



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**ESKİŞEHİR ODUNPAZARI
BELEDİYESİ**

2016 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2017

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	7
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	8
8.	EKLER.....	23

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2016 Bütçe Ödenekleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu

Tablo 2: Son 3 Yıl Bütçe Giderleri Tablosu

Tablo 3: Son 3 Yıl Bütçe Gelirleri Tablosu

Tablo 4: 31.12.2016 Tarihi İtibariyle Kurumun Toplam Borcu Tablosu

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Belediyenin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır. Kurum, mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde 27.05.2016 tarih 29724 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği uyarınca kurumun mali raporlama süreci, bütçe kesin hesabı (Md. 40) ve mali tabloların hazırlanmasını (Md.484) içermektedir.

Odunpazarı Belediyesinin 2016 gider bütçesi 190.000.000,00 TL öngörülmüş ancak yılsonunda bütçe gerçekleşmesi 153.662.368,54 TL'dir

Kurumun 2016 gelir bütçesi 177.000.000,00 TL tahmin edilmiş, yılsonunda gerçekleşen gelir ise 153.662.368,54 TL'dir

Tablo 1: 2016 Bütçe Ödenekleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu

HESAP ADI	2016 BÜTÇE TAHMİNİ	2016 GERÇEKLEŞEN GİDER	2016 GERÇEKLEŞME ORANI (%)
PERSONEL GİDERLERİ	31.177.000,00	28.688.553,47	92,02
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU DEVLET PRİM GİDERLERİ	4.713.000,00	4.512.692,34	95,75
MAL VE HİZMET ALIMI	86.316.000,00	83.878.408,01	97,18
FAİZ GİDERLERİ	5.100.000,00	5.089.913,93	99,80
CARİ TRANSFERLER	6.646.000,00	6.435.915,98	96,84
SERMAYE GİDERLERİ	55.596.000,00	38.543.789,90	69,33
SERMAYE TRANSFERLERİ	450.000,00	450.000,00	100,00
YEDEK ÖDENEK	2.000,00	0	0,00
TOPLAM	190.000.000,00	167.599.273,63	88,21%
HESAP ADI	2016 BÜTÇE TAHMİNİ	2016 GERÇEKLEŞEN GELİR	2016 GERÇEKLEŞME ORANI (%)
VERGİ GELİRLERİ	59.163.000,00	46.755.601,64	79,03
TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	7.460.000,00	5.632.120,64	75,50
ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR	884.000,00	136.258,06	15,41
DİĞER GELİRLER	100.096.000,00	91.733.211,07	91,65

SERMAYE GELİRLERİ	10.012.000,00	9.405.177,13	93,94
RED VE İADELER (-)	-615.000,00	0	0,00
TOPLAM	177.000.000,00	153.662.368,54	86,81

Kurumun son üç yıl bütçe giderleri incelendiğinde, gider kalemleri arasında en büyük yeri mal ve hizmet alımlarının aldığı ve mal ve hizmet alımlarının mütemadiyen arttığı görülmektedir. Sermaye giderlerinin yıllar arasında dalgalanmalar gösterdiği, faiz giderlerinin ise yatay bir seyir gösterdiği görülmektedir.

Tablo 2: Son 3 Yıl Bütçe Giderleri Tablosu

HESAP ADI	2014	2015	2016
PERSONEL GİDERLERİ	21.504.898,62	24.908.096	28.688.553
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU DEVLET PRİM GİDERLERİ	3.348.419,89	4.097.733	4.512.692
MAL VE HİZMET ALIMLARI	59.299.112,79	68.380.131	83.878.408
FAİZ GİDERLERİ	5.186.973,25	5.587.998,71	5.089.913,00
CARİ TRANSFERLER	3.505.267,23	3.817.520,62	6.435.915,98
SERMAYE GİDERLERİ	27.887.235,96	44.196.002,62	38.543.789,00
SERMAYE TRANSFERLERİ	0	0	450.000,00
TOPLAM	120.731.907,74	150.987.481,98	167.599.271,45

Kurumun bütçe gelirleri incelendiğinde bütçe gelirlerinin son üç yılda önemli oranda arttığı anlaşılmaktadır. Kurum gelirleri içinde en önemli payın Diğer Gelirler hesabı içinde yer alan merkezi idare payları olduğu anlaşılmaktadır. Vergi gelirleri de toplam gelirler içinde önemli yer tutmaktadır.

Tablo 3: Son 3 Yıl Bütçe Gelirleri Tablosu

HESAP ADI	2014	2015	2016
VERGİ GELİRLERİ	41.818.248,00	44.876.488	46.755.602
TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	7.172.010,95	5.627.134	5.632.121
ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR	776.896,15	375.972	136.258
DİĞER GELİRLER	70.259.197,06	82.461.777	91.733.211
SERMAYE GELİRLERİ	5.237.417,47	5.517.870	9.405.177
TOPLAM	125.263.769,63	138.859.241,06	153.662.368,28

Kurum borçları ise; iller bankası kredileri ve ticari bankalardan alınan kredilerden

oluşmaktadır.

Tablo 4: 31.12.2016 Tarihi İtibariyle Kurumun Toplam Borcu Tablosu

BORÇLU OLUNAN KURUM	ANAPARA	FAİZ	TOPLAM BORÇ TUTARI
İLLER BANKASI	7.794.411,11	1.152.142,64	8.946.553,75
TİCARİ BANKALAR	26.131.729,87	6.336.003,47	32.467.733,34
TOPLAM	33.926.140,98	7.488.146,11	41.414.287,09

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

- 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 kağıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu,

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş 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. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Taşınmaz Tahsis İşlemlerinin Muhasebe Kayıtlarında Gösterilmemesi

Kamu idaresine ait bir taşınmazın başka bir idareye tahsis edilmesi ve ilgili kamu idaresine taşınmaz tahsis edilmesine ilişkin olarak kullanılması gereken yardımcı hesapların kullanılmadığı görülmüştür.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından 15.11.2016 tarihinde Mahalli İdareler için 2016 yılı detaylı hesap planı yayımlamıştır. Yayımlanan detaylı hesap planlarında; Maddi Duran Varlıklar hesap grubu içinde yer alan 250, 251, 252 no'lu hesapların içinde tahsis işlemine konu olanların bulunması durumunda kaydedileceği yardımcı hesaplar belirtilmektedir.

Ayrıca Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan 27/04/2015 tarih ve "Taşınmaz Tahsis İşlemleri" konulu genel yazı ile de taşınmaz tahsis işlemlerinin nasıl muhasebeleştirileceğine dair açıklamalarda bulunmaktadır. Buna göre; kamu idaresinin başka bir idareye taşınmazını tahsis etmesi durumunda; "02- Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar", ilgili kamu idaresine taşınmaz tahsis edilmesi durumunda ise "03- Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar" yardımcı hesaplarının kullanılarak gerek belediye tarafından diğer idarelere gerekse diğer idareler tarafından belediye kullanımına tahsis edilen taşınmazların, kurum mali tablolarında ilgili ayrımı mali tablo kullanıcılarının bilgisine sunacak şekilde gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Odunpazarı Belediyesi'nin 2016 yılına ilişkin mali tabloları incelendiğinde, tahsis işlemleriyle ilgili kayıtların yapılmadığı görülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Taşınmaz tahsisi yapılan tahsis işlemleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'nci maddesine göre yapılan tahsisler ile ilgili detaylı hesap planlarına 02 ve 03 yardımcı hesaplara işlenecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Sorumlular bulgu konusu hususa ilişkin gerekli düzeltmelerin yapılacağını ifade etmiş olmakla birlikte, hatanın etkisi 2016 yılı için devam etmiştir. Düzeltmelerin yapılıp yapılmadığının izlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Odunpazarı Belediyesinin 2016 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: 4734 Sayılı Kanun'un 21 ve 22'nci Maddelerindeki Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Harcamaların Yıllık Toplamının, İdare Bütçesine Bu Amaçla Konulan Ödeneklerin % 10'unu Aşması

Mal alımı ve yapım işlerine ilişkin olarak; 4734 Sayılı Kanununun 21 ve 22'nci maddeleri kapsamında yapılan harcamaların yıllık toplamının, bu amaçlar için bütçeye konulan ödeneklerin % 10'unu aştığı görülmüştür.

4734 Sayılı Kanununun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde; mal alımları ve yapım işleri için yapılan harcamaların yıllık toplamının bu amaçlar için bütçeye konulan ödeneklerin % 10'unu aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Pazarlık Usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde;

İdarelerin yaklaşık maliyeti elli milyar Türk Lirasına(Yüz yetmiş yedi bin beş yüz elli altı Türk Lirasına) kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını, pazarlık usulü ile ihale yaparak temin edebileceği;

"Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde;

Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin on beş milyar(Elli üç bin iki yüz altmış bir Türk Lirası), diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını (On yedi bin yedi yüz kırk dört Türk Lirasını) aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlarını doğrudan temin usulü ile temin edebileceği;

"İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde;

Bu Kanununun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı;hükümleri yer almaktadır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesinde de aynı hüküm yer almakta ve konuya ilişkin açıklamalar düzenlenmektedir. Şöyle ki;

4964 sayılı Kanunla 4734 sayılı Kanuna eklenen 62'nci maddenin (ı) bendi ile 21/f ve 22/d maddelerine göre yapılacak alımlara sınırlama getirilmiştir. Söz konusu madde ile Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların, Kanunun 21 ve 22'nci maddelerinde belirtilen parasal limitler dahilinde yapacakları harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin % 10'unu aşamayacağı öngörülmüştür. Bu düzenleme ile Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacak mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin harcamaların, 4734 sayılı Kanunda belirtilen temel ilkelere ve usullere uygun bir şekilde yapılması amaçlanmıştır.

Buna göre, 4734 sayılı Kanunun 62'nci maddesinin (ı) bendine göre; Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21'inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaaşeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin % 10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

4734 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde kurum ve kuruluşlar, yıllık bütçelerinde belirlenen toplam ödenek miktarını dikkate alacaklardır. Kurum ve kuruluşlar, mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı % 10 oranını hesaplayacaklardır. Burada önemli olan husus, ilgili veya bağlı birimlerin değil kurum veya kuruluşun toplam ödeneklerinin % 10'unun aşıp aşılmamasıdır.

Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, ihale ve harcama yapmaya yetkili birimlerinin 4734 sayılı Kanunun 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yaptıkları harcamalarının, toplam ödeneklerinin % 10 oranını aşıp aşmadıklarını takip edeceklerdir. Kurum ve kuruluşlar ilgili veya bağlı birimlerine mal ve hizmet alımı ile yapım işleri ödeneklerinin aktarılması ile ilgili işlemleri yaparken veya bunların harcamalarını belirlerken bu durumu göz önünde bulunduracaklardır.

İlgili veya bağlı birimler % 10 oranının aşılması zorunluluğu doğması durumunda buna ilişkin başvurularını, ilgili veya bağlı buldukları kurum ve kuruluşlara yapacaklardır. Kurum ve kuruluşlarca gelen taleplerin incelenmesi ve değerlendirilmesi sonucu, 21/f ve 22/d

maddeleri kapsamında yapacakları harcamaların yıllık bütçelerinde mal ve hizmet alımı ile yapım işleri için ayrılan ödenekleri toplamının % 10 oranını aşacağına anlaşılması halinde, mahalli idarelerde üst yönetici tarafından 62'nci maddenin (1) bendi uyarınca uygun görüş için Kuruma başvuruda bulunulacaktır.

Kanunun 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendinde yer alan parasal limitlerin toplamı dikkate alınırken mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için ayrılan ödenek tutarları ayrı ayrı değerlendirilecektir.

Kamu İhale Kurulu tarafından verilen uygun görüş, verildiği yıl için geçerli ve talepte bulunulan hususlar ile sınırlı olacaktır.

Aynı şekilde, Mal Alımı, Hizmet Alımı ve Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliklerinin "Temel ilkeler" başlıklı 4'üncü maddesinde de; Kurulun uygun görüşü olmadıkça, Kanunun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde yer alan parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine o amaçla konulacak ödeneklerinin %10'unu aşamayacağı, İdarelerin, anılan parasal limitler dahilinde gerçekleştirecekleri alımlarında, ilgili alımları için ayrılan ve yıllık bütçelerinde belirlenen toplam ödenek miktarının dikkate alınacağı hükmü yer almaktadır.

İdarenin 2016 yılı hesabının incelenmesi neticesinde, Odunpazarı Belediyesi tarafından; 2016 yılı mal alımlarında kullanılmak üzere konulan ödeneklerin %10'unun 2.065.800 TL olduğu, 2016 yılında mal alımları için 21/f ve 22/d kapsamında harcanan toplam tutarın ise 4.817.899,90 TL olduğu görülmekte ve yukarıda değinilen mevzuat hükümleri gereğince %10'u aşan ve izne tabi olan bu limit üstü harcamaların Kuruldan izin alınmadan yapılmasının yasal düzenlemelere aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Aynı şekilde, yapım işleri için 2016 yılında kullanılmak üzere konulan ödeneklerin %10'u 4.035.400,00 TL iken, 2016 yılında yapım işleri için parasal limit maddeleri dahilinde harcanan toplam tutarın 4.738.948,50 TL olduğu görülmekte ve yukarıda değinilen mevzuat hükümleri gereği %10'u aşan ve izne tabi olan bu limit üstü harcamaların Kuruldan izin alınmadan yapılmasının yasal düzenlemelere aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Kanun kapsamında kurum ve kuruluşlar ihale ve harcama yapmaya yetkili birimlerimiz 4734 sayılı kanunun 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yaptıkları harcamalar toplam bütçenin % 10 aşmaması şeklinde değerlendirilmiş olup, toplam ödenek miktarı

13.265.250,00 TL olup, harcama tutarı 10.481.172,88 TL olarak gerçekleştiği ve toplam miktarı geçmediği değerlendirilmektedir.

Bulgu l'de konu olan mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri olmak üzere sınıflandırılarak değerlendirilmiştir. Kurumumuzca bundan böyle her bütçe tertibi (mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri) ayrı ayrı kontrol edilerek işlem tesis edilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Başkanlığımıza gönderilen kamu idaresi cevabında; bundan sonra her bütçe tertibinin (mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri) ödenek ve harcamalarının %10 sınırını aşp aşmadığının ayrı ayrı kontrol edilerek, Bulgumuz doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmektedir. Ortaya çıkan hatalı uygulamanın ise; 4734 sayılı Kanunun 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında; mal alımı, hizmet alımı ve yapım işi olarak yapılan harcamaların toplamının, bütçeye bu amaçlarla konulan ödeneklerin toplamının % 10'unu aşmaması gerektiği şeklinde yorumlanması, diğer bir ifadeyle; mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri ödeneklerinin ve harcamalarının toplamının, bir bütün olarak %10 sınırını aşp aşmadığı şeklinde değerlendirilmesinin sonucu olduğu ifade edilmektedir.

Halbuki Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesinde; 4734 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde kurum ve kuruluşların, yıllık bütçelerinde belirlenen toplam ödenek miktarını dikkate alacakları, kurum ve kuruluşların, mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı % 10 oranını hesaplayacakları, burada ayrıca önemli olan hususun, ilgili veya bağlı birimlerin değil kurum veya kuruluşun toplam ödeneklerinin % 10'unun aşılıp aşılmaması olduğu ifade edilmektedir.

Aynı maddede; Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların, ihale ve harcama yapmaya yetkili birimlerinin 4734 sayılı Kanunun 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yaptıkları harcamalarının, toplam ödeneklerinin % 10 oranını aşp aşmadıklarını takip edecekleri,.kurum ve kuruluşların ilgili veya bağlı birimlerine mal ve hizmet alımı ile yapım işleri ödeneklerinin aktarılması ile ilgili işlemleri yaparken veya bunların harcamalarını belirlerken bu durumu göz önünde bulunduracakları ve ilgili veya bağlı birimlerin % 10 oranının aşılması zorunluluğu doğması durumunda buna ilişkin başvurularını, ilgili veya bağlı buldukları kurum ve kuruluşlara yapacakları (mahalli idarelerde üst yönetici tarafından 62'nci maddenin (ı) bendi uyarınca uygun görüş için Kuruma başvuruda bulunulacağı) düzenlenmektedir.

Buna göre; Kanunun 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendinde yer alan parasal limitlerin toplamı dikkate alınırken mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için ayrılan ödenek tutarları ayrı ayrı değerlendirilecektir. Bununla birlikte, %10 sınırı hesaplanırken ilgili veya bağlı birimlerin değil kurum veya kuruluşun toplam ödeneklerinin % 10'unun aşılmaması önem arz edecektir.

Odunpazarı Belediyesinin 2016 yılı hesabının incelenmesi neticesinde, Odunpazarı Belediyesi tarafından; 2016 yılı mal alımlarında kullanılmak üzere konulan ödeneklerin %10'unun 2.065.800 TL olduğu, 2016 yılında mal alımları için 21/f ve 22/d kapsamında harcanan toplam tutarın ise 4.817.899,90 TL olduğu görülmekte ve Bulgumuzda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince %10'u aşan ve izne tabi olan bu limit üstü harcamaların Kuruldan izin alınmadan yapılmasının yasal düzenlemelere aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Aynı şekilde, yapım işleri için 2016 yılında kullanılmak üzere konulan ödeneklerin %10'u 4.035.400,00 TL iken, 2016 yılında yapım işleri için parasal limit maddeleri dahilinde harcanan toplam tutarın 4.738.948,50 TL olduğu görülmekte ve Bulgumuzda değinilen mevzuat hükümleri gereği %10'u aşan ve izne tabi olan bu limit üstü harcamaların Kuruldan izin alınmadan yapılmasının yasal düzenlemelere aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Belediye Bünyesinde Farklı Birimler Tarafından Yapılan Personel Hizmet Alımı İhalelerinde Aynı Nitelikteki Personel İçin Farklı Ücretler Öngörülmesi

Belediye bünyesinde İnsan Kaynakları Müdürlüğü tarafından ihalesi yapılan "36 ay süreli 360 kişi Belediye Birimlerine destek personel hizmet alımı" işinin yanında her birimin ayrıca kendi personel çalıştırma ihalesini yaptığı ve farklı birimlerde aynı nitelikteki personel için farklı ücretler öngörüldüğü görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale kanununun "genel ilkeler" başlıklı 5 nci maddesinde "*İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.*" denilmiştir.

Belediye insan kaynakları müdürlüğü tarafından ihalesi yapılan destek personeli alım işinde birim koordinatörü unvanı için %300, konusunda uzman olarak çalıştırılan mühendis için %150 artırımlı gündelik öngörülürken temizlik işleri müdürlüğü tarafından düzenlenen temizlik hizmeti alım işinde koordinatör için %180, mühendis için ise %70 artırım oranı belirlenmiştir.

Park ve Bahçeler Müdürlüğü tarafından yapılan personel hizmet alımında ise Mühendis için brüt asgari ücretin %200 oranında artırım belirlenmiştir. Aynı şekilde farklı birimlerde çalışan ve benzer iş yapan şoför personelin ücretleri de farklı farklı belirlenmiş, hatta fen işleri müdürlüğünde farklı zamanlarda yapılan ihalelerde şoför ücreti birbirinden farklıdır.

Bu şekilde bir uygulama kaynakların ekonomik kullanımına uygun olmadığı gibi Belediyede insan kaynakları kullanımında ihtiyaç planlamasının doğru yapılmadığını da göstermektedir. Dolayısıyla, kurum tarafından ihtiyaç duyulan hizmet alımlarının ve bu ihaleler kapsamında çalıştırılacak personelin nitelikleri ve bu personele ödenecek ücretler belirlenirken 4734 sayılı yasada ifade edilen *“ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması”*na özen gösterilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; “İdaremiz 4734 sayılı kanunun 4'ncü maddesinde yer alan "Hizmet" tanımı doğrultusunda ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu Sözleşmeleri Kanununa göre hizmet alımı yapmaktadır. Çalıştırılacak personelin niteliği ve ücret skalalarındaki yerinin, iş kolu cinsi, mesleki risk oranları, idari bina çalışanı ya da saha, arazi çalışanı kıstaslarına göre belirlenmektedir.

Şoför ücretleri kullandıkları araç cinsi ve ilgili müdürlüklerine göre ücretlendirilmektedir. İdari yönetici personeller ve uzman personel ise sorumlu olduğu eleman sayısı ve iş kolu niteliğine göre ücretlendirilmektedir.

İhaleler, farklı zamanda ve farklı müdürlüklerin harcama bütçesinden gerçekleştirildiği için ücret farklılıkları görülmektedir.

Hizmet Alımları Uygulama Yönetmeliğinin personel çalıştırılmasına dayalı ihalelerde yaklaşık maliyet tespiti hükümlerine bağlı kalarak oluşturduğumuz ücret skalaları arasındaki fark; T.C Sayıştay Başkanlığı tarafından yapılan tenkit ve öneriler dikkate alınarak yeni ihalelerimizde ortadan kaldırılacaktır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında; bulgu doğrultusunda gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmekle birlikte, çalıştırılacak personelin niteliği ve ücret skalalarındaki yerinin; iş kolu cinsi, mesleki risk oranları, idari bina çalışanı, saha veya arazi çalışanı olup olmama kıstaslarına göre belirlendiği, şoför ücretlerinin kullandıkları araç cinsi ve ilgili

müdürlüklerine göre, idari yönetici personel ve uzman personelin ise sorumlu olduğu eleman sayısı ve iş kolu niteliğine göre ücretlendirildiği, ayrıca ihalelerin, farklı zamanlarda ve farklı müdürlüklerin harcama bütçesinden gerçekleştirilmesi sebebiyle ücret farklılıkları görüldüğü ifade edilmektedir.

Her ne kadar kamu idaresi cevabında ücretlerin belirlenmesinde; iş kolu cinsi, mesleki risk oranları, idari bina çalışanı ya da saha, arazi çalışanı olma gibi ölçütlerin göz önünde bulundurulduğu ifade edilmekte ise de ihalelere ilişkin teknik şartnamelerde ve sözleşmelerde söz konusu farklılıklara ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Bulgu konusu işlere ilişkin teknik şartnamelerde sadece unvan belirtilmiş olup çalışacak personelde aranan niteliklere ve çalışma yerine ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır.

Kurumca gönderilen cevapta ayrıca şoför ücretlerinin kullandıkları araç cinsi ve ilgili müdürlüklerine göre ücretlendirildiği ifade edilmektedir. Ancak şoförlerle ilgili olarak devam eden hizmet alımlarının genelinde, çalıştırılacak personelde aranan nitelikler (ehliyet cinsi gibi) ve şoförler tarafından kullanılacak araçların cinsine ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır.

İhalelerin farklı zamanlarda yapılması gerekçesi ise tüm ihaleler açısından söz konusu değildir. Ayrıca farklı zamanlarda ihale edilmesi durumun mahiyetini değiştirmemekte, asgari ücret farklarının çalışanların ücretlerine doğrudan yansıtılması nedeniyle gerek çalışanlar gerekse idare ve hizmet sunucuları açısından değişen bir durum olmamaktadır.

Aynı ünvanlar için farklı ücretler ödenmesi, çalışanlar arasında ücret adaletsizliğine yol açmakta ve iş barışını bozacak bir nitelik arz etmektedir. Dolayısıyla hizmet alımı suretiyle çeşitli birimlerde görev yapan çalışanların ücretleri belirlenirken eşit işe eşit ücret prensibine uygun olarak hareket edilmesi ve çalıştırılacak işçilerde aranan kriterlerin teknik şartnamede açıkça belirlenmesi ve ücretlerdeki artırım oranları belirlenirken bu kriterlerin göz önüne alınması gerekmektedir.

BULGU 3: Kira Süresi Sona Eren Taşınmazların Yeniden İhale Yoluyla Kiraya Verilmeden Sözleşme Süresi Biten Kiracılara Kullandırmaya Devam Edilmesi

Kira süresi sona eren bazı taşınmazların yeniden ihale yoluyla kiraya verilmesi gerekirken, ihale yapılmaksızın sözleşme süresi biten kiracılara kullandırılmaya devam edildiği 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." denilmektedir.

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 bulunmaktadır.

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 yeniden kiralama ihalesine çıkılması gerekmektedir.

2886 sayılı Kanun'un "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 Kanununun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme 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." denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmektedir. Buna göre kurum taşınmazları hakkında da 2886 sayılı Kanunun 75'inci maddesi uygulanmalıdır.

Söz konusu mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; kanun koyucu, Belediye taşınmazlarının bu kanuna göre kiraya verilmesi gerektiği noktasında iradesini ortaya koymuştur. Bu itibarla Kurum mülkiyetindeki taşınmaz malları kiraya verme işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunundaki ihale usullerine göre yapılmalı ve sözleşme süresinin bitiminde aynı taşınmaz malın kiraya verilebilmesi için yeniden 2886 sayılı Kanundaki belirtilen usullerden biriyle ihaleye çıkılmalıdır. Kira süresi sonunda işgal devam ederse, sözleşmede aksine hüküm yoksa ecrimisil alınmalı; işgalin devam etmesi durumunda taşınmazın tahliyesi için ilgili mülki amire talepte bulunulmalıdır.

Odunpazarı Belediyesinde, 2016 yılında, Kurum mülkiyetinde bulunan ve ihale marifetiyle kiraya verilen taşınmazlardan bazılarının kira sözleşme süresi sona ermesine rağmen yeniden ihale konusu edilmeyip, mevcut kiracılarla devam edildiği görülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Kira süresi biten bazı taşınmazları yeniden kiraya verilmesi gerekirken ihale yapılmadan süresi biten kiracılara kullanılması, Belediyemizle bazı kiracılar ile dava konusu işlemler olduğu bu davaların sonuçlanmamasından dolayı yeni kiralamalara gidilemediği 2886 sayılı Kanun'un 75'inci Maddesine istinaden son kira bedelinden az olmamak kaydı ile ecrimisil alınmaktadır. Dava sonuçlarına göre hızlı bir şekilde 2886 sayılı Kanun'un 45'inci Maddesine göre ihale ile kiralama yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Belediyelerin her türlü kira işlemlerinin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndaki ihale usullerine göre yapılması, sözleşme süresinin bitiminde aynı taşınmaz malın kiraya verilebilmesi için yeniden 2886 sayılı Kanunda belirtilen usullerden biriyle ihaleye çıkılması gerekmektedir. Kira süresi sonunda işgal devam ederse ve sözleşmede aksine hüküm yoksa ecrimisil alınması; işgalin devam etmesi durumunda taşınmazın tahliyesi için ilgili mülki amire talepte bulunulması gerekmektedir.

Ecrimisil uygulaması, bir taşınmaz kullanım yöntemi olmayıp, sadece fiili işgalin sona erdirilmesinin sağlanmasına kadar geçen süre için öngörülen bir önlemdir. Dolayısıyla kira süresi biten taşınmazlar için yeniden kiralama ihalesine çıkılması gerekmektedir.

BULGU 4: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı İşlerinde Memur Eliyle Yürütülecek İşlerin İhale Konusu Yapılması

Odunpazarı Belediyesi tarafından gerçekleştirilen hizmet alımlarında memurlar eliyle gördürülmesi gereken bazı hizmetlerin ihale konusu yapıldığı görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sının 128 inci maddesine göre; *“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. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.”* denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde; *"Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir. Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur.”* denilmektedir.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik 22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

4734 Kamu İhale Kanununun 62'nci maddesinde; *“İdarelerce kanun, tüzük ve yönetmeliklere göre istihdam edilen personelin yeterli nitelik veya sayıda olmaması hâlinde personel çalıştırılmasına dayalı yardımcı işlere ilişkin hizmetler için ihaleye çıkılabilir. Bu kapsamda ihaleye çıkılabilecek yardımcı işlere ilişkin hizmet türlerini; idarelerin teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin mevzuatı, yerleşik yargı içtihatları ile 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununun 2'nci maddesinin yedinci fıkrası dikkate alınmak suretiyle idareler itibarıyla ayrı ayrı veya birlikte belirlemeye işçi, işveren ve kamu görevlileri konfederasyonları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkilidir. 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 67 nci maddesi ile diğer kanunların hizmet alımına ilişkin özel hükümleri*

saklıdır.” denilmektedir.

Aynı Kanunun Ek 8’inci maddesinde “62’nci maddenin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca yapılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihaleleri çerçevesinde çalıştırılan personel, ihale ve sözleşme konusu iş dışında başka bir işte çalıştırılmaz ve görevlendirilemez. ...” hükmü yer almaktadır.

Park Bahçeler Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen “Şantiyesindeki Sera, Fidanlık ve Atölyelerde Üretim; Park ve Rekreasyon Alanlarında Bakım ve Temizlik İşi İçin Hizmet Alımı” işinde koordinatör ve müdür unvanıyla personel çalıştırılmıştır. Bu işe ilişkin teknik şartnamede; “Koordinatör: ihale konusu işlerin yapılmasında, personelin tüm çalışmalarından ve çalışanların koordinasyonundan sorumlu olacaktır.”, “Müdür: İdare tarafından personelin istihdamı, işten ayrılması iş ve işlemleri konularının yerine getirilmesi, personel rapor, izin ve sigortalarının takibinde gerekli yasal işlemlerin yapılması, personel ücretlerinin ödenmesi ve tüm konularda kayıtların tutulması işlerini takip edecektir. Personel ile ilgili tüm yasal işlemler, mahkeme kararlarının uygulanması vs. gibi işlemlerin yürütülmesinden sorumlu olacaktır.” Denilmiştir. Aynı şekilde “Kent İçi Temizlik Hizmetleri, Çöp Toplama ve Nakli, Cadde ve Sokakların El ve Makine İle Temizletilmesi, Genel Çevre Temizlik Hizmeti Alımı” işinde Brüt Asgari ücretin %180 Fazlası Koordinatör ve Brüt Asgari ücretin %70 Fazlası ücretle Müdür çalıştırılmış olup bu personele ilişkin niteliklere ve teknik detaylara teknik şartnamede yer verilmemiştir. Fen işleri müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen personel hizmet alımı işinde ise teknik danışman ve uzman ünvanları ile personel çalıştırılmıştır. Bu işe ilişkin teknik şartnamenin “Personel Görev, Yetki ve Sorumluluklar” başlıklı 2’nci maddesinde ise “Teknik Danışman: Fen işleri Müdürlüğünün yapmakta olduğu ve yapacak olduğu işlerle ilgili teknik bilgi vermek.”, “Uzman: Fen İşleri müdürün verdiği işleri yapmak.” denilmektedir.

Memur, işçi veya sözleşmeli personel eliyle yürütülmesi gereken işlerden olan müdürlük ve koordinatörlük işleri için personel hizmet alımı gerçekleştirilmiştir. Çalışanlar arası koordinasyonu sağlamak ve idarenin asli görevi olup personel hizmet alımı ile gerçekleştirilemez. Müdür personel için yapılan görev tanımında ise “İdare tarafından personelin istihdamı, işten ayrılması iş ve işlemleri konularının yerine getirilmesi, personel rapor, izin ve sigortalarının takibinde gerekli yasal işlemlerin yapılması” denilmiş olup, bu işler yüklenicinin işveren sıfatıyla yapması gereken ve yüklenici ile yüklenici tarafından istihdam edilen personel arasındaki bir ilişkidir. Her işveren çalıştırdığı işçileri yasal haklarını,

ücretlerini, izinlerini ve raporlarını takiple mükelleftir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 12'nci maddesinde "*İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verilir. Belirlenecek teknik kriterler, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacak, rekabeti engelleyici hususlar içermeyecek ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacaktır.*" denilmektedir.

4734 sayılı kanunun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde, "*Danışman tanımının, danışmanlık yapan, bilgi ve deneyimini idarenin yararı için kullanan, danışmanlığını yaptığı işin yüklenicileri ile hiçbir organik bağ içinde bulunmayan, idareden danışmanlık hizmeti karşılığı dışında hiçbir kazanç sağlamayan ve danışmanlık hizmetlerini veren hizmet sunucularını ifade ettiği*" belirtilmektedir. Yine aynı kanunun danışmanlık hizmet alımlarını düzenleyen 48'inci maddesinde "*Mimarlık ve mühendislik, etüt ve proje, harita ve kadastro, her ölçekte imar planı, imar uygulama, ÇED raporu hazırlanması, plan, yazılım geliştirme, tasarım, teknik şartname hazırlanması, denetim ve kontrolörlük gibi teknik, mali, hukuki veya benzeri alanlardaki hizmetler, danışmanlık hizmet sunucularından alınır.*" denilmektedir.

Fen işleri müdürlüğü bünyesinde çalıştırılması öngörülen teknik danışman ve uzman personelin görevinin, teknik şartnamede detaylı bir iş tanımı verilmemekle birlikte, Fen İşleri Müdürlüğü'nün asli işlerine ilişkin teknik destek mahiyetinde olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle "Teknik danışman" ve "Uzman" unvanı ile personel çalıştırılmasının danışmanlık hizmet alımı kapsamında değerlendirilmesi gerektiği ve personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımına konu edilemeyeceği değerlendirilmektedir.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin "Teknik Şartname" başlıklı 16'ncı maddesinde ise, *işin teknik ayrıntılarını ve şartlarını gösteren bir teknik şartname hazırlanarak ihale dokümanına dahil edilmesinin ve teknik şartnamelerde belirlenecek teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olmasının zorunlu olduğu*" ifade edilmektedir. Dolayısıyla çalıştırılacak personel için gerekli nitelikler ve personelin görevli olacağı alan net olarak belirlenmeden personel çalıştırılması mümkün değildir.

Kamu idaresi cevabında; "Anayasa ve Kanun hükümleri ile T.C Sayıştay Başkanlığı ve T.C Danıştay Başkanlığı kararları göz önünde bulundurularak, her görevlinin kadrosuna

uygun iş ve görevlerde çalıştırılması, kural olarak memurlar tarafından yürütülmesi gereken işlerde işçi statüsünde personelin çalıştırılmaması, Belediyenin bütçe dengesi gözetilerek personel ihtiyacının boş memur kadrolarına atama yapılmak suretiyle karşılanması konusunda gereken hassasiyet gösterilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak Anayasa'nın 128 inci maddesinde; "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür" denilmektedir.

Memurlar eliyle gördürülmesi gereken hizmetlerin ihale konusu yapılması, Anayasa'nın yukarıdaki hükmüne aykırılık teşkil ettiği gibi kamu hizmetlerinde süreklilik ve çalışanlar arasında liyakat ilkesine de uygun görünmemektedir.

Bu nedenle, hizmet alımı işlerine ilişkin ihalelerde, mevzuat hükümleri çerçevesinde hareket edilmesi ve memur, işçi veya sözleşmeli personel eliyle yürütülmesi gereken işlerden olan müdürlük ve koordinatörlük işlerinin, personel hizmet alımı yoluyla gördürülmemesi gerekmektedir.

BULGU 5: Belediye Sınırları İçerisinde Kamu İdareleri Tarafından Yapılmış Olan Kamulaştırma İşlemlerinin Belediye Tarafından Tapu İdaresinde Takip Edilmemesi

Odunpazarı Belediyesi sınırları içinde yapılmış olan kamulaştırma işlemlerinin Tapu İdaresi tarafından bildirilmemesi sonucu; kamulaştırmadan doğan emlak vergisi farklarının tahakkuk ve tahsilinin yapılamadığı görülmektedir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu; Tapu idaresine, Belediyeler tarafından tahsil edilen ve önemli bir gelir kalemi olan emlak vergisini güvence altına almak amacıyla kamulaştırma işlemleri, devir gibi mülkiyet değişimlerini ilgili belediyeye bildirme zorunluluğu getirmiştir. Bu zorunluluk bir vergi güvenlik önlemi olarak getirilmiştir. Zira emlak vergisi beyana dayalı bir vergidir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun, "Kamulaştırma Bedelinin Mahkemece Tespiti ve Taşınmaz Malın İdare Adına Tescili" başlıklı 10'uncu maddesi;

“..Bu tescil ve terkin işlemi sırasında mal sahiplerinin bu taşınmaz mal nedeniyle vergi ilişkisi aranmaz. Ancak, tapu dairesi durumu ilgili vergi dairesine bildirir.”

“Vergilendirme" başlıklı 39'uncu maddesi;

“Kamulaştırılan taşınmazın kamulaştırıldığı yıla ait emlak vergisi tarhına esas olan vergi değeri, kesinleşen kamulaştırma bedelinden az olduğu takdirde, kamulaştırma bedeli ile vergi değeri arasındaki fark üzerinden, cezalı emlak vergisi tarh olunur.” şeklindedir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun, “Bildirim Verme ve Süresi” başlıklı 23'üncü maddesi;

“Bu Kanunun 33 üncü maddesinde (8 numaralı fıkra hariç) yazılı vergi değerini tadil eden nedenlerin bulunması halinde (geçici ve daimi muafiyetten faydalanılması hali dahil) emlak vergisi bildirim vermesi zorunludur. Emlâkin bulunduğu yerdeki ilgili belediyeye verilir.

“ Vergi Değerini Tadil Eden Sebepler" başlıklı 33'üncü maddesi;

“... Bir bina veya arazinin takvim veya ifraz edilmesi veya mükellefinin değişmesi (Araziden bir kısmının istimlak edilmesi de ifraz hükmündedir.)”

“Usul Hükümleri” başlıklı 37'nci maddesi;

“Bu Kanunda geçen "Vergi dairesi" tabiri, belediyeleri ifade eder.” şeklindedir.

“Ödeme Süresi” başlıklı 30'uncu maddesinde;

“Devir ve ferağı yapılan bina ve arazinin, devir ve ferağın yapıldığı yıl ile geçmiş yıllara ait ödenmemiş Emlak Vergisinin ödenmesinden devreden ve devralan müteselsilen sorumlu tutulurlar. Devralanın mükellefe rücu hakkı saklıdır. Tapu daireleri devir ve ferağ işlemi, işlemin yapıldığı ayı takip eden ayın 15'inci günü akşamına kadar ilgili belediyelere bildirir.” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Odunpazarı Belediyesi tarafından; Tapu İdaresi ile 6083 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun çerçevesinde; Takbis sistemi kullanılarak, sistemli ve zamanlı bilgi paylaşımının sağlanmasının, kamulaştırmadan doğan ek emlak vergisi tarhiyatlarının kayıt

altına alınarak belediye için önemli bir gelir kalemi olan Emlak Vergisi gelirlerinin mali tablolarında daha sağlıklı şekilde takip edilmesine katkıda bulunacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Belediyemiz sınırları içinde yapılmış olan Kamulaştırma işlemlerinin Tapu İdaresi tarafından ilgili belediyeye bildirilmesi ile ilgili bulgu konusu, Belediyemizce Tapu Sicil Müdürlüğüne yapılan yazışma ile ilgili kamulaştırmalar tespit edilmiştir. Buna göre 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ve VDK'nun ilgili hükümlerine göre işlem yapılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamulaştırmadan doğan emlak vergisi farklarının tahakkuk ve tahsilinin yapılmadığı görülmektedir. Bilindiği üzere, emlak vergisi beyana dayalı bir vergidir. Ancak Kanun koyucu, önemli bir gelir kalemi olan emlak vergisinin takip ve tahsilinin kolaylaştırılması ve verginin güvence altına alınması için bir takım tedbirler belirlemiştir. Bu minvalde; 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu tapu idaresine; kamulaştırma işlemleri, devir gibi mülkiyet değişimlerini ilgili belediyeye bildirme zorunluluğu getirmiştir.

Dolayısıyla, Tapu İdaresi ile sistemli ve zamanlı bilgi paylaşımının sağlanması için gerekli işlemlerin yapılması, kamulaştırmadan doğan ek emlak vergisi tarhiyatlarının kayıt altına alınarak belediye için önemli bir gelir kalemi olan Emlak Vergisi gelirlerinin sağlıklı bir şekilde takip edilmesi gerekmektedir.

8. EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları**

ODUNPAZARI BELEDİYESİ 2016 YILI BİLANÇOSU					
1	DÖNEN VARLIKLAR	114.028.323,87	3	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	98.014.839,85
10	HAZIR DEĞERLER	1.140.341,85	30	KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	11.720.281,62
100	Kasa Hesabı	0	300	Banka Kredileri Hesabı	11.720.281,62
101	Alınan Çekler Hesabı	0	303	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	0
102	Banka Hesabı	1.124.605,69	304	Cari Yılda Ödenecek Tahviller Hesabı	0
103	Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesa (-)	0	309	Kısa Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı	0
104	Proje Özel Hesabı	0	31	KISA VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR	0
105	Döviz Hesabı	0	310	Cari Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar Hes	0
106	Döviz Gönderme Emirleri Hesabı (-)	0	32	FAALİYET BORÇLARI	59.436.453,09
108	Diğer Hazır Değerler Hesabı	0	320	Bütçe Emanetleri Hesabı	59.436.453,09
109	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesab	15.736,16	322	Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabı	0
11	MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR	0	33	EMANET YABANCI KAYNAKLAR	6.184.477,48
111	ÖZEL KESİM TAHVİL SENET VE BONOLARI HESABI	0	330	Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	4.162.045,70
117	Menkul Varlıklar Hesabı	0	333	Emanetler Hesabı	2.022.431,78
118	Diğer Menkul Kıymet ve Varlıklar Hesabı	0	34	ALINAN AVANSLAR	0
12	FAALİYET ALACAKLARI	28.537.469,88	340	Alınan Sipariş Avansları Hesabı	0
120	Gelirlerden Alacaklar Hesabı / Alıcılar	2.422.261,46	349	Alınan Diğer Avanslar Hesabı	0
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	19.566.905,01	35	YILLARA YAYGIN İNŞAAT VE ONARIM	0

				HAKEDİŞL	
122	Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar	6.502.534,69	350	Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım Hakedişl	0
126	Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı	44.651,86	36	ÖDENECEK VERGİ ve DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	5.887.118,24
127	Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	1.116,86	360	Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı	802.014,49
13	KURUM ALACAKLARI	0	361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hes	366.178,71
132	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hes	0	362	Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Y	647.673,90
137	Takipteki Kurum Alacakları Hesabı	0	363	Kamu İdareleri Payları Hesabı	0
14	DİĞER ALACAKLAR	3.927,63	368	Vadesi Geçmiş Ertelenmiş Veya Taksitlend	4.071.251,14
140	Kişilerden Alacaklar Hesabı	3.927,63	37	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLAR	10.721.293,45
15	STOKLAR	4.576.260,84	372	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	3.301.608,23
150	İlk Madde ve Malzeme Hesabı	4.576.260,84	379	Diğer Borç ve Gider Karşılıkları Hesabı	7.419.685,22
153	Ticari Mallar Hesabı	0	38	GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAH	4.065.215,97
157	Diğer Stoklar Hesabı	0	380	Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı	0
16	ÖN ÖDEMELER	777.037,63	381	Gider Tahakkukları Hesabı	4.065.215,97
160	İş Avans ve Kredileri Hesabı	0	39	DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	0
161	Personel Avansları Hesabı	0	391	Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabı	0
162	Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabı	777.037,63	397	Sayım Fazlaları Hesabı	0
164	Akreditifler Hesabı	0	399	Diğer Çeşitli Kısa Vadeli Yabancı Kaynak	0
165	Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Kredi	0	4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	30.766.224,32
166	Proje Özel Hesabından Verilen Avans ve A	0	40	UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	22.205.859,36

167	Doğrudan Dış Proje Kredi Kullanımları Av	0	400	Banka Kredileri Hesabı	22.205.859,36
18	GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİRLER TAHSİSİ	0	403	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	0
180	GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI	0	404	Tahviller Hesabı	0
19	DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	78.993.286,04	409	Uzun Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı	0
190	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	78.979.766,04	41	UZUN VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR	0
191	İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı	0	410	Dış Mali Borçlar Hesabı	0
197	Sayım Noksanları Hesabı	0	43	DİĞER BORÇLAR	377.282,54
198	DİĞER ÇEŞİTLİ DÖNEN VARLIKLAR HESABI	13.520,00	430	Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	0
2	DURAN VARLIKLAR	415.731.022,15	438	Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendir	377.282,54
21	Menkul Varlıklar	0	44	ALINAN AVANSLAR	0
217	Menkul Varlıklar Hesabı	0	440	Alınan Sipariş Avansları Hesabı	0
218	Diğer Menkul Kıymet ve Varlıklar Hesabı	0	449	Alınan Diğer Avanslar Hesabı	0
22	FAALİYET ALACAKLARI	5.222.035,25	47	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	4.704.603,29
220	Gelirlerden Alacaklar Hesabı/Alıcılar He	1.775.970,69	472	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	4.704.603,29
222	Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar	3.446.064,56	479	Diğer Borç ve Gider Karşılıkları Hesabı	0
227	Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	0	48	GELECEK YILLARA AİT GELİRLER ve GİDER TAHSİSİ	3.478.479,13
23	KURUM ALACAKLARI	0	480	Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı	0
232	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hes	0	481	Gider Tahakkukları Hesabı	3.478.479,13
24	MALİ DURAN VARLIKLAR	5.052.073,35	49	DİĞER UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	0
240	Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler He	4.552.073,35	499	Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar Hesa	0

241	Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırıl	500.000,00	5	ÖZ KAYNAKLAR	400.978.281,85
247	SERMAYE TAAHHÜTLERİ (-)	0	50	NET DEĞER	344.914.156,57
25	MADDİ DURAN VARLIKLAR	405.451.390,33	500	Net Değer / Sermaye Hesabı	344.914.156,57
250	Arazi ve Arsalar Hesabı	132.873.734,64	51	DEĞER HAREKETLERİ	0
251	Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	218.891.856,25	511	Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabı	0
252	Binalar Hesabı	77.660.942,23	519	Değer Hareketleri Sonuç Hesabı	0
253	Tesis, Makine, Cihaz ve Aletler Hesabı	6.809.594,48	52	YENİDEN DEĞERLEME FARKLARI	0
254	Taşıtlar Hesabı	7.287.621,07	522	Yeniden Değerleme Farkları Hesabı	0
				GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	62.420.497,03
255	Demirbaşlar Hesabı	6.559.675,12	57	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	62.420.497,03
256	Diğer Maddi Duran Varlıklar Hesabı	0	570	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları (-)	0
				GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	0
257	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	48.084.159,77	58	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları (-)	0
258	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	3.452.126,31	580	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları (-)	0
259	Yatırım Avansları Hesabı	0	59	DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	-6.356.371,75
26	MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0	590	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	0
260	Haklar Hesabı	9.567.264,00	591	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı (-)	6.356.371,75
264	Özel Maliyetler Hesabı	1.053.636,70			
268	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	10.620.900,70			
28	GELECEK YILLARA AİT GİDERLER VE GELİR TA	0			
280	Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı	0			
29	DİĞER DURAN VARLIKLAR	5.523,22			
294	Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran	1.053.666,08			

T.C. Sayıştay Başkanlığı

297	Diğer Çeşitli Duran Varlıklar Hesabı	0			
299	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	1.048.142,86			
AKTİF TOPLAMI		529.759.346,02	PASİF TOPLAMI		529.759.346,02
906	MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN KULLANILACAK ÖDENEKLER HESABI	0	901	BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	0
91	NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI	13.980.126,65	907	MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN ÖDENEKLER HESABI	0
910	TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	13.980.126,65	91	NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI	13.980.126,65
912	KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMETLER HESABI	0	911	TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	13.980.126,65
92	TAAHHÜT HESAPLARI	158.104.525,33	912	KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET EMANETLERİ HESABI	0
920	GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	158.104.525,33	92	TAAHHÜT HESAPLARI	158.104.525,33
99	Diğer Nazım Hesaplar	97.031.575,31	920	GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	158.104.525,33
990	Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı	84.652.745,38	99	Diğer Nazım Hesaplar	97.031.575,31
993	MADDİ DURAN VARLIKLARIN KİRA VE İRTİFAK HAKKI GELİRLERİ	12.378.829,93	999	Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı	97.031.575,31
GENEL TOPLAM		798.875.573,31	GENEL TOPLAM		798.875.573,31

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Yard. Kod.1	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (2016)		Hesap Kodu	Yard. Kod.1	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (2016)	
			TL	Kr				TL	Kr
630	1	Zamlar ve Tazminatlar	29.477.791	78	600	1	Vergi Gelirleri	60.121.904	91
630	2	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri	4.512.692	34	600	3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	32.849.471	32
630	3	Yüzer Taşıt Kiralaması Giderleri	77.876.437	25	600	4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	462.350	48
630	4	YTL Cinsinden Diğer İç Borç Faiz Giderleri	6.867.810	54	600	5	Diğer Gelirler	97.173.801	88
630	5	Yiyecek Amaçlı Transferler	3.791.627	14	600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	21.320.733	29
630	11	Maddi Duran Varlıkların Değerlemesinden Oluşan Olumsuz Farklar	7.315.266	75			GELİRLER TOPLAMI	211.928.261	88
630	12	Mal Satış Gelirleri	0	0			FAALİYET SONUCU	-6.356.371	75
630	13	Yeraltı ve Yerüstü Düzenlerinin Amortisman Giderleri	27.544.970	52					
630	14	Zirai Maddeler	16.562.511	16					
630	20	Vergi Gelirleri	44.190.889	96					
630	30	Diğer Giderler	108.232	0					
630	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	36.404	19					
		GİDERLER TOPLAMI	218.284.633	63					

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>