



AMASYA BELEDİYESİ
2013 YILI SAYIŞTAY
DENETİM RAPORU

Eylül 2014

İÇİNDEKİLER

KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	2
SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	2
DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	4
DENETİM GÖRÜŞÜ	8
DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	9
EKLER.....	24

KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Amasya Belediyesi mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması adına hizmet veren kamu kurumu niteliğindedir. Amasya Belediyesi'nin bütçesi 5018 sayılı Kanuna göre mahalli idareler bütçesi sınıfında yer almaktadır.

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda; Ülkenin idari bölümlere ayrılması, il ve ilçelerin genel idarelerini, mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenleme İçişleri Bakanlığı'nın görevleri arasında sayılmıştır.

Amasya Belediyesinin, birimler itibariyle kurumsal yapısı Belediye Meclisi (Karar Organı), Belediye Başkanı (Karar ve Yürütme Organı), Belediye Encümeni (Karar ve Yürütme Organı), 3 Başkan Yardımcısı (Yürütme Organı), 15 Müdürlük (Yürütme Organı) ve üst yönetime bağlı İç Denetim Birimi (Denetim Organı)'den oluşmaktadır. Belediye Meclisi 26 üyeden, Belediye Encümeni ise 1 başkan, 3 seçilmiş ve 3 atanmış olmak üzere toplam 7 üyeden oluşmaktadır. Amasya Belediyesinin 1 iştiraki bulunmaktadır.

Amasya Belediyesi'nin görev ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14 üncü maddesinde belirlenmiştir. Kurum, kısaca mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması adına hizmet veren kamu kurumu niteliğindedir. Kurumun ana faaliyet alanı, imar, yapım, ulaşım, çevre sağlığı, kültür sanat ve turizm, park ve bahçe, sosyal, spor, sağlık, itfaiye, zabıta, sivil savunma, basın ve halkla ilişkiler, yaş sebze ve meyve hal ve özel kalem hizmetlerinden oluşmaktadır.

Mali işlemlerin muhasebe kayıtları Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde yapılmaktadır. Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi uygulanmaktadır.

2013 yılı gider bütçesi 65.866.983,02 TL, gelir bütçesi 59.221.174,93 TL gerçekleşmiştir. 2013 yılında Amasya Belediyesi 6.645.808,09 TL bütçe açığı vermiştir.

Amasya Belediyesi'nde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi 153 memur, 5393 sayılı Belediye Kanunu 49 uncu maddesi kapsamında 1 sözleşmeli personel, 4857 sayılı İş Kanununa tabi kadrolu 144 işçi olmak üzere toplam 229 personel istihdam edilmektedir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,

- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- 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.

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.

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 bildirmekle sorumludur.

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 görüşü oluşturmak üzere Amasya Belediyesi tarafından işletilen Çocuk Yuvası'nın 01.01.2013 ile 01.05.2013 tarihleri arasındaki gelir ve giderleri dışında yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1:

Taşınmazların niteliğine göre, 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252 Binalar Hesapları'nda izlenmemesi

Amasya Belediyesine ait taşınmazların kayıtları Kamu İdarelerine ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çerçevesinde yapılmamıştır. Anılan Yönetmelik çerçevesinde kayıtların ve icmal cetvellerin çıkarılmaması dolayısıyla belediyeye ait taşınmazlar hakkında yeterli bilgi mevcut değildir. Bu durum, taşınmazların muhasebe kayıtlarının da tam olarak yapılmadığını göstermektedir.

Belediye ait taşınmazların nitelikleri, değerleri, sayıları gibi bilgilerin kayıt altına alınmaması nedeniyle söz konusu taşınmazların muhasebe kayıtları da mevcut değildir. Bu çerçevede, kurum bilançosunda maddi duran varlıklar bölümünde yer alan 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesaplarında görünen tutarlar gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında: "Yapılan denetim esnasında 250-251-252 hesapların gerçeği yansıtmadığından bahsedilmiş olup, söz konusu yapılan işlemler 4 üncü maddede yapılması gereken kayıtların uygun olarak yapılması gerçekleşmesi halinde bu hükümler karşılık olarak çalışması gereken aynı hesapların 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yer altı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabı kayıtların gerçek tutarları yansıtmaması sağlanacaktır. " denilmektedir.

Sonuç olarak: Kurum cevabında bulgu konusu husus için çalışmalara başlandığının belirtilmesi olumlu karşılanmakla birlikte 2013 yılına ilişkin bir düzeltme yapılmadığından bulguda belirtilen hesaplara ilişkin bilançoda yer alan bilgiler eksiktir. Dolayısıyla bu hesaplara ilişkin mali tablolardaki bilgiler kurumun mali görünümünü tam olarak yansıtmamaktadır. Konu sonraki denetim dönemlerinde izlenecektir.

BULGU 2:

Kurum bilançosunda duran varlıklar ana hesap grubunda yer alan taşınmazların amortismanına tabi tutulmaması

Kurumda kayıtlı olan taşınmazlara ait amortisman işlemlerinin yapıp 630 Giderler hesabında muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin varlıklara ilişkin genel ilkeleri düzenleyen 9 uncu maddesinin (e) bendinde bilançoda duran varlıklar ana hesap grubu içinde yer alan maddi ve maddi olmayan duran varlıklar ile diğer duran varlıkların maliyetlerini, bunlardan yararlanılan dönemlere dağıtmak amacıyla, her dönem ayrılan amortismanların birikmiş tutarları bilançoda ayrıca gösterileceği hükmü yer almaktadır. Bu kapsamda, kurum aktifinde yer alan maddi ve maddi olmayan duran varlıkların bilançoda gerçek değeri ile gösterilmesini teminen amortismanlarının hesaplanıp amortisman hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, 2013 yılı dönem sonu işlemlerinde kuruma ait taşınmazlara ilişkin amortisman işlemlerinin yapılmadığı dolayısıyla kurum 2013 yılı bilançosunda yer alan taşınmazların gerçek değerleri ile gösterilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında: "Yapılan denetim esnasında Belediyemiz bilanço kayıtlarında Duran Varlıklar Ana Hesap Kodunda yer alan taşınmazların Amortismanına tabi tutulması olayı Bulgu 4. maddede istenilen taşınmaz kayıtlarımın ilgili yönetmelik çerçevesinde yapılması sağlanarak Amortisman uygulama işlemi gerçekleştirilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak: Kurum cevabında bulgu konusu husus için çalışmalara başlanacağı belirtilmesi olumlu karşılanmakla birlikte 2013 yılına ilişkin bir düzeltme yapılmadığından bulguda belirtilen hesaplara ilişkin bilançoda yer alan bilgiler eksiktir. Dolayısıyla bu hesaplara ilişkin mali tablolardaki bilgiler kurumun mali görünümünü tam olarak yansıtmamaktadır. Konu sonraki denetim dönemlerinde izlenecektir.

BULGU 3:

Yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan giderler aynı kayıtlarla hem 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nda ve hem de ilgili varlık hesaplarında (251, 252) mükerrer muhasebeleştirilmesi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 180 inci maddesinde 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü

madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihe kadar, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihe kadar, izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir.

Yapımı devam eden maddi duran varlıklara ait her türlü gider öncelikle 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında muhasebeleştirilir o işe ait geçici kabul yapıldıktan sonra 258 nolu hesabın bakiyesinde yer alan tutarlar muhasebe işlem fişi ile ilgisine göre (251, 252 vb) hesaplara aktarılarak söz konusu iş için 258 nolu hesap kapatılmış olur. Böylelikle henüz yapım aşamasında olan duran varlıklar ile yapımı tamamlanan duran varlıklar ayrı şekilde raporlanarak bunlardan yararlanacak olanlara yeterli, açık ve anlaşılır şekilde veri sağlanmış olur.

Amasya Belediyesinde 2013 yılı içerisinde yapılan bu nevideki giderler aynı ödeme evrakı üzerinden bir yandan 258 nolu hesaba kaydedilirken diğer yandan da doğrudan ilgili duran varlık hesaplarına da kaydedildiği görülmüştür. Bu nedenle yapımı süren maddi duran varlıklar için mükerrer kayıt yapıldığından yukarıda belirtilen hesaplar mali tablolara doğru olarak yansımamaktadır.

Kamu idaresi cevabında: "Yapımı devam eden Duran Maddi Varlıklara ait her türlü gider öncelikle 258 yapılmakta olan yatırımlar hesabına muhasebeleştirilmesi denilmekte olup, yapılmakta olan uygulaması ise yapılan hak ediş tutarlarına göre yapılmakta olup, bundan sonra ise raporda istenilen şekilde yapılacaktır. " denilmektedir.

Sonuç olarak: Kurum cevabında bulgu konusu husus için çalışmalara başlandığının belirtilmesi olumlu karşılanmakla birlikte 2013 yılına ilişkin bir düzeltme yapılmadığından bulguda belirtilen hesaplara ilişkin bilançoda yer alan bilgiler hatalı raporlanmıştır. Dolayısıyla bu hesaplara ilişkin mali tablolardaki bilgiler kurumun mali görünümünü hatalı yansıtmaktadır. Konu sonraki denetim dönemlerinde izlenecektir.

BULGU 4:

Amasya Belediyesi tarafından işletilen Çocuk Yuvası'na ait gelir ve giderler muhasebe kayıtlarına alınmaması neticesinde hesap verilebilir bir kayıt düzeni oluşturulmaması

Amasya Belediyesi tarafından işletilen çocuk yuvasına ait gelirler ve giderlerin kurum muhasebe kayıtlarının dışında mevzuata aykırı olarak herhangi bir kayıt düzeni olmadan izlendiği tespit edilmiştir. Belediyenin öz gelirlerinden olan çocuk yuvası işletme gelirleri

bütçe ve faaliyet geliri olarak, diğer taraftan söz konusu gelirlere yapılan harcamalarında bütçe ve faaliyet gideri olarak muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde; 01.01.2013 ve 01.05.2013 tarihleri arasında Amasya Belediyesi tarafından işletilen çocuk yuvasına ait faaliyet gelirlerinin Belediye bütçesine kaydedilmediği ve bu gelirlere çocuk yuvası ihtiyaçların temini için harcamaların yapıldığı, fakat bu harcamaların belediye bütçesine gider kaydının yapılmadığı, dolayısıyla söz konusu harcamalarda bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve diğer yönetmelikler ile diğer mevzuatlara uygunluğunun gözetilmediği, çocuk yuvasına ait gelir ve giderleri ile ilgili hesap verilebilir bir kayıt düzeninin oluşturulmadığı tespit edilmiştir. Bu durum, Belediyenin çocuk yuvası işletme faaliyetlerinin kurum mali tablolarına yansımamasına ve söz konusu kurum mali tablolarının gerçekçi hazırlanmamasına neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında: "Bulgu da bahse konu Çocuk Yuvasına ait gelir ve giderlerin 01.01.2013 – 01.05.2013 Tarihleri arasında Çocuk Yuvasınca yapılması gereken periyodik işlemlerin 01.05.2013 Tarihine kadar ancak tamamlandığından dolayı Çocuk Yuvasınca ayrı bir hesapta izlenmiştir. Bu döneme ait işlemler için Belediyemizce herhangi bir işlemin yapılması mümkün değildir. 01.05.2013 Tarihinden itibaren Belediye Bütçesi içerisinde hesaplar takip edilmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak: Konu ile ilgili kamu idaresi geçmişe dönük işlem yapamayacağı belirtilmiştir. Kurum tarafından söz konusu çocuk yuvası işletmesi faaliyetlerinin kayıt dışında tutularak hesap verilebilir bir muhasebe kaydı oluşturulmamış olup, 2013 yılı mali tablolarına yansımaması nedeniyle kurum 830 Bütçe Giderleri Hesabı, 800 Bütçe Gelirleri Hesabı, 600 Gelirler Hesabı ve 630 Gelirler Hesabı gerçeği yansıtmamaktadır.

DENETİM GÖRÜŞÜ

Amasya Belediyesi 2013 yılına ilişkin olarak “Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” başlığı altında açıklanan, yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilemeyen Çocuk Yuvası İşletme gelir ve giderleri için görüş bildirilememektedir. Bununla birlikte denetlenen alanlardan, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı Maddi Duran Varlıklar, Maddi Olmayan Duran Varlıklar hesap alanları hariç diğer hesap alanlarına ilişkin olarak yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tabloların tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1:

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çerçevesinde ihale yoluyla şehir içi toplu ulaşım hatlarının kiralanmasından sonra İdare tarafından kiralamanın konusu değiştirilmek suretiyle ihalelerde rekabet ilkesine aykırı işlemler yapılması

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun ilkeler başlıklı 2 nci maddesinde, “*Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır...*” hükmü yer almaktadır. Bu hükme göre, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda ihalelerde Rekabet ilkesi benimsenmiştir ve ihalelerde rekabetin sağlanması amacıyla ilgili Kanunda ihale süreçleri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Kanunun 53 üncü maddesinde, bütün ihalelerin bir sözleşmeye bağlanacağı, 54 üncü maddesinde, taahhüdün, sözleşme ve şartnamelere uygun olarak yerine getirilmesi amacıyla sözleşme öncesi müteahhit veya müşteriden ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle %6 oranında kesin teminat alınacağı hükümlerine yer verilmiştir. Bu hükümlerden anlaşılacağı üzere; ihale edilen işlerin sözleşme ve şartnamelere uygun olarak yerine getirilmesi amaçlanmıştır.

Amasya Belediyesince ihale edilen “Şehir içi Toplu Taşımacılığına Ait Özel Halk Otobüsü İntifa Hakkı Kira Sözleşmeleri” ve yapılan uygulamaların incelenmesinde;

Şehir içi 12 adet hattın kiralanmasının yapıldığı, kiralamaların 01.01.2000 tarihinde başladığı, kira beldelinin yıllık 5000 adet biletin parasal bedeli olarak belirlendiği, kira sözleşmesinin her yıl kira bedeli kiracılar tarafından ödenmesini müteakip bir yıl uzatılacağı hükümlerine yer verilmiştir.

Toplu taşıma yetkisi verilen otobüs işletmecilerin adına S.S. 36 no.lu Özel Halk Otobüsleri Kooperatifinin, 12 adet büyük otobüs ile gerçekleştirilen toplu taşıma hizmetinin söz konusu otobüslerin büyüklüğüne eşit olacak şekilde her bir otobüse karşılık iki adet küçük otobüsle ikame edilerek toplu taşıma hizmetinin yapılmasını içeren talebine karşılık Belediye Encümenin 11.07.2000 tarih ve 723 sayılı Kararıyla söz konusu talebe olumlu cevap verildiği, söz konusu 12 adet hat kiralaması, 24 adet hat kiralamasına dönüştürülmüştür. Uygulamalara bakıldığında, otobüslerin bu şekilde ikiye bölünmesi sonucunda sözleşmede belirlenen kira bedelinin de 5000 biletten 2500 bilete düşürüldüğü görülmüştür.

Amasya Belediyesi tarafından 12 adet hattın kiralanması amacıyla ihaleye çıkılmış ve söz konusu ihalenin şartnamesi çerçevesinde ihale üzerinde kalanlar ile sözleşmeler yapılmıştır. Söz konusu sözleşmelerde işin konusu (Kiralamanın Konusu) 12 adet güzergâhta otobüs ile toplu taşıma işinin yapılmasıdır. Şartname ve sözleşmelerde söz konusu hatlarda işletme imtiyazına sahip olacak kişilerin ne tür otobüs ile çalışacağı hususunda düzenleme yapılmamıştır. Belediye Encümenin anılan kararında, her bir otobüs işletme sahiplerine otobüslerinin büyüklüğüne mukabil iki küçük otobüs ile şehir içi toplu taşıma yapma yetkisi verilmesi söz konusudur ki bu da bir hattın kiralanmasının iki hattın kiralanmasına dönüştürülmesi işlemidir. Söz konusu Belediye Encümen Kararı ile kiralamaya konu hatların sayısının ikiye çıkarılması hat kiralamalarına ait şartname ve sözleşme hükümlerinin dışındadır. İhale şartnamesi ve sözleşmelerinin konusu bir hattın kiralanmasıdır. Dolayısıyla, sözleşme konusunun değiştirilmesi ihalede rekabet ilkesini zedelemiştir. İhalelerde, şartname ve sözleşmeler kapsamının dışına çıkılması söz konusu kiralamaların ihale yoluyla yapılmasını anlamsız kılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında: "2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çerçevesinde ihale yoluyla şehir içi toplu ulaşım hatlarının kiralanması ve daha sonra kiralama konusunun değiştirilmesine ilişkin işlemler daha önceki dönemlerde gerçekleştirilen işlemlerin sonucu olup, kiralama süresinin sona ermesinden sonra anılan kanun hükümlerine göre söz konusu işlemlerin yürütülmesi sağlanacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak: Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu yapılan işlemlerin önceki yönetimler döneminde yapıldığı söz konusu hat kiralamaların süresi bitiminde 2886 sayılı Devlet İhale Kanun hükümleri uygulanacağı belirtilmiştir.

Bulgu konusu hat kiralamaların süresi 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 64 üncü maddesi gereği 2010 yılı itibari bitmiştir. İdarenin kiralama süre sonu gerekli işlem yapılacağı yönündeki cevabı ilgili görülmediğinden kamu idaresinin cevabı bulgu konusunu değiştirecek mahiyette görülmemiştir.

BULGU 2:

Toplu Taşıma Hizmetlerinden Özel Halk Otobüsü ve Minibüs İşletmesi ihale şartnamesinde rekabete aykırı hususlara yer verilmesi

Amasya Belediyesi Toplu Taşıma Hizmetlerinden Özel Halk Otobüsü ve Minibüs İşletmesi İhale şartnamesinde rekabete aykırı hususlara yer verildiği görülmüştür.

İdarelerin gelir getirici işleri için düzenlenen ihalelerin tabi olduğu ve bu işlere münhasır halen yürürlükte olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun “*ilkeler*” başlıklı 2 nci maddesinde; “*Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır*” denilmek suretiyle ihalede rekabet koşullarının sağlanmasında idarelere görevler yüklemektedir.

İhalede rekabet ilkesi tüm isteklilerin ihaleye eşit koşullarda katılımının sağlanması için ihaleyi düzenleyecek idarelerin gerekli tüm tedbirleri almasının gerektirmektedir. Böylelikle eşit koşullar içinde yarışan isteklilerin en uygun teklifi sunması sağlanarak kamu kaynakların etkin ve verimli kullanılması sağlanmış olur. Bu çerçevede, ihale ilanı ihalenin ilgili isteklilere duyurulmasını sağlayacak ölçüde mümkün olan en elverişli araçların kullanılarak yapılması, ihaleye yönelik idarece tek taraflı hazırlanan teknik ve idari şartnamelerde ihaleye girişi kısıtlayıcı belli isteklilere avantaj sağlayan özel düzenlemelerden kaçınılmasını gerektirmektedir.

Bu çerçevede Amasya Belediyesince ihalesi yapılan ve yukarıda anılan işe teknik şartnamenin 3 üncü maddesinin son fıkrasında; “*İhale üzerinde kalanların işletme ruhsatı alabilmeleri için Amasya Belediyesi Halk Otobüsleri ve Minibüsler Yönetmeliği gereğince Özel Halk Otobüsleri ve Minibüsleri Kooperatifine üye olmaları gerekmektedir*” denilmektedir. İhale dokümanının ayrılmaz parçası olan teknik şartnamede özel bir kooperatife yer verilmesi ve ihale üzerinde kalanların bu kooperatife üye olunmasının şart koşulması yukarıda belirtilen mevzuat hükmüne aykırılık taşımaktadır. Zira teknik şartnamede özel nitelikteki isim, marka, menşe vb hususlara yer verilemez. Bu şartnamede özel bir kooperatif ismine yer verilmesi ve üzerinde ihale kalanların işletme ruhsatı alabilmeleri için bu kooperatife üyeliğin şart koşulması ihaleye eşit katılım olanakları bozduğu yukarıda belirtilen Kanunun amir hükmüne aykırı olarak ihalede rekabet ilkesini ihlal ettiği kanaatine ulaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında: "Teknik şartnamede yer verilen düzenlemeye; ihale sonrası süreçte ihale üzerinde kalanların şehir içi taşıma hizmetleri içerisinde faaliyet gösterebilmeleri amacıyla, araçlarda elektronik kart (elmarkart)-bilet uygulamasının bulunması ve tüm şehir içi hatta çalışan taşıyıcıların kooperatif çatısı içerisinde gelir ve giderlerinin havuz sistemi içerisinde yürütülüyor olması dolayısıyla yer verilmiştir. Kaldı ki, teknik şartnamede yer alan düzenlemeye, ihale süreci sonrasında faaliyet gösterecek olan ve ihale üzerinde kalanları mevcut sistem içerisinde (elmarkart-bilet) faaliyet göstermeleri amacıyla yer verilmiş olup, rekabeti ihlal edici bir durum olarak değerlendirilmemiştir. Teknik şartnamede yer verilen düzenlemenin rekabete aykırı bir durum oluşturduğunun Sayıştay ilamı ile kesinleşmesi halinde bundan böyle benzer düzenlemeye şartnamelerde yer verilmeyecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak: Şartnamelerde isim, marka, menşe vb husulara yer verilemeyeceği aksi halde ihale rekabet şartlarının ihlal edileceği yasal dayanaklarıyla bulguda belirtilmiştir. Kamu idaresi cevabında her ne kadar araçlarda elektronik kart (elmarkart)-bilet uygulamasının bulunması ve tüm şehir içi hatta çalışan taşıyıcıların kooperatif çatısı içerisinde gelir ve giderlerinin havuz sistemi içerisinde yürütülüyor olması dolayısıyla Kooperatif üyeliğine yer verildiği belirtilse de bulguda ayrıntılı bir şekilde açıklandığı üzere hangi koşulda olursa olsun teknik şartnamede özel bir isme yer verilmemesi mevzuat hükmüdür. Konu gelecek denetim döneminde izlenecektir.

BULGU 3:

Şehir içi toplu taşıma hatları 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa aykırı olarak süresiz kiraya verilmesi

5393 sayılı Belediye Kanununun 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 işletirmek yetkisi ve imtiyazı belediyelere tanınmıştır. Anılan maddenin 3 üncü fıkrasında, Belediyelerin toplu taşıma hizmetlerinin Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği, toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği, toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67 nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere toplu taşıma hizmeti yapma yetki ve imtiyazı belediyelere aittir. Belediyeler söz konusu toplu taşıma yetkisini,

imtiyaz usulü, imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat verme usulü, hatların kiralanması veya hizmet satın alma yöntemlerinden herhangi biri ile özel kesime devredebilirler.

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun birinci maddesinde “...belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.” hükmü yer almaktadır. Anılan Kanunun 4 üncü maddesinde ise kira, taşınır ve taşınmaz malların ve hakların kiralanmasını veya kiraya verilmesini şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre, Belediyenin yetki ve imtiyazında olan toplu taşıma hakkı ancak 2886 sayılı Yasa kapsamında ihale yoluyla kiralanabilir. 2886 sayılı Kanunun 64 üncü maddesinde ise kiralama için bazı istisnalar dışında en fazla 10 yıl olacağı belirtilmiştir.

Amasya Belediyesince yapılan hat kira sözleşmelerinin incelenmesi neticesinde;

Sözleşmelerde yer alan “kira sözleşmesinin her yıl kira bedeli kiracılar tarafından ödenmesini müteakip bir yıl uzatılacağı” hükmü kiralamanın süresiz yapıldığını göstermektedir. Hat kirası sözleşmeleri 01.01.2000 tarihinde başlatılan 12 hattın (11.07.2000 tarih ve 723 sayılı Encümen Kararı ile hat sayısı 24’e çıkarılmıştır.) kira sözleşmesine halen devam edildiği dikkate alındığında kiralamanın 10 yılı aştığı görülmektedir. Bu durum 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 64 maddesindeki düzenlemeye aykırılık teşkil etmektedir. Yine 2009 yılında ihalesi yapılan beş yeni hattın kira sözleşmelerinde kira süresi ile ilgili olarak yukarıda bahsedilen hükmün aynısına yer verilmiştir.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle, Belediye tarafından hatların kiralamalarında kira sözleşmelerinin süresinin belirlenmemesi ve 10 yılı aşkın kiralamaların bulunması 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 64 üncü maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında: "Toplu taşıma hatlarının kiraya verilmesi işleminin yapıldığı yılda(1999 yılı) yürürlükte bulunan 1580 sayılı Belediye Kanununun(Mülga) 19/5’inci maddesi ve 70/10’uncu maddesine göre Belediye Meclis Kararı ile 3 yıldan fazla süreli kiralamalar kapsamında irtifak hakkının kiralanması ihalesi ile kiraya verilmiştir. Hem 1580 sayılı hem de 5393 sayılı Belediye Kanunu özel kanun olması hasebiyle taşıma hatlarının kiraya verilmesi işleminde genel kanun niteliğinde olması dolayısıyla 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 64’üncü maddesi kapsamında şartname ve sözleşme ile bir süre şartı getirilmemiştir. 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanununun 15/f ve 18/e’ inci maddesinde de benzer düzenlemeye yer verilmiştir. Hukukun genel prensiplerinden olan özel kanun hükümleri genel kanun hükümlerinin önüne geçer ilkesi dikkate alındığında Belediye Kanunu hükümleri özel kanun, Devlet İhale Kanunu hükümleri genel kanun hükümleri kapsamında

değerlendirilerek taşıma hatlarının kiraya verilmesi işleminde bir süre öngörülmemiştir" denilmektedir.

Sonuç olarak: Kamu idaresi cevabında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunun arasında özel kanun ve genel kanun ayrımı olduğu ileri sürülmüş isede bu ayrım açıklanmamıştır. Özel kanun ve genel kanun ayrımı iki ayrı kanunun aynı zamanda yürürlükte bulunduğu ve iki kanun hükümleri arasında çelişki olması durumda söz konusudur. Kamu idaresi cevabında söz konusu kanunlar arasında çelişen hükümler belirtilmemiştir. Diğer taraftan 5393 sayılı Belediye Kanunu 15/f ve 18/e maddeleri ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 64 üncü maddesi arasında çelişki yoktur. kamu idaresinin özel kanun ve genel kanun ayrımı yönündeki cevabına katılmak mümkün değildir.

Kamu İdaresi cevabında 5393 sayılı Kanununun 18/e ve 15/f maddelerine dayanılarak süresi belirsiz kiralama yapıldığı belirtilmiştir. söz konusu bu maddelere bakıldığında Belediye Meclisinin üç yıldan fazla kiralama yetkisini düzenleyen 5393 sayılı Yasanın 18/e maddesinde kanun koyucunun belediye meclisine süresi sınırsız kiralama yapma yetkisi vermemiş sadece üç yıldan fazla kiralama yapma yetkisini Belediye Meclisine vermiştir. anılan madde hükmünden Belediye Meclisinin süre sınırı olmaksızın kiralama yapma yetkisi olduğu yorumu yapılması yersizdir.

BULGU 4:

Belediyeye ait işyerleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihale yapılmaksızın doğrudan Belediye Encümenince rayiç bedelin altında kiraya verilmesi

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 1 inci maddesinde belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği hükmüne yer verilmiştir. Buna göre, belediyeye ait taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihale yoluyla kiralanması gerekmektedir.

Belediye Encümenince kiraya verilen işyerlerinin rayiç bedelinin tespiti hususunda yazımıza istinaden Amasya Ticaret ve Sanayi Odası tarafından tespit edilen rayiç bedeller ile Belediye Encümenince belirlenen kira tutarlarının karşılaştırılması neticesinde; aşağıda tabloda belirtilen yerlerin rayiç bedelin altında kiraya verildiği görülmüştür.

İŞLETME ŞEKLİ	ADRESİ	YÜZÖLÇÜMÜ (M ²)	BİNA NEVİİ
OTOPARK	DERE MAH. BURMALI MİNARE CAMİİ	AÇIK: 4872	300 ARAÇLIK OTOPARK
CAFE VE ÇAY BAHÇESİ	HIZIRPAŞA MAH. HAKİMİYET PARKI	1143 AÇIK-KAPALI	KAGİR VE AHŞAP
KAHVE VE ÇAY BAHÇESİ	HIZIRPAŞA MAH. HAKİMİYET PARKI	1801 AÇIK-KAPALI	KAGİR VE AHŞAP
ÇAY BAHÇESİ	BEYAZITPAŞA MAH. ELÇİBEY BULVARI	AÇIK: 1275 KAPALI: 1508	AHŞAP - TEK KATLI
OTOPARK	YÜZEVLER MAH. M.K.P. CAD. NO: 69	AÇIK: 2200	100 ARAÇLIK AÇIK OTOPARK
ÇAY BAHÇESİ	SOFULAR MAH. PİRLER PARKI	AÇIK: 2755 KAPALI: 250	AHŞAP - TEK KATLI
BÜFE	55 EVLER ATAŞEHİR KONUTLARI	KAPALI: 6	YIĞMA - TEK KATLI
ÇAY BAHÇESİ	GÜMÜŞLÜ MAH. BİMARHANE YANI	KAPALI: 15 AÇIK: 1480	YIĞMA - TEK KATLI

Kamu idaresi cevabında: "Ekli listede yer alan Belediyemize ait taşınmaz mallardan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre kiraya verilmediği belirtilen yerler daha önceki dönemlerde kiraya verilen ve kira sözleşmesi halen devam eden taşınmaz mallar olup, kira sürelerinin sona ermesinden sonra anılan Kanunun 45'inci maddesi hükümlerine göre "Açık Teklif Usulü" ile kiraya verilmeleri sağlanacaktır. Söz konusu taşınmaz mallardan rayiç bedeli düşük olduğu belirtilen işyerleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre "Açık Teklif Usulü" ile kiralama işlemine çıkarılmış olup, ihale işleminde istekli çıkmadığından Belediyemizin gelir kaybının önlenmesi bakımından Encümen kararıyla kiraya verilmeleri durumunda kalınmıştır. Diğer taraftan işyerleri ile ilgili olarak İlimiz Ticaret ve Sanayi Odasından bildirilen değerler günün rayiçlerinden daha yüksek olduğundan ve bu bedele kiralamada istekli bulunmadığından harici fiyat araştırmalarına da ihtiyaç duyulmakta ve bu bedel üzerinden kiralama işlemleri sağlanmaktadır.

Bundan böyle yapılacak kiralama işlemlerinde rayiç bedel tespiti konusunda azami gayret gösterilecek olup, kiralamalarda 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 45'inci maddesi hükümlerine göre kiralama yapılmasına gerekli özen ve dikkat gösterilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak: Kamu İdaresi cevabı bulgu konusunu değiştirecek mahiyette görülmemiştir.

BULGU 5:

Mülkiyeti Belediyeye ait taşınmazlar 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa aykırı olarak ihale yapılmaksızın kiralanması

Kira dosyalarında yapılan incelemeler neticesinde; mülkiyeti Amasya Belediyesine ait bazı taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre ihale yapılmaksızın doğrudan Belediye Encümenince kiraya verildiği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 1 inci maddesinde, genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği, Kanununun 64 üncü maddesinde ise, kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı, turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkün olabileceği belirtilmiştir.

2886 sayılı Kanunun hükümlerine göre belediye ait taşınmaz malların kiraya verilmesi işlemlerinde; 5393 sayılı Belediye Kanununun 18 inci maddesinin (e) fıkrasında, 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 verme yetkisinin Belediye Meclisine ait olduğu, yine aynı Kanununun 34 maddesinin (g) fıkrasında ise, taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar verme yetkisinin Belediye Encümenine ait olduğu belirtilmiştir.

Kira dosyalarında yapılan incelemeler neticesinde; aşağıda tabloda örnekleri verilen mülkiyeti veya tasarruf yetkisi belediye ait olan taşınmazların bir kısmının kiralama ihalesinde istekli çıkmadığı gerekçesiyle, bir kısmında ise hiç ihale işlemine tabi tutulmaksızın 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun hükümlerine aykırı olarak doğrudan Belediye Encümeni tarafından çeşitli adlar altında kiralamalarının yapıldığı tespit edilmiştir.

ENCÜMEN TARİHİ	KARAR NO	İŞİ	ADRESİ	M2	BİNA NEVİ
07.02.2012	56	KAFETERYA	HACILAR MEY.MAH.BAYIRDIR.SOK.NO: 8/A	AÇIK:225 KAPALI:220	AHŞAP- TEK KATLI
23.10.2012	515	KAFETERYA	AKBİLEK MAH.ŞEVKET GÜREŞ CAD.NO:3	AÇIK: 1500 KAPALI 48	AHŞAP- TEK KATLI
22.05.2012	256	OTOPARK	DERE MAH.BURMALI MİNARE CAMİİ	AÇIK :4872	300 ARAÇLIKAÇIK OTOPARK
15.06.2004	237	ÇAY BAHÇESİ	HIZIRPAŞA MAH.HAKİMİYET PARKI	1921 AÇIK- KAPALI	KAGIR VE AHŞAP
07.04.1987	639	CAFE VE ÇAY BAHÇESİ	HIZIRPAŞA MAH.HAKİMİYET PARKI	1143 AÇIK- KAPALI	KAGIR VE AHŞAP
05.08.2008	639	KAHVE VE ÇAY BAHÇESİ	HIZIRPAŞA MAH.HAKİMİYET PARKI	1801 AÇIK- KAPALI	KAGIR VE AHŞAP
30.06.2009	332	ÇAY BAHÇESİ	BEYAZITPAŞA MAH.ELÇİBAY BULVARI	AÇIK :1275 KAPALI : 150	AHŞAP- TEK KATLI
14.07.2009	382	OTOPARK	YÜZEVLER MAH.M.K.P. CAD.NO:69	AÇIK :2200	100 ARAÇLIKAÇIK OTOPARK
21.12.2004	483	ÇAY BAHÇESİ	SOFULAR MAH.PİRLER PARKI	AÇIK:2755 KAPALI:250	AHŞAP- TEK KATLI
13.11.2012	544	BÜFE	55 EVLER ATAŞEHİR KONUTLARI	KAPALI: 6	YIĞMA- TEK KATLI
22.05.2012	252	ÇAY BAHÇESİ	GÜMÜŞLÜ MAH.BİMARHANE YANI	KAPALI: 15 AÇIK : 1480	YIĞMA- TEK KATLI

Kamu idaresi cevabında: "Bulgunun devamında yer alan liste de belirtilen söz konusu 11 adet taşınmaz mallar belediyemizce 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 45'inci maddesine uygun olarak açık artırma usulüyle kiralama işlemine çıkarılmış, ancak yapılan ihale

işlemlerinde anılan kanun hükümlerine uygun kriterde ve/veya hiç istekli çıkmadığından bu defa yine bu kanun hükümlerine göre idaremizin gelir kaybına uğramaması bakımından Belediye Encümen kararıyla kiraya verilmesi durumunda kalınmıştır. Dolayısıyla, yapılan işlemde bir kasıt unsuru bulunmayıp sadece idaremizin hak ve menfaatlerini korumaya yönelik usul ve şekil açısından mevzuata aykırı yapılan bu işlemler bundan böyle kiralama süresinin dolmasından sonra terk edilecektir. Bundan böyle; kiralama süresi dolan taşınmazlar ile yeni kiralamaya konu edilecek Belediyemize ait taşınmaz kiralamalarında, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun hareket edilecek ve Belediye Encümenince kiraya verme işlemi yapılmayacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak: Kamu İdaresi bulguda yer verilen mevzuata aykırı olarak yapılan kiralama işlemlerinin istekli çıkmaması nedeniyle yapıldığı, kiralama süresi biten taşınmazlar ve yeni kiralamalarda mevzuata uygun olarak ihale yapılarak kiralama yapılacağı belirtilmiştir. Kamu İdaresi cevabı bulgu konusunu değiştirecek mahiyette bulunmamıştır.

BULGU 6:

Amasya Belediyesinin yetki ve imtiyazında olan şehir içi toplu taşıma yapma hakkı özel kesime mevzuata aykırı olarak verilmesi

5393 sayılı Belediye Kanununun 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 işletirmek yetkisi ve imtiyazı belediyelere tanınmıştır. Anılan maddenin 3 üncü fıkrasında, Belediyelerin toplu taşıma hizmetlerinin Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredilebileceği, toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği, toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67 nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere toplu taşıma hizmeti yapma yetki ve imtiyazı belediyelere aittir. Belediyeler söz konusu toplu taşıma yetkisini, imtiyaz usulü, imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat verme usulü, hatların kiralanması veya hizmet satın alma yöntemlerinden herhangi biri ile özel kesime devredebilirler.

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun birinci maddesinde "...belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda

yazılı hükümlere göre yürütülür.” hükmü yer almaktadır. Anılan Kanunun 4 üncü maddesinde ise kira, taşınır ve taşınmaz malların ve hakların kiralanmasını veya kiraya verilmesini şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre, Belediyenin yetki ve imtiyazında olan toplu taşıma hakkı ancak 2886 sayılı Yasa kapsamında ihale yoluyla kiralanabilir. 2886 sayılı Kanunun 64 üncü maddesinde ise kiralamaaların bazı istisnalar dışında en fazla 10 yıl olacağı belirtilmiştir.

S.S. Amasya Halk Minibüsçüleri Kooperatif üyesi 44 adet minibüs işletme sahiplerine 04.09.2009 tarih ve 5 sayılı Belediye Meclis Kararıyla 22 koltuklu otobüs ile şehir içi toplu taşıma yetkisi veren “Şehir içi Toplu Taşımacılığında Ait Özel Halk Minibüslerinin, Otobüse Dönüştürülmesine Ait Sözleşmelerinin” incelenmesinde;

Söz konusu sözleşmelerde, 22 koltuklu otobüs ile şehir içi toplu taşıma yapma yetkisini ilgili minibüs işletme sahiplerine *süresi belirsiz* olarak verildiği, bunun karşılığında bir defaya mahsus olmak üzere İdarece 10.000,00 TL ilgililerden söz konusu taşıma yetkisi için bedel alındığı, ayrıca yıllık 2500 bilet bedeli hat kirası olarak alındığı görülmüştür.

5393 sayılı Kanunun 15 inci maddesinin 2 nci fıkrasında belediyelerin toplu taşıma işini özel kesime devretmesinin usulleri sayılmıştır. Belediye Meclisi kararıyla toplu taşıma işinin, özel kesime, yapılacak bir sözleşme ile devredilmesi gibi bir usul anılan Kanunda yer almamaktadır. Dolayısıyla, Amasya Belediye Meclisinin toplu taşıma işini alacağı bir kararla özel kesime devretmesi gibi bir yetkisi yoktur.

Amasya Belediyesinde ilgililerle yapılan sözleşmeler ve belediyece yapılan uygulamalardan S.S. Amasya Halk Minibüsçüleri Kooperatif üyesi 44 adet minibüs işletme sahiplerine 22 koltuklu otobüs ile şehir içi toplu taşıma hatlarının süresi belirsiz olarak kiralandığı anlaşılmaktadır. Hatların kiralanması yukarıda açıklandığı üzere ancak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çerçevesinde ihale yoluyla en fazla on yıl yapılabilir.

Açıklanan nedenlerle; Belediye Meclisi kararı ile şehir içi toplu taşıma yetkisini veren sözleşmelerinin yapılması, 5393 sayılı Kanunun 15 inci maddesi kapsamındaki düzenlemelerin dışında olması, diğer taraftan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde ihale yapılmasının uygulamada hat kiralama işlemlerinin yapılması yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında: "Toplu taşıma hatlarının irtifak hakkı yoluyla kiraya verilmesi işleminin yapıldığı yılda(1999 yılı) yürürlükte bulunan 1580 sayılı Belediye Kanunun(Mülga) 19/5'inci maddesi ve 70/10'uncu maddesine göre Belediye Meclis Kararı ile 3 yıldan fazla süreli kiralama kapsamında kiraya verilmiştir. Hem 1580 sayılı hem de 5393 sayılı Belediye Kanunu özel kanun olması hasebiyle taşıma hatlarının kiraya verilmesi işleminde genel kanun niteliğinde olması dolayısıyla 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun

64'üncü maddesi kapsamında şartname ve sözleşme ile bir süre şartı getirilmemiştir. Ancak, 5393 sayılı Belediye Kanununun 15'inci maddesinde ; “ Belediye (e), (f), (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir, toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67'inci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.” Şeklindeki düzenlemeyle imtiyaz yoluyla devredilmesinde süre şartı getirilmiştir. 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanununun 15/f'inci maddesinde; ”Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel raylı sistem dahil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek.” düzenlemesine yer verilmiştir. Hukukun genel prensiplerinden olan özel kanun hükümleri genel kanun hükümlerinin önüne geçer ilkesi dikkate alındığında Belediye Kanunu hükümleri özel kanun, Devlet İhale Kanunu hükümleri genel kanun hükümleri kapsamında değerlendirilerek taşıma hatlarının kiraya verilmesi işleminde bir süre öngörülmemiş, 2886 sayılı kanunda yer alan 10 yıllık süre şartının taşınmaz mallar için öngörüldüğü, şehir içi taşımacılık hattının kiralama işleminin taşınmaz mallar kapsamında değerlendirilmediği, özellikle Belediye Meclis Kararı ile taşıma hatlarının kiraya verilmesinin 3 yıldan fazla süreli 10 yıla kadar kiralamalar kapsamında değerlendirilmediğinden 2009 yılında kiraya verilen hatlar için şartname ve sözleşmelerde 10 yıllık süre şartı konulmamış, intifa hakkı kira sözleşmesinin 14'üncü maddesinde,”... İntifa hakkı kirasının ödenmesini müteakiben kira müddeti 1 yıl uzatılarak sözleşme akdi yenilenir.” Şeklinde düzenlenmiştir.

Bulguda yer verilen ve 2009 yılında ihale edilen hatların kira süresi 2886 sayılı kanunun 64'üncü maddesi kapsamında değerlendirildiğinde(10 yıl) 2019 yılı içerisinde dolacağından Sayıştay Daire kararları doğrultusunda işlem tesis edilecek olup, bundan böyle yapılacak yeni taşıma hattı kiralama işlemlerinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 64'üncü maddesi kapsamında 10 yıldan fazla süreli kiralama işlemi yapılmayacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak: Şehir içi toplu taşıma hatlarının kiralanması işlemleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde yapılmasının gerekçeleri bulguda ayrıntıları ile açıklanmıştır. Şehir içi toplu taşıma hatların kiralanması işlemlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde yapılması hususunda herhangi bir tereddüt yoktur. Kaldı ki Kamu idaresi bulguda belirtilen hat kiralamaların dışında hat kiralamalarını 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile yapmıştır.

Kamu idaresi cevabında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanununun arasında özel kanun ve genel kanun ayrımı olduğu ileri sürülmüş isede bu ayrım açıklanmamıştır. Özel kanun ve genel kanun ayrımı iki ayrı kanunun aynı zamanda yürürlükte bulunduğu ve iki kanun hükümleri arasında çelişki olması durumunda söz konusudur. Kamu idaresi cevabında söz konusu kanunlar arasında çelişen hükümler belirtilmemiştir.

Kamu İdaresi kiralamaların süresinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 64 üncü maddesinde belirlenen 10 yıllık süre sınırına tabi olmadığı belirtmişlerdir. Kamu idarelerin taşınır, taşınmaz ve haklarının kiralama işlemleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu tabi olduğu açıktır. Burada imtiyaz hakkının kiralama işlemi söz konusudur. Kiraya verilen idareye ait işletme hakkıdır. 5393 sayılı Belediye Kanununun 15 maddesinde şehiriçi toplu taşıma hatlarının kiralama süresi ile ilgili düzenlemeye yer verilmemiş ise de imtiyaz süresinin en fazla 49 yıl olacağı belirtilmiştir. bu kapsamda, toplu taşıma hatlarının kiralamalarının süresiz yapılacağı düşünülemez. Diğer taraftan Belediye Meclisinin süresiz kiralama yetkisi olduğuna dair bir yasal düzenleme mevcut değildir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanununa tabi olarak hatların kiralama işlemleri yapılması ve bu kiralamalarda anılan Kanununun 64 üncü maddesinde ki süre sınırına uyulması gerekmektedir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 64 üncü maddesinde taşınır ve taşınmaz malların kiralamalarının 10 yıllık süre sınırı getirildiği bunun işletme hakkının kiralamalarında uygulanıp uygulanmaması hususunda tereddüt olsada kiralamaların bir süresi olması gerekliliği, toplu taşıma hatlarının özel kesime devrinin en fazla 49 yıl ile sınırlayan 5393 sayılı Kanununun 15 madde hükmü ve söz konusu kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde yapılması hususunda herhangi bir tereddüdün olmaması gibi hususlar dikkate alındığına 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun kiralamalarda süre sınırı getiren 64 üncü madde hükmünün kıyasen uygulanması gerekmektedir.

Bulgu Konusu ihale yapmaksızın toplu taşıma hatlarının Belediye Meclis Kararı ile özel kesime süresiz kiralama işlemidir. Kamu İdaresi cevabında söz konusu kiralamanın 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihale yapılmamasının ilişkin açıklamaları bulgu konusunu değiştirecek mahiyette görülmemiştir.

BULGU 7:

381 Gider Tahakkukları Hesabı'nın kullanılmaması

Amasya Belediyesi yurtiçi kredi borçlarının 31.12.2013 tarihi itibari ile tahakkuk eden faiz tutarlarının 381 Gider Tahakkukları Hesabında izlenmediği ve 630 Giderler Hesabında giderleştirilmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 381 Gider Tahakkukları Hesabını düzenleyen 256 ncı maddesinde, kısa vadeli iç ve dış mali borçlar hesap gruplarında izlenmeyen; tahakkuk etmiş giderlerden kaynaklanan ancak, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemde ödenebilir duruma gelecek olan tutarların izlenmesi için kullanılacağı, hesabın Alacak kayıtlarını düzenleyen 258 inci maddesinde, dönem sonlarında uzun veya kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki tahviller dışında kalan borçlara ilişkin olarak tahakkuk ettirilen ve takip eden dönemde ödenecek olan işlemiş faiz tutarları 630-Giderler Hesabına borç, bu hesaba alacak kaydedileceği belirtilmiştir. Bu kapsamda kurum kredi borçlarının dönem sonlarında tahakkuk eden fakat takip eden dönemde ödenebilir duruma gelecek olan faiz tutarları 381 Gider Tahakkukları Hesabında izlenmesi ve ilgili dönemde tahakkuk eden faiz tutarı da 630 Giderler Hesabında giderleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, Amasya Belediyesi banka kredi borçlarının 31.12.2013 tarihi itibari ile tahakkuk etmiş faiz tutarının hesaplanıp 381 Gider Tahakkukları hesabına, karşılığında 630 Giderler Hesabına gider kaydı yapılarak izlenmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında: "Belediyemizin İller Bankası ve diğer bankalardan almış olduğu krediler geri ödemesi esnasında 2013 Yılında yapılmayan Aralık Ayına ait faiz tutarları faiz tutarlarının tabloları hazırlanarak yazımız ekinde gönderilmiş olup, 2014 Yılına ait Aralık Ayı'nda hesap kayıtları yapılarak düzeltilmesi yoluna gidilecektir." denilmektedir.

Sonuç olarak: Kurum cevabında bulgu konusu husus için çalışmalara başlandığının belirtilmesi olumlu karşılanmakla birlikte 2013 yılına ilişkin bir düzeltme yapılmadığından bulguda belirtilen hesaplara ilişkin bilançoda yer alan bilgiler eksiktir. Dolayısıyla bu hesaplara ilişkin mali tablolardaki bilgiler kurumun mali görünümünü tam olarak yansıtmamaktadır. Konu sonraki denetim dönemlerinde izlenecektir.

BULGU 8:

Toptancı Hallerinde faaliyet gösterenlerden Belediye Meclisince belirlenen teminatlar alınmaması

5957 sayılı Kanununun 12 nci maddesinde; ticarî güvenin sağlanması ve tarafların haklarının korunması amacıyla, toptancı hallerinde faaliyet gösterenlerden, belediye meclisince belirlenen miktarda nakit, banka teminat mektubu, Hazine bonosu, Devlet tahvili, hisse senedi, gayrimenkul rehni, sigorta teminatı ve nakde çevrilebilir diğer kıymetler teminat olarak alınacağı hükmüne yer verilmiştir. Bu kanun maddesine istinaden 06.02.2013 tarih ve 11 sayılı Belediye Meclis toplantısında toptancı hallerinde faaliyet gösteren işyerlerinden yıllık iş yeri başı 20.000,00 TL teminat alınması kararlaştırılmıştır.

Alınması gerekli nakdi teminatlar bir taraftan 100 nolu Kasa veya 102 nolu Banka hesaplarına borç diğer taraftan 330 nolu Alınan Depozito ve Teminatlar hesabına alacak, teminatların hisse senedi, alacak senedi, hazine bonosu, devlet tahvili vb şeklinde alınması halinde 117 nolu Menkul Varlıklar Hesaba borç, 330 nolu hesaba alacak kaydedilir. Teminat mektubu şeklinde alınanlar ise 910 borç ve 911 nolu hesaba alacak kaydedilir. Bu şekilde alınan teminatlar kaydının gerçekleşmesi ve saklanması için Mali Hizmetler Müdürlüğüne gönderilir.

Ancak anılan meclis kararına rağmen adı geçen teminatların alınmadığı tespit edilmiştir. Böylelikle, 2013 yılı için alınması gerekli işyeri başı 20.000,00 TL toplam 1.200.000,00 TL teminatın alınmaması nedeniyle 100, 102, 117, 330, 920, 921 nolu hesaplara eksik kayıt yapıldığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında: "Belediye Hal Müdürlüğüne, toptancı halinde faaliyet gösteren komisyoncular adına 05.05.2014 tarihli ve 20591011-804/49 sayılı yazıyla, Belediye Meclis Kararı ile belirlenen tutarda teminatların verilmesi istenilmiş olup, söz konusu teminatların Mali Hizmetler Müdürlüğüne tevdi edilmesi sonrasında 100, 102,117, 330, 920 ve 921 nolu hesaplara gerekli kayıt işlemleri yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak: Kurum cevabında bulgu konusu husus için çalışmalara başlandığının belirtilmesi olumlu karşılanmakla birlikte 2013 yılına ilişkin bir düzeltme yapılmadığından bulguda belirtilen hesaplara ilişkin mali tablolarda yer alan bilgiler eksiktir. Dolayısıyla bu hesaplara ilişkin mali tablolardaki bilgiler kurumun mali görünümünü tam olarak yansıtmamaktadır. Konu sonraki denetim dönemlerinde izlenecektir.

EKLER**EK-1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI**

2013 AMASYA BELEDİYESİ BİLANÇOSU

2013

OCAK-ARALIK

AKTİFLER	
	2013(Cari Yıl)
I- DÖNEN VARLIKLAR	31.535.741,04
10 HAZİR DEĞERLER	2.677.956,67
102 BANKA HESABI	2.252.140,38
109 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	425.816,29
12 FAALİYET ALACAKLARI	14.016.531,23
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	14.016.531,23
14 DİĞER ALACAKLAR	135.882,65
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	135.882,65
16 ÖN ÖDEMELER	281.917,81
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	281.917,81

PASİFLER	
	2013(Cari Yıl)
III- KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	44.565.516,56
30 KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	4.777.554,56
300 BANKA KREDİLERİ HESABI	4.777.554,56
32 FAALİYET BORÇLARI	11.454.579,62
320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	11.454.579,62
33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	4.616.720,95
330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	1.714.635,81
333 EMANETLER HESABI	2.902.085,14
36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	23.214.679,01
360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	500.369,22

19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	14.423.452,68	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	459.018,33
190 DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	14.423.452,68	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	850.678,75
		363 KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI	374.808,71
II- DURAN VARLIKLAR	663.401.499,33	368 VADESİ GEÇMİŞ, ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ VERGİ VE DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER HESABI	21.029.804,00
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	9.196.008,61	37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	501.982,42
240 MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	5.405.671,32	372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	501.982,42
241 MAL VE HİZMET ÜRETEK KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	3.790.337,29		
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	653.699.147,07	IV- UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	3.431.547,23
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	559.275.454,67	40 UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	2.962.122,23
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	41.739.241,67	400 BANKA KREDİLERİ HESABI	2.962.122,23
252 BİNALAR HESABI	53.031.865,58	47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	469.425,00
253 Tesis, Makine ve Cihazlar	3.900.221,56	472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	469.425,00
254 Taşlılar Grubu	4.642.181,67		
255 Demirbaşlar Grubu	3.137.535,80	V- ÖZ KAYNAKLAR	646.940.176,58
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-12.027.353,88	50 NET DEĞER	219.097.086,77
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	221.769,40	500 NET DEĞER HESABI	219.097.086,77

AMASYA BELEDİYESİ
01-01-2013/31-12-2013 TARİHLERİ ARASI
FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu		GİDERİN TÜRÜ	BORÇ	ALACAK	BAKIYE	Hesap Kodu		GELİRİN TÜRÜ	BORÇ	ALACAK	BAKIYE
			0	0	0				0	0	0
630	1	PERSONEL GİDERLERİ	16.184.160,18	0	16.184.160,18	600	1	Vergi Gelirleri	176.873,13	7.684.782,72	7.507.909,59
630	2	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	2.680.622,45	0	2.680.622,45	600	3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	464.870,13	15.497.932,80	15.033.062,67
630	3	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	23.375.897,24	0	23.375.897,24	600	4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	0	2.647.133,59	2.647.133,59
630	4	FAİZ GİDERLERİ	66.577,41	0	66.577,41	600	5	Diğer Gelirler	5.283,66	33.002.484,31	32.997.200,65
630	5	CARİ TRANSFERLER	734.926,50	0	734.926,50				0	0	0
630	12	Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	222.429,37	0	222.429,37				0	0	0
630	13	Amortisman Giderleri	1.607.132,20	14.735,15	1.592.397,05				0	0	0
			44.871.745,35	14.735,15	44.857.010,20				647.026,92	58.832.333,42	58.185.306,50

T.C. SAYIşTAY BAřKANLIđI

06100 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 40 94

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<http://www.sayistay.gov.tr>