlanmış,

"Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"(1) Kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.

(2) Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır." denilerek taşınmazların cins

tashihlerinin yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan taşınmaz denetimi sonucunda, idarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan taşınmazlar olduğu tespit edilmiştir.

Mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilmesi amacıyla cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 21: Belediyenin Sahibi Olduğu Otogar İşletmesinin Vergi Mükellefiyetinin Tesis Edilmemesi

Belediye bünyesinde bulunan otogar işletmesinin Kurumlar Vergisi işlemlerinin tesis edilmediği görülmüştür.

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesinin birinci fıkrasının "c" bendinde, iktisadi kamu kuruluşları vergi mükellefiyeti kapsamına alınmış olup aynı Kanun'un 2'nci maddesinin üçüncü fıkrasında da Devlete, il özel idarelerine, belediyelere, diğer kamu idarelerine ve kuruluşlarına ait veya bağlı olup faaliyetleri devamlı bulunan ve birinci ve ikinci fıkralar dışında kalan ticari, sınai ve zirai işletmelerin iktisadi kamu kuruluşu olduğu; altıncı fıkrasında ise iktisadi kamu kuruluşları ile dernek veya vakıflara ait iktisadi işletmelerin kazanç amacı gütmemeleri, faaliyetlerinin kanunla verilmiş görevler arasında bulunması, tüzel kişiliklerinin olmaması, bağımsız muhasebelerinin ve kendilerine ayrılmış sermayelerinin veya iş yerlerinin bulunmamasının mükellefiyetlerini etkilemeyeceği, mal veya hizmet bedelinin sadece maliyeti karşılayacak kadar olması, kar edilmemesi veya karın kuruluş amaçlarına tahsis edilmesinin bunların iktisadi niteliğini değiştirmeyeceği belirtilmiştir.

İktisadi işletmenin belirgin özellikleri; bağlılık, devamlılık ve faaliyetin ticari, sınai veya zirai bir mahiyet teşekkül etmesidir. Otogar işletmesinin faaliyetleri göz önüne alındığında bu özellikleri arz ettiği açıktır.

Yukarıda yer verilen düzenlemeler ve yapılan açıklamalara rağmen; belediyenin sahibi olduğu otogar işletmeleri için Kurumlar Vergisi mükellefiyetinin tesis edilmediği tespit edilmiştir.

Her ne kadar belediye tarafından 2464 sayılı Kanun'un Ücrete Tabi İşler başlıklı 97'inci maddesinde yer alan hükümlere bağlı olarak otogar işletmeceliğinin kamu hizmeti

www.balioglu.net

niteliği ağır basan bir faaliyet olduğu savunulsa da; 5393 sayılı Kanun'un Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları başlıklı 15'inci maddesinin "f" bendinde "*Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek.*" denilerek, belediyelere ulaşımla ilgili imtiyaz verilmiştir ve bu imtiyaz 2464 sayılı Kanun'un 97'inci maddesinde "*Belediye'ye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir."* hükmü ile vücut bulmuştur ve 5520 sayılı Kanun'un eğer yukarıda yer verilen şartlar oluştuysa alanına girmektedir. Yine 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinin "f" bendinde yer alan "işletmek" ve "işlettirmek" sözcüklerinin anlamlarının kamusal hizmeti işaret etmediği değerlendirilmektedir.

Açıklanan nedenlerle belediye bünyesinde bir iktisadi kamu kuruluşu oluştuğu ve bu iktisadi kamu kuruluşu nezdinde, belediye tüzel kişiliği ile ilişkilendirilmeksizin, kurumlar vergisi mükellefiyeti tesis ettirilmesi gerekmektedir.

BULGU 22: Sayıştay Denetim Raporlarının Büyükşehir Belediye Meclisine Sunulmaması

www.balioglu.net

Sayıştay denetim raporlarının üst yönetici tarafından bilgi ve gereği için Büyükşehir Belediye Meclisine sunulmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 55'inci maddesinde;

"*Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.*

Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir. Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur."

denilmektedir.

Dış denetim görevini ifa eden Sayıştay Başkanlığı tarafından 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 37'nci maddesi gereği yürürlüğe konulan Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin "Denetim Raporları" başlıklı 35'inci maddesi gereğince Rapor Değerlendirme Kurulunca görüş verilen mahalli idarelere ait denetim raporları ilgili mahalli idarelerin meclislerine bilgi ve gereği için gönderilmektedir.

Yukarıda yer verilen hükümlerinden de anlaşılacağı üzere Belediye'ye gönderilen Sayıştay Denetim Raporlarının üst yönetici tarafından belediye meclisine bilgi ve gereği için sunulması gerekmektedir. Ancak Sayıştay Başkanlığı tarafından gönderilen Hatay Büyükşehir Belediyesi 2014, 2015, 2016, 2017 ve 2018 yılı, Hatay Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2015 ve 2017 yılı ile Hatay Büyükşehir Belediyesi Antakya Ticaret İmar Anonim Şirketi 2014 yılı Sayıştay Denetim Raporlarının üst yönetici tarafından bilgi ve gereği için Büyükşehir Belediye Meclisine sunulmadığı tespit edilmiştir.

Bahsi geçen mevzuat hükümleri uyarınca Sayıştay Denetim Raporlarının, üst yönetici tarafından belediye meclisine bilgi ve gereği için gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 23: Görevde Yükselmeye Tabi Kadroya Üst Görevlerde En Az Altı Ay Çalışma Şartına Uyulmaksızın Sınavsız Atama Yapılması

Belediyede görevde yükselmeye tabi kadro olan şube müdürlüğü kadrosuna, üst görevlerde en az 6 ay çalışma şartına uymadan sınavsız atama yapıldığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme Ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'in "Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliğine Tabi Kadrolar" başlıklı 5'inci maddesinde; yönetim hizmetleri grubu içindeki müdür, şube müdürü kadroları görevde yükselmeye tabi kadrolar içinde sayılmıştır. Aynı Yönetmelik'in "Görevde yükselme suretiyle atanacaklarda aranacak genel şartlar" başlıklı 6'ncı maddesinde; görevde yükselme suretiyle atanacaklarda Görevde yükselme sınavında başarılı olmak ve 5'inci maddede öngörülen alt görevlerde toplam en az bir yıl çalışmış olmak genel şartları aranmaktadır. Yönetmelik'in "Görevde yükselme sınavına tabi olarak atanacaklarda aranacak özel şartlar" başlıklı 7'nci maddesinde ise, müdür ve şube müdürü kadrosuna atanabilmek için; 657 sayılı Kanunun 68 inci maddesinin (B) bendinde belirtilen atanma şartlarını taşıma, fakülte veya en az dört yıllık yüksekokul mezunu olma şartlarının sağlanması gerekmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "Hizmet Grupları Arasında Geçişler" başlıklı 20'nci maddesi (c) fıkrasında ise; bu Yönetmelik kapsamı dışında bulunan daha üst görevlerde, en az altı ay süreyle çalışmış olanlar, aranan şartları taşımaları kaydıyla, bu Yönetmeliğin 5 inci maddesinde yer alan "yönetim", "araştırma, planlama" ve "hukuk" hizmetleri gruplarında gösterilen kadrolara sınavsız atanabilir" hükmü yer almaktadır.

Yönetmelik hükümleri incelendiğinde görevde yükselmeye tabi kadrolar olan müdür

ve şube müdürü için sınavsız müdürlük kadrolarına atamanın yapılabilmesi için üst görevlerde en az 6 ay çalışma şartı getirilmiştir.

Hatay Büyükşehir Belediyesi personel hareketleri cetveli ve sosyal güvenlik kurumu "Hitap-Hizmet Takip Programı" üzerinde yapılan incelemeler neticesinde;

1.Bölge Zabıta Şube, Terminaller ve Otoparklar Şube Müdürlüğü ile Ruhsat Denetim Şube Müdürlüğü görevlerini yürüten personelin, Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik kapsamı dışında bulunan, İlçe Belediye Başkan Yardımcılığı ve Üniversite Yüksekokul Sekreterliği görevlerini yaptığı bu görevlerde en az 6 ay görev yapma şartını taşımadan Büyükşehir Belediyesinde "Şube Müdürü" olarak görevlendirildiği tespit edilmiştir. Belediyede bahse konu personel, 6 ay süresinin bitimi beklenmeden müdür olarak atanmış ve kendilerine müdür kadrosunun zam ve tazminatları ödenmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat gereğince; görevde yükselmeye tabi kadrolara görevde yükselme sınavında başarılı olanların atanması veya daha üst görevlerde en az altı ay süreyle çalışmış olanların diğer şartları taşımak şartıyla sınavsız atamasının yapılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 24: Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilen Personelin Müdür Kadrolarına Vekâleten Görevlendirilmesi

Belediye bünyesinde yer alan sözleşmeli personellerin müdür kadrolarında vekâleten görevlendirildiği görülmüştür.

09.11.1982 tarih ve 17863 (mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümlere ilişkin genel ilkeleri açıklayan 128'inci maddesinin ilk fıkrasında; "*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*" denilmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun;

"İstihdam şekilleri" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"*Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür.*

A) Memur: Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır. Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.

B) Sözleşmeli personel: Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir. ...Bunlar hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz" hükmü,

"Vekâlet görevi ve aylık verilmesinin şartları*"* başlıklı 86'ncı maddesinde; *"Memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabilir. ...*" hükmü yer almaktadır.

www.balioglu.net

Tedviren görevlendirmenin düzenlendiği 99 seri nolu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği'nde ise asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunamadığı takdirde hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcıları yoksa asilde aranan şartlara en yakın personel tarafından tedviren gördürülmesi belirtilmiştir.

28.06.1978 tarih ve 16330 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'ın 6'ncı maddesinde ise; "*İlgililer sözleşmelerinde belirtilen görev dışında başka bir işte çalıştırılamaz.*" denilmektedir.

Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği'nin 1'inci maddesi çerçevesinde, Sicil Yönetmeliği, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi devlet memurları hakkında uygulanmaktadır. Bununla birlikte, 6 Haziran 1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'da, sözleşmeli personelin devlet memurları hakkında sicil dolduracağına ve devlet memurlarının amiri olabileceklerine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasında ise kimlerin hangi unvanlar ile sözleşmeli olarak çalışabileceği belirlenmiş olup, bu unvanlar arasında müdür kadroları yer almamaktadır.

Genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesiyle görevli birim yetkililerinin, 657 sayılı Kanun'a tabi Devlet memuru olmaları gerektiği açıktır. Söz konusu istihdam ihtiyacı ya 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre istihdam edilen Devlet memurları arasından ya da 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin altıncı fıkrası kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar arasından karşılanmalıdır. 657 sayılı Kanuna göre memur ve amir arasında hiyerarşi bulunmaktadır. Dolayısıyla, sözleşmeli personelin memur ve amiri arasında bir hiyerarşik kademeye konulması veya bir memurun amiri olması mevzuat hükümlerine aykırıdır. 657 sayılı Kanun ve ilgili yönetmeliklere göre bir memur tarafından yürütülmesi gereken müdürlük görevi vekâleten de olsa sözleşmeli statüsündeki bir personel eliyle yürütülemez.

Buna ilave olarak, yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri gereğince, sözleşmeli personel, kadroya dayalı olarak çalışan devlet memurları hakkında sicil raporu düzenleyemez ve devlet memurlarının amiri olarak görev yapamaz. Zira memur ile sözleşmeli personel farklı statülere sahip olup farklı kanunlara tabidirler.

www.balioglu.net

Bunun yanında, bu şekilde bir uygulamanın, 657 sayılı Kanun'un belirttiği kariyer ve liyakat ilkelerini zedelediği, Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelikle yapılan düzenlemeleri devre dışı bıraktığı, kurumsallaşmayı engellediği, kurum içinde mali kontrolü zayıflatıp riskleri çoğalttığı, personelin kariyer planlarını ertelemesi ya da bırakması suretiyle personelin motivasyonunda ve veriminde düşüşe sebep olacağı, bunun da kurumun kaliteli hizmet üretebilmesi için gerek duyduğu kaliteli insan kaynağını yitirmesine sebebiyet vereceği düşünülmektedir.

Yapılan incelemede yukarda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak Belediye bünyesinde sözleşmeli olarak istihdam edilen personelin,

- Sağlık İşleri Şube Müdürlüğü,
- Deniz ve Kıyı Yönetimi Şube Müdürlüğü,
- Kentsel Dönüşüm ve Zemin İnceleme Şube Müdürlüğü,
- Toplu Taşıma Şube Müdürlüğü,
- Yol Bakım Şube Müdürlüğü,

- Atık Yönetimi Şube Müdürlüğü ve
- Mezbahalar, Veterinerlik ve Gıda Kontrol İşleri Şube Müdürlüğünün

müdür kadrolarına vekâleten görevlendirildiği tespit edilmiştir.

Müdürlüklere yapılan görevlendirmelerin yürürlükte bulunan yasal mevzuatın izin verdiği şekilde yapılması, sözleşmeli personelin müdür kadrolarına vekâleten görevlendirilmesi uygulamasına son verilmesi gerekmektedir.

BULGU 25: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Belediyede işçilerin yıllık izinlerinin kanuna uygun şekilde kullandırılmadığı bu nedenle de yüksek miktarda birikmiş yıllık izinlerin bulunduğu ve biriken izinlerinin emeklilikte toplu izin ücreti olarak ödendiği görülmüştür.

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

www.balioglu.net

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 iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiştir.

03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de Kanuna paralel bir şekilde yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Ayrıca 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde, 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona

ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2019 Yılında 416,00 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

"Dinlenme" bir hak olarak Anayasamızda yer almakta, İş Kanunu da bu haktan vazgeçilemeyeceğini hüküm altına almaktadır. İş Kanunu'nun 59'uncu maddesinde yer alan iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretinin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceğine dair hüküm, yıllık iznin kullanılıp kullanılmamasına ilişkin bir esneklik olarak değil, izin kullanılamadan iş akdinin feshedilmiş olması gibi zaruri durumlarda işçinin mağduriyetinin önlenmesine yönelik olarak düzenlenmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işçilerin emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmektedir. Yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden olacağı için çok yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

www.balioglu.net

Yapılan inceleme sonucunda belediye bünyesinde 31.12.2019 tarihi itibariyle çalışan 312 işçinin toplam 21.106 gün kullanılmamış yıllık izni bulunduğu; bu işçilerden 193'ünün kullanılmamış yıllık izninin 30 gün üzerinde olduğu ve bazı işçilerin 793, 584, 471, 458, 418, 385, 385, 372, 351, 348 gün gibi çok fazla kullanmadıkları izinlerinin olduğu tespit edilmiştir.

Sözü edilen düzenlemeler uyarınca, işçi yıllık izin hakkından feragat edilmesi mümkün değildir. İşveren olarak kurum yönetimlerine düşen görev çalışanların anayasal haklarının kendi rızalarıyla bile olsa ihlaline yol açan bu uygulamaya izin vermemek olduğundan, yıllık izinlerin kanunun öngördüğü şekilde kullanılmasını sağlanmaktır. Hem mevzuata uygunluk açısından hem de belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla yıllık izinlerin kullandırılması gerekmektedir.

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

www.balioglu.net

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Bu husus, 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde "Kiraya Verilen Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri ile Kira Tutarlarının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi" başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Peşin Ödenen Kira Giderlerinin Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabına Kaydedilmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 Yılı denetiminde bu hususun yerine getirildiği görülmüştür.
Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının Hatalı Kullanılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 Yılı denetiminde bu hususun yerine getirildiği görülmüştür.
Bir Yıldan Uzun Süreli Alınan Depozito ve Teminatlar İçin İlgili Hesabın	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 Yılı denetiminde bu hususun yerine getirildiği görülmüştür.

www.balioglu.net

Kullanılmaması			
Bilgisayar Yazılım Alımlarının Bir Kısmının Haklar Hesabında İzlenmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 Yılı denetiminde bu hususun yerine getirildiği görülmüştür.
Özel Halk Otobüslerinin Çalışma İzin Belgesine Dayanılarak İhalesiz Çalıştırılması	2018	Yerine Getirilmedi	Bu husus, 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde "Özel Halk Otobüslerinin Çalışma İzin Belgesine Dayanılarak İhalesiz Çalıştırılması" başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Asfalt Betonu Serimine İlişkin İhalelerde Deneylerin Bağımsız Laboratuvarlar Tarafından Yapılmaması ve Deneylerde Eksiklik Bulunması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 Yılı denetiminde bu hususun yerine getirildiği görülmüştür.
Parkomat Alanı İşletme Hakkının 2886 Sayılı Devlet İhale Kanununa Aykırı Olarak 51/G Pazarlık Usulü İle Kiraya Verilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Hatay Büyükşehir Belediyesi Meclisinin 31.07.2019 tarih ve 153 sayılı kararıyla 5216 sayılı kanunun 26'ncı maddesi hükmüne istinaden karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerindeki araç park yerlerinin meclisce belirlenen bedel ve süre ile işletilmesi Hatay Büyükşehir

www.balioglu.net

			Belediyesinin sahibi olduğu Hatay Ulaşım A.Ş.'ne devredilmiştir.
Daha Avantajlı Olan Elektrik Sanayi Abone Grubu Tarifesinden Yararlanılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 Yılı denetiminde bu hususun yerine getirildiği görülmüştür.
Yevmiye Defterinde Atlanan Yevmiyelerin Bulunması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 Yılı denetiminde bu hususun yerine getirildiği görülmüştür.
Para Cezaları Tahsilat Oranının Düşük Olması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Para cezaları için ilgili mükelleflere 02.05.2019 yılında ödeme emirlerinin gönderildiği ve takibinin yapılmaya devam edildiği tespit edilmiş olup, konu önümüzdeki yıl/yıllarda izlenecektir.
Emlak Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisi Tahsilat Oranlarının Düşük Olması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	2019 yılında emlak ve çevre temizlik vergisi için ilgili mükelleflere ödeme emri belgesi tebliğ edilmiş olup gerekli icra takibi başlatılmıştır. Tebliğ olunmayanlar için ilanen tebliğe başlanmıştır. Konu 2020 yılı denetiminde izlenecektir.
Tapuda Kayıtlı Taşınmazların Tamamının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması ve Taşınmaz Formları ile Taşınmaz İcmal Cetvellerinin	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Tapuda kayıtlı taşınmazların büyük oranda değerlemesi yapılarak muhasebe kayıtlarına alınmış olsa da kayıt ve değer tespit çalışmalarının bazı taşınmazlar için tamamlanmadığı, taşınmaz form ve icmal cetvellerinin yine bazı taşınmazlar için oluşturulmadığı tespit edilmiştir. Bu husus 2019 Yılı Sayıştay Denetim

www.balioglu.net

Düzenlenmemesi			Raporunun Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde "Taşınmazlara İlişkin Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Bu husus, 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde "Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi" başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Taşınmazlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Giderler Hesabına Kaydedilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 Yılı denetiminde bu hususun yerine getirildiği görülmüştür.

www.balioglu.net