



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BATMAN BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	50

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu Tablosu	2
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli Verileri İle Muhasebe Verilerinin Karşılaştırılması	13
Tablo 9: Son 3 Yıllık 190, 191, 391 Hesap Verileri	18
Tablo 10: Hareket Görmeyen Banka Hesapları Tablosu	21
Tablo 11: Doğrudan Teminle Kısımlara Bölünerek Yapılan Alımlar ve Yapım İşi	33
Tablo 12: Abone Gruplarına Göre Kw Başına Enerji Bedelleri ve Bedel Farkları.....	47

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
TL	Türk Lirası
TOKİ	Toplu Konut İdaresi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Muhasebe Verileri Arasında Tutarsızlık Bulunması
2. Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplamalarında Hatalı Uygulamalar Yapılması
3. Belediye Bünyesinde İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin KDV'nin İndirim Konusu Yapılması
4. Kurum Taşınmazlarının Kaydının ve İcmal Cetvellerinin Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğe Uygun Olmaması

B. Diğer Bulgular

1. Tahakkuku Tahsiline Bağlı İdare Gelirlerinin Gelirlerden Alacaklar Hesabında Muhasebeleştirilmesi ve Bu Hesabın Hatalı Kullanılması
2. Uzun Yıllardır İşlem Görmeyen Banka Hesaplarının Bulunması
3. Vadeli Mevduat Faizi Gelirlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
4. Belediye Sınırları İçinde Faaliyet Gösteren Doğalgaz Dağıtım Şirketine Ortak Olunmaması
5. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilen Konular Dışında Hükümler Konulması
6. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Zamanında Kullanılmaması
7. İdarede Sürekli Çalışan İşçilere Ödenen Fazla Mesailerde Hatalı Uygulamalar Yapılması ve Fazla Mesai İçin Mevzuatta Belirlenen Yıllık 270 Saat Sürenin Aşılması

8. Bazı Kurum Taşınmazlarının Kiraya Verilmesinde Yetki, Usul ve Süre Yönünden Mevzuata Uygun Hareket Edilmemesi

9. Bazı Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Doğrudan Temin Limitlerinin Altında Kalmak Maksudıyla Kısımlara Bölünerek Yapılması

10. Belediye Taşınmazlarının Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi

11. İdarenin Otopark Yönetmeliği Hükümleri Gereğince Yükümlü ve Sorumlu Olduğu Bazı İş ve İşlemleri Yapmaması

12. Otopark Yönetmeliği Gereğince Alınan Bedellerin Amacı Dışında Kullanılması

13. Otopark Yönetmeliği Uyarınca Alınan Birim Otopark Bedellerinin Mevzuatta Belirtilen Şekilde Hesaplanmaması, Alınan Bedele İlişkin Tahsilat Makbuzunun Mevzuatta Belirtilen Şekilde Olmaması

14. Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi

15. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının İl Özel İdaresine Eksik Gönderilmesi

16. Ulaşım Hizmetlerine İlişkin Verilen Plakaların İhale Yapılmaksızın ve Süre Belirtilmeksizin Kullanılması

17. Su Pompaları İle Asfalt Plant Şantiyesinde Daha Avantajlı Elektrik Abone Grubu Tarifesiinden Yararlanılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'nci maddesinde, belediye halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği Anayasa'da hüküm altına alınmıştır.

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

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracağı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, temiz su atık su tesisleri kurup işletmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun’da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 37 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanı tarafından yapılmakta, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. 5393 sayılı Kanun’a istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, beldenin nüfus sayısına göre en çok dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 47’nci maddesi uyarınca görevinden uzaklaştırılan Batman Belediye Başkanı yerine aynı Kanunun 45’inci maddesinin ikinci fıkrası ve 46’ncı maddesi uyarınca Batman Valisi, İçişleri Bakanlığı tarafından 23.03.2020 tarihinde Batman Belediye Başkan Vekili olarak görevlendirilmiştir. Bu nedenle Belediye Meclisinin görevleri 5393 sayılı Kanun’un 31’inci maddesi gereği, Batman Belediye Başkan Vekili ile belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yürütülmektedir.

Batman Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı bir birim belirlenmiştir. Bu birim ise Özel Kalem Müdürlüğü’dür. Diğer kamu kurum ve kuruluşlarından 3 başkan yardımcısı vekil olarak görev yapmaktadır. Belediyenin otuz hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan belediye personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Personel Durumu Tablosu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
------------------------	------------------------------------	-------------------

Memur	600	280
Sözleşmeli Personel	-	107
Kadrolu İşçi	369	218
Geçici İşçi	-	-
Toplam	969	605
696 sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1738

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam beş şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

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

Batman Belediyesinin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri		111.072.400,00	2.250.284,12	113.322.684,12	89.572.949,65	23.749.734,47	-
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	-	19.397.000,00	346.498,13	19.743.498,13	16.146.705,86	3.596.792,27	-
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	9.486.062,84	381.805.600,00	35.346.586,46	426.638.249,30	391.758.996,73	34.879.252,57	-
4	Faiz Giderleri	-	16.000.000,00	7.179.647,71	23.179.647,71	19.146.083,70	4.033.564,01	-
5	Cari Transferler	4.326.590,82	36.600.000,00	-649.924,42	40.276.666,40	25.095.008,87	7.955.066,71	7.226.590,82
6	Sermaye Giderleri	39.200.040,10	174.325.000,00	52.623.690,25	266.148.730,35	169.969.248,44	32.479.481,91	63.700.000,00
7	Sermaye Transferleri	-	5.000.000,00	-	5.000.000,00	4.546.081,94	453.918,06	-

8	Borç Verme	-	-	-	-	-	-	-
9	Yedek Ödenek	-	35.800.000,00	-33.396.782,25	2.403.217,75	-	2.403.217,75	-
Toplam		53.012.693,76	780.000.000,00	63.700.000,00	896.712.693,76	716.235.075,19	109.551.027,75	70.926.590,82

Batman Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 780.000.000,00 Türk Lirası (TL) ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 53.012.693,76 TL, yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 896.712.693,76 TL olmuştur. Yıl içinde 716.235.075,19 TL bütçe gideri yapılmış, 109.551.027,75 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 70.926.590,82 TL ödenek ise 2021 yılına devretmiştir.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Vergi Gelirleri	119.825.000,00	67.115.000,81	140.598,29	66.974.402,52	55,89
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	136.150.000,00	66.926.903,83	466.467,54	66.460.436,29	48,81
04-Alınan Bağış ve Yardımlar	65.000.000,00	2.517.440,02	-	2.517.440,02	3,87
05-Diğer Gelirler	459.025.000,00	557.842.218,68	253.573,34	557.588.645,34	121,47
06-Sermaye Gelirleri	-	2.486,63	-	2.486,63	-
08Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-
09-Red ve İadeler	-	-	-	-	-
Toplam	780.000.000,00	694.404.049,97	860.639,17	693.543.410,80	85,87

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %85,87 seviyesinde gerçekleşmiştir. Alınan bağış ve yardımlar %3,87 ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %48,81 ile beklenenin çok altında, diğer gelirler ise %121,47 ile beklenenin çok üstünde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	111.072.400,00	89.572.949,65	80,64
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	19.397.000,00	16.146.705,86	83,24

03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	381.805.600,00	391.758.996,73	102,61
04- Faiz Gideri	16.000.000,00	19.146.083,70	119,66
05- Cari Transferler	36.600.000,00	25.095.008,87	68,57
06- Sermaye Giderleri	174.325.000,00	169.969.248,44	97,50
07- Sermaye Transferleri	5.000.000,00	4.546.081,94	90,92
08- Borç Verme	-	-	-
09- Yedek Ödenekler	35.800.000,00	-	-
Toplam	780.000.000,00	716.235.075,19	91,83

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %91,83 seviyesinde gerçekleşmiştir. Faiz giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %119,66 oranında, mal ve hizmet giderlerinde ise %102,61 oranında aşılmıştır. Diğer giderler beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	39.372.583,86	44.659.172,05	67.115.000,81	13,43	50,28
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	48.891.438,14	56.500.437,53	66.926.903,83	15,56	18,45
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	5.899.903,61	3.354.353,25	2.517.440,02	-43,15	-24,95
Diğer Gelirler	325.948.853,04	408.077.017,35	557.842.218,68	25,20	36,70
Sermaye Gelirleri	-	-	2.486,63	-	-
Toplam	420.112.778,65	512.590.980,18	694.404.049,97	22,01	35,47
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	241.947,90	351.740,30	860.639,17	45,38	144,68

Net Toplam	419.870.830,75	512.239.239,88	693.543.410,80	22,00	35,39
-------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	--------------	--------------

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 181.304.170,92 TL'lik (%35,39) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 836.913,23 TL (%24,95) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 22.455.828,76 TL (%50,28) ve diğer gelirlerde 149.765.201,33 TL (%36,70) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının eklenmesi sonucu olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	75.561.028,57	81.185.233,41	89.572.949,65	7,44	10,33
SGK Devlet Prim Giderleri	13.265.315,89	14.169.037,67	16.146.705,86	6,81	13,96
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	230.021.897,03	274.372.880,08	391.758.996,73	19,28	42,78
Faiz Giderleri	18.181.803,23	15.339.757,83	19.146.083,70	-15,63	24,81
Cari Transferler	25.815.895,52	17.608.811,53	25.095.008,87	-31,79	42,51
Sermaye Giderleri	53.268.197,78	25.931.165,81	169.969.248,44	-51,32	555,46
Sermaye Transferleri	-	-	4.546.081,94	-	-
Toplam	416.114.138,02	428.606.886,33	716.235.075,19	3,00	67,11

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 287.628.188,86 TL (%67,11) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında sermaye giderlerinin 144.038.082,63 TL (%555,46), mal ve hizmet alım giderlerinin 117.386.116,65 TL (%42,78) arttığı görülmektedir. Sermaye giderlerindeki 144.038.082,63 TL'lik artışın büyük kısmı, 96.553.129,38 TL'si müteahhitlik giderlerinden, 19.937.688,30 TL'si iş makinası alımlarından,

16.198.000,46 TL'si müşavir firma ve kişilere ödemelerden kaynaklanmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 760.280.309,88 TL, Faaliyet Geliri 731.251.600,04 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 29.028.709,84 TL olarak gerçekleşmiştir.

Batman Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Batman Pamuk Pres ve Çırcır San. ve Tic. AŞ	50.000,00	6.640,00	13,28
2	BEYSAN (Batman Beton Yapı Elemanları San. Tic. AŞ	50.000,00	5.000,00	10,00
3	BEL-KENT İnşaat Taahhüt ve Sağlık Hizmetleri San. Tic. AŞ	10.850.000,00	10.850.000,00	100,00
4	Batman Belediye Personel AŞ	200.000,00	200.000,00	100,00
5	Batman Üniversitesi Teknoloji Geliştirme AŞ	3.000.000,00	1.020.000,00	34,00

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Batman Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap

planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

1.4.3. Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim

hesabı icmal cetveli.

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmamasından 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 mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali rapor ve 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 prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesine istinaden kamu kurum ve kuruluşlarında iç kontrol sisteminin kurulmasını sağlamak amacıyla 26.12.2007 tarihli Resmi Gazete'de "Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği" yayınlanmıştır. Bu

kapsamda, Hazine ve Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün 04.02.2009 tarihli ve B.07.0.BMK.0.24-150/4005- 1205 sayılı yazısı ekinde, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi gönderilerek kamu kurumlarının bu rehber doğrultusunda öncelikle 30.06.2009 tarihine kadar Uyum Eylem Planlarını oluşturmaları ve plan perspektifini oluşturan iki yıllık dönemin sonunda, kendi iç kontrol sistemlerini kurmaları istenilmiştir.

Kurumun iç kontrol sistemini değerlendirme formu ve iç kontrol ortamını değerlendirme anketi neticesinde aşağıdaki tespitlere ulaşılmıştır.

Kurum üst yönetiminin iç kontrol sisteminin kurulması ve çalışması ile Kurum yönetimi ve çalışanlarının iç kontrollerle ilgili bilgi sahibi olmasına yönelik planlama çalışmasının başlatıldığı,

Kurum misyonu ile birimlerin ve personelin görev tanımlarının yazılı olarak belirlendiği, personele duyurulduğu ve kurumda buna uygun bir organizasyon yapısının oluşturulduğu,

Mali karar ve işlemlerin süreç akış şemasının hazırlandığı ve üst yöneticinin onayı ile yürürlüğe konulduğu, Kurum kilit personelinin eğitim ve uzmanlık alanı ile ilgili işlerde görevlendirildiği, her görev için gerekli eğitim ihtiyacının belirlenip, eğitim faaliyetlerinin planlanıp uygulandığı, birim faaliyet raporlarının düzenlenmekte olduğu ve güvence beyanının verilmekte olduğu,

Destek Hizmetleri ve ilgili birimler tarafından, iç kontrol ve ön mali kontrole ilişkin usul ve esaslarda yer alan limitleri aşan tüm taahhüt ve sözleşme tasarılarının ön mali kontrole tabi tutulduğu, ön mali kontrole gönderilmeyen taahhüt ve sözleşme tasarılarının olması durumunda bu durumun üst yönetime raporlandığı,

Kurumdaki tüm personelin “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin Ek 1’inde yer alan “Etik Sözleşmesini”ni imzaladığı ve bu sözleşmelerin personelin özlük dosyasında yer aldığı,

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun üst yöneticinin onayı ile görevlendirildiği, İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının (18 kamu iç kontrol standardı ve bu standartları sağlayan 79 genel şartı içerecek şekilde) hazırlandığı,

anlaşılmaktadır.

İç kontrolün önemli bir unsuru olan kontrol ortamının, Batman Belediyesinde yeterince güçlü olmadığı ancak ilgili birimlerin bu konuda faaliyetleri devam etmekle birlikte çalışmalar henüz harcama birimlerine sirayet etmemiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Batman Belediyesinin 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Muhasebe Verileri Arasında Tutarsızlık Bulunması

2021 yılına ait İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinde yer alan tutarlar ile dönem sonu mizanında yer alan tutarlar örtüşmemektedir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi" başlıklı 30'uncu maddesinin 1'nci fıkrasında taşınırlara ilişkin giriş, çıkış ve devir işlemlerinin taşınır kayıt yetkilileri tarafından nasıl yapılacağı, 3'ncü fıkrasında ise muhasebe yetkilisi tarafından taşınır işlem fişleri üzerinden muhasebe kayıtlarına nasıl alınacağı düzenlenmiştir. Anılan mevzuat hükümlerine göre taşınır kayıt yetkililerince düzenlenen taşınır işlem fişlerinin, muhasebe birimince ilgili hesaplara kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2021 yılı İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinde yer alan tutarlar ile dönem sonu mizanında yer alan tutarların örtüşmediği görülmüştür. Söz konusu farklılıkların detaylarına ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Tablo 8: Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli Verileri İle Muhasebe Verilerinin Karşılaştırılması

Hesap Kodu	Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli Verileri				Muhasebe Verileri		
	Hesap Adı	Toplam Tutarı (TL)	Yıl İçinde Çıkan Tutar (TL)	Gelecek Yıla Devreden Tutar (TL)	Toplam Tutarı (TL)	Yıl İçinde Çıkan Tutar (TL)	Gelecek Yıla Devreden Tutar (TL)
150	İlk Madde ve Malzeme Hesabı	99.249.224,03	55.894.854,11	43.354.369,92	69.310.776,97	39.358.267,08	29.952.509,89
253	Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı	14.762.164,78	721.974,32	14.040.190,46	13.353.057,43	0,00	13.353.057,43
254	Taşıtlar Hesabı	34.711.293,36	7.846.716,80	26.864.576,56	87.390.499,21	0,00	87.390.499,21
255	Demirbaşlar Hesabı	23.669.136,80	4.169.811,57	19.499.325,23	29.686.338,89	216.968,98	29.469.369,91

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, bulgu konusu hususa iştirak edildiği, ambar sistemi ve satın alma programı olmadığından devirlerle ilgili kayıtlardan kaynaklı farklılıkların giderilmesi için çalışmaların devam ettiği belirtilmiştir.

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetvelinde yer alan tutarlar ile muhasebe verileri arasında farklılıklar bulunmakta ve bu farklılıklar nedeniyle yukarıda yer alan hesaplar mali tablolarda doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

BULGU 2: Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplamalarında Hatalı Uygulamalar Yapılması

Belediyede çalışan sürekli işçiler için ayrılan kıdem tazminatı karşılıkları hatalı muhasebeleştirilmekte, ayrıca İdarenin doğrudan hizmet alımı yöntemiyle çalıştırdığı işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmamaktadır.

A-Belediyede Çalışan Sürekli İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Belediyede sürekli çalışan işçilerin kıdem tazminatı karşılıklarının hatalı muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 472 Kıdem tazminatı karşılığı hesabı "Hesabın niteliği" başlıklı 330'uncu maddesinde, bu hesap ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılır, denilmektedir.

"Hesabın işleyişi" başlıklı 331'inci maddesine göre, hesaplanan kıdem tazminatı

karşılık tutarları bu hesaba alacak, 630 Giderler hesabına borç kaydedileceği, vadeleri bir yılın altına düşen kıdem tazminatı karşılıkları bu hesaba borç, 372 Kıdem tazminatı karşılığı hesabına alacak kaydedilir.

Aynı Yönetmelik'in 372 Kıdem tazminatı karşılığı hesabı “Hesabın niteliği” başlıklı 281'inci maddesinde, bu hesabın belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

“Hesabın işleyişi” başlıklı 282'nci maddesine göre, vadeleri bir yılın altına düşen ve faaliyet dönemi içerisinde ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarları bu hesaba alacak, 472 Kıdem tazminatı karşılığı hesabına borç kaydedilir. Ödenen tazminatlar bu hesaba borç, ödemenin şekline göre ilgili hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe giderleri hesabına borç, 835 Gider yansıtma hesabına alacak kaydedilir.

Kıdem tazminatı ile ilgili olarak uygulama birliğinin sağlanması amacıyla 20.05.2016 tarihinde Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından kurumlara gönderilen genel yazıda kıdem tazminatı ayırma işlemlerinin nasıl yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat ve Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından gönderilen genel yazı birlikte değerlendirildiğinde Batman Belediyesince, Muhasebat Genel Müdürlüğü yazısındaki esaslara göre hesaplanarak 472 Kıdem tazminatı karşılığı hesabına kaydedilmiş tutarlardan, izleyen dönemde ödeneceği kamu idarelerince muhasebe birimlerine bildirilen tutarların dönem sonlarında 472 Kıdem tazminatı karşılığı hesabına borç, 372 Kıdem tazminatı karşılığı hesabına alacak kaydedilmek suretiyle süre güncellemesi yapılması gerekirken, bu işlem gerçekleştirilmemiştir.

Yapılan yanlış uygulama neticesinde bilançoda 372 ve 472 Kıdem tazminatı karşılığı hesapları mali tablolarda gerçeği yansıtmamaktadır.

B-İdarede Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılması

İdarede personel çalıştırılmasına ilişkin olarak, belediye şirketi Batman Belediyesi Personel AŞ'den doğrudan hizmet alımı ile temin edilen işçiler için hem Şirket hemde Belediye tarafından kıdem tazminatı karşılığı ayrılmamıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun “Bazı kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların kıdem

tazminatı” başlıklı 112'nci maddesinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca yapılan alımlar kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından ödenmesi hükme bağlanmış; bu madde kapsamında alt işverenler yanında çalışan işçilerin bu işyerlerinde geçen hizmet süresinin hesabı, alt işverenden ve alt işveren işçisinden istenecek belgeler ve ödeme süreci ile ilgili diğer usul ve esasların Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Kamu İhale Kurumunun görüşleri alınarak Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bahsi geçen madde çerçevesinde hazırlanan “Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik”te yapılan düzenlemelere göre; idarelerin bünyesinde 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (e) bendine göre çalışan personelin sayısının, çalıştıkları sürelerin, aldıkları ücretlerin, kıdem tazminatına dâhil olan ve olmayan unsurlar da dikkate alınması suretiyle hesaplanması, muhasebe uygulama tebliği hükümleri kapsamında uzun vadeli bir pasif hesap olan 472 Kıdem tazminatı karşılığı hesabında kıdem tazminatı karşılığı olarak gösterilmesi ve bu karşılıklardan faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen tutarların uzun vadeli bu hesaptan çıkartılarak aynı hesabın kısa vadeli olanı 372 Kıdem tazminatı karşılığı hesabına aktarılması gerekmektedir.

20.11.2017 tarihli ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 126'ncı maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek madde 20'nin ilk fıkrasında, il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinin, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4.1.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebileceği düzenlenmiştir.

Bu düzenleme doğrultusunda %100 sermaye payı Belediyeye ait olan Batman Belediyesi Personel AŞ kurulmuş olup, belediye hizmetlerinde 1.738 işçi bu kapsamda çalıştırılmaktadır. Belediye personeli sürekli işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmasına rağmen, söz konusu hizmet alımı kapsamında çalıştırılan işçiler için herhangi bir kıdem tazminatı karşılığı hesaplanmamaktadır. Bu işçiler için ayrılacak kıdem tazminatı

karşılıklarının kayıtlı olduğu 372.03 ve 472.03 nolu hesaplarda herhangi bir kayıt bulunmamaktadır.

Bu çerçevede, gerek idarenin ihtiyatlı olması açısından gerekse mali tabloların idarenin mali durumunu tam ve doğru olarak yansıtabilmesi açısından kıdem tazminatı karşılık işlemlerinin ilgili mevzuat hükümleri dikkate alınarak yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi bulguya ilişkin cevabında, Belediyede çalışan sürekli işçiler için kıdem tazminatı karşılıkları ile doğrudan hizmet alımı yöntemiyle çalışan işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmıştır denilmesine rağmen, hizmet alımı kapsamında çalıştırılan işçiler ayrılacak olan karşılıkların yer alacağı 372.03 ve 472.03 nolu hesaplarda herhangi bir tutar bulunmamaktadır.

Netice olarak, İdare tarafından yukarıda belirtilen karşılık işlemlerinin yapılmaması, bilançoda karşılık hesaplarının ayrılması gereken karşılık gideri kadar eksik görünmesine neden olmuştur.

BULGU 3: Belediye Bünyesinde İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin KDV'nin İndirim Konusu Yapılması

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

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

Yine Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 191 İndirilecek katma değer vergisi hesabının niteliğini düzenleyen 153'üncü maddesinde;

"Mahalli idareler, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yaparlar. Bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti

üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılmaz ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilir.” hükmü bulunmaktadır.

Mezkur Yönetmelik’in 191 İndirilecek Katma değer vergisi hesabının işleyişini düzenleyen 154’üncü maddesinde ise;

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

Dolayısıyla, belediyeler KDV tahsilatı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmetler için ödedikleri KDV’yi, tahsil ettikleri hesaplanan KDV’den indirebilecek, bunun haricindeki KDV’leri ya giderleştirmek ya da aktifleştirmek sureti ile muhasebe kayıtlarına alacaklardır.

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

Yapılan incelemede, 191 İndirilecek katma değer vergisi hesabının büyük kısmının indirim konusu olamayacak elektrik faturalarına, 391 Hesaplanan katma değer vergisi hesabının büyük kısmının su hizmetlerine, ulaşım hizmetlerine ve otopark hizmetlerine ilişkin olduğu görülmüştür.

Bunun neticesinde;

- Ay sonlarında 191 İndirilecek Katma değer vergisi hesabı ile 391 Hesaplanan katma değer vergisi hesabının mahsup edilmesi sonucunda ortaya çıkan 190 Devreden katma değer vergisi hesabının bilançoda, 33.420.385,08 TL gibi yüksek tutarda yer almasına,

- Faaliyet sonuçları tablosunda, 630 Giderler hesabının olması gerekenden daha düşük yer almasına,

sebebiyet verildiği tespit edilmiştir.

Belediyenin son üç yılına ilişkin 190, 191, 391 hesaplarının bakiyeleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 9: Son 3 Yıllık 190, 191, 391 Hesap Verileri

Yıl	190 (Borç Kalanı)	191 (Borç Tutarı)	391 (Alacak Tutarı)
2019	24.722.764,27	7.343.125,93	4.229.409,01
2020	28.168.630,79	7.645.694,72	4.199.828,20
2021	33.420.385,08	18.255.094,10	5.908.877,36

Ayrıca bu uygulama neticesinde, KDV'nin indirim konusu yapılabileceği iktisadi faaliyet alanı oldukça dar olan Batman Belediyesi'nde, ay sonlarında, hesaplanan katma değer vergisi tutarının, devreden katma değer vergisi ile indirilecek katma değer vergisi toplamından fazla olmasının imkanının kalmadığı açıktır.

Kamu İdaresi cevabında, Belediye bünyesinde iktisadi faaliyette bulunan iki adet biriminin olduğu, bunların Batman Belediye Başkanlığı İşletme ve İştirakler Müdürlüğü ile Batman Belediye Başkanlığı Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü olduğu, söz konusu müdürlükler bağlamında, faaliyet konusu olmayan giderlere ilişkin KDV'nin indirim konusu yapılmadığı belirtilmiştir. Fakat bulguda açıklandığı üzere, yapılan incelemelerde 191 İndirilecek katma değer vergisi hesabının büyük kısmının indirimine konu olamayacak elektrik faturalarına ait olduğu görülmüştür.

Kurumun iktisadi faaliyetleri dışında yürüttüğü hizmetler kapsamında yapmış olduğu giderlere ilişkin KDV'yi, giderleştirmesi veya ilgili olduğu varlık hesabında aktifleştirmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Kurum Taşınmazlarının Kaydının ve İcmal Cetvellerinin Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğe Uygun Olmaması

Kurum adına tapuda kayıtlı olan taşınmazlar için fiili envanter yapılmamış, icmal cetvelleri Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'e uygun hazırlanmamış, iz bedeli üzerinden izlenmesi gerektiği belirtilen taşınmazlar da iz bedeli üzerinden muhasebe kayıtlarına alınmamıştır.

5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallerin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun'un 44, 45 ve 60'ıncı maddelerine dayanılarak Maliye Bakanlığınca hazırlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Anılan Yönetmelik'in; "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde, tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin rayiç değerleri üzerinden; maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta malları ve genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların ve Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların da iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir.

"Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinde; kamu idaresi taşınmazları için, Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu, Orta Malları Formu ve Genel Hizmet Alanları Formunun düzenlenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Yine aynı Yönetmelik hükümlerine göre; kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formların taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilmesi, Mali hizmetler birimince bu formların konsolide edilerek Yönetmelik'in ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulması gerekmektedir. Aynı maddenin devamında İcmal cetvellerinde, kayıt planında belirtilen unsurların her biri için bir satır ayrılacağı ve bu taşınmazlara ilişkin adet, yüzölçüm ve değer toplamalarının belirtilmesinin gerektiği yer almaktadır.

Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesinde, taşınmazların fiili envanterinin emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30.09.2014 tarihine kadar tamamlanacağı ve Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedileceği belirtilmiştir.

Yönetmeliğin cins tashihlerinin yapılması başlıklı 10'uncu maddesinde, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacağı, Kamu idarelerinin taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapacakları hükmü amirdir.

Yapılan incelemede, bu hükümlere rağmen, Kurum taşınmazları için, fiili envanterin yapılmadığı, kayıt planında belirtilen unsurların her biri için bir satır ayrılacak şekilde icmal cetvellerinin oluşturulmadığı, cins tashihlerinin yapılmadığı, iz bedeli üzerinden izlenmesi

gerektiği belirtilen taşınmazların da iz bedeli üzerinden muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa iştirak edildiği, fiili envanter kapsamında verilerin iz bedel üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiş, bulguda yer alan diğer hususlara (cins tahsislerinin yapılmaması, kayıt planında belirtilen unsurların her biri için bir satır ayrılacak şekilde icmal cetvellerinin oluşturulmaması) değinilmemiştir.

Yapılacağı söylenen eylemler, 2021 yılına ilişkin mali tablolardaki hatayı ortadan kaldırmayacağından, 2021 yılı mali tablolarına bir etkisi bulunmamaktadır.

Yukarıda belirtilen nedenlerle 2021 yılı bilançosunda 250 Arsa ve araziler hesabı, 251 Yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabı, 252 Binalar hesabı ve 500 Net değer/sermaye hesabı gerçeğe uygun doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olmayan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Tahakkuku Tahsiline Bağlı İdare Gelirlerinin Gelirlerden Alacaklar Hesabında Muhasebeleştirilmesi ve Bu Hesabın Hatalı Kullanılması

İdare uygulamasında; işgal harcı, altyapı kazı izni harcı, işyeri açma izni harcı gibi tahakkuku tahsiline bağlı gelirler, tahsil edildiklerinde 120 Gelirlerden alacaklar hesabına alacak kaydı yapılarak muhasebeleştirilmektedir.

Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği uyarınca nitelikleri itibarıyla tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak yapılan tahsilatların 120 Gelirlerden alacaklar hesabı ile ilişkilendirilmemesi, ilgili olduğu diğer hesaplarda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda tahakkuku tahsiline bağlı bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarlar 100 Kasa hesabı ya da 102 Banka hesabına borç 600 Gelirler hesabına alacak; diğer taraftan 800 Bütçe gelirleri hesabına alacak, 805 Gelir yansıtma hesabına borç kaydedilir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre belediyelerce makbuz karşılığı peşin olarak tahsil edilen harçlar (işgal harcı, işyeri açma izni harcı, taşıt araçları işletme ruhsat harcı)

tahakkuku tahsiline bağlı gelirlerdir. Bu nedenle, bu harçlar tahsil edildiklerinde, 120 Gelirlerden alacaklar hesabına herhangi bir kayıt yapılmamalıdır.

Belediye tarafından tahakkuku tahsiline bağlı gelirler tahsil edildiğinde, tahsilatların muhasebeleştirildiği muhasebe işlem fişlerinde yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı kayıtlar yapılmıştır. Tahakkuku tahsiline bağlı gelirler tahsil edildiğinde öncelikle 120 Gelirlerden alacaklar hesabı alacaklandırılmakta, karşılığında aynı tutarda Banka hesabı borçlandırılmaktadır. Ay sonlarında toplu olarak gerçekleştirilen her aya ait tahakkukların muhasebeleştirildiği muhasebe işlem fişlerinde aynı gelirlerle ilgili 120 Gelirlerden alacaklar hesabının borçlandırılıp 600 Gelirler hesabının alacaklandırılmak suretiyle karşılıklı çalıştığı görülmektedir. Bu durum aktif karakterli bir hesap olan 120 Gelirlerden alacaklar hesabının hatalı çalışmasına ve tahakkuk esasına aykırı kayıtların yapılmasına neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen hususun dikkate alınacağı bildirilmiştir.

Belediye tarafından gerçekleştirilecek gelir tahakkuk kayıtlarında gerekli kontroller yapılarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile diğer ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak gelir türlerinin tasnifi yapılıp işyeri açma izni harcı, işgal harcı, altyapı kazı izni harcı, muayene ücreti gibi peşin olarak tahsil ettiği çeşitli gelirlerin muhasebe kayıtlarının mevzuata uygun şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Uzun Yıllardır İşlem Görmeyen Banka Hesaplarının Bulunması

Belediyenin 2021 yılı mali tablolarında 102 Bankalar hesabında yer alan bazı banka hesaplarının uzun yıllardan beri hareket görmediği tespit edilmiştir.

Dönem sonu mali tablolarında bankalar hesap grubunda yer alan aşağıda yer alan hesaplar uzun yıllardır hareket görmemiştir.

Tablo 10: Hareket Görmeyen Banka Hesapları Tablosu

Hesap Kodu	Kod 1	Kod 2	Hesap Adı	Borç Tutarı
102			BANKA HESABI	
102	02	03	HALK BANKASI AVANS İADE HESABI 07000010	9.412,83
102	02	04	İŞ BANKASI HESABI 1031939	247,16
102	02	05	VAKIFBANK BASKİ DEN DEVİR GELEN HESAP	15.809,32

102	02	07	T.C ZİRAAT BANKASI - 31215138-5001	5.597,00
102	02	13	HALK BANKASI GEÇMİŞTEN GELEN EMLAK HESABI	563,29
102	02	14	VAKIFBANK ÇTV HESABI 2006 DAN DEVİR GELEN	5.466,26
102	02	15	T.C ZİRAAT BANKASI - 31215138-5002	1.826,91
102	02	18	T.VAKIFBANK 00158007293774689 NOLU HESAP	22.313,42
102	02	19	BANKASYA OTOMATİK ÖDEME HESABI	272.413,78

Kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen hususun kamu idaresi tarafından dikkate alındığı ve çalışmaların başlatıldığı bildirilmiştir.

İşlem görmeyen banka hesaplarının mahiyetlerinin araştırılarak, hesapta yer alan tutarların kaynaklarının tespit edilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Vadeli Mevduat Faizi Gelirlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdare tarafından vadeli hesapta değerlendirilen mevduata ilişkin faiz gelirinin muhasebe kayıtlarının hatalı yapıldığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde, muhasebe birimlerinin hesaplarının bulunduğu bankalarca tahakkuk ettirilerek banka hesabına aktarılan faiz tutarlarının 102 Banka hesabına, tevkifat tutarlarının 630 Giderler hesabına borç; faiz tutarının içinde bulunulan aya ait kısmının 600 Gelirler hesabına, geçmiş aylara ait kısmı 181 Gelir tahakkukları hesabına alacak kaydedileceği; ayrıca 102 Bankalar hesabına aktarılan tutarın tamamının 805 Gelir yansıtma hesabına borç, 800 Bütçe gelirleri hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yönetmelik'in düzenlemesine göre, tahakkuk eden faiz gelirleri stopaj kesintisi yapılmadan önceki brüt tutar üzerinden 600 Gelirler hesabında, buna ilişkin olarak stopaj yapılan vergi ve benzeri giderleri de 630 Giderler hesabında muhasebeleştirilmelidir.

Diğer taraftan, anılan Yönetmeliğin 102 Banka hesabının işleyişini düzenleyen 57'nci maddesinin (6) nolu bendinde, *"Muhasebe birimlerinin hesaplarının bulunduğu bankalarca tahakkuk ettirilerek banka hesabına aktarılan faiz tutarları bu hesaba, tevkifat tutarları 630 Giderler Hesabına borç, faiz tutarının içinde bulunulan aya ait kısmı 600 Gelirler Hesabına, geçmiş aylara ait kısmı 181 Gelir Tahakkukları Hesabına alacak kaydedilir. Banka Hesabına*

aktarılan tutarın tamamı aynı zamanda 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilir” hükmü öngörülmüştür.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; vadeli hesapta değerlendirilen mevduata ilişkin tahakkuk ettirilen faiz gelirinin tamamının 102 Banka hesabına, tevkifat tutarının 630 Giderler hesabına borç ve tevkifata ilişkin tutarın 103 Verilen çekler ve gönderme emirleri hesabına alacak kaydı, 805 Gelir yansıtma hesabına borç, 800 Bütçe gelirleri hesabına alacak kaydı yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen hususun dikkate alınacağı bildirilmiştir.

Mevduat faiz gelirlerinin hatalı kaydı sonucunda 102 Banka hesabı ve 103 Verilen çekler ve gönderme emirleri hesabına yanlış kayıt yapılmakta ve olması gereken tutar yapılan tevkifat tutarı kadar fazla gösterilmektedir.

BULGU 4: Belediye Sınırları İçinde Faaliyet Gösteren Doğalgaz Dağıtım Şirketine Ortak Olunmaması

Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren doğalgaz dağıtım şirketine, 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu kapsamında ortak olunmamıştır.

4646 sayılı Kanun’un, 4’üncü maddesinin dördüncü fıkrasının (g) bendine göre, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulundan (EPDK) dağıtım lisansı alan şehir içi dağıtım şirketi, yetki aldığı şehirde bulunan belediye veya belediye şirketini sermaye koyma şartı aramaksızın, yüzde on nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmek zorundadır. Bu sermaye oranı, bedeli ödenmek kaydıyla en fazla yüzde on oranında artırılabilir. Ancak bu artış Hazineye borcu bulunmayan ve ilave kredi talep etmeyen veya Hazineye olan kredi borçlarını tasfiye ettikten sonra, bu amaçla Hazine garantili kredi sağlamaması kaydıyla mümkün olabilmektedir. Ayrıca Kurul, nüfus yoğunluğuna göre bir şehri, sınırları belirlenmiş birden fazla dağıtım bölgesine ayırabilmekte ve her bölgeyi ayrı ayrı ihale edebilmektedir.

Bahsi geçen maddenin uygulanmasına yönelik Doğal Gaz Piyasası Dağıtım ve Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği’nin "Belediye ortaklığı" başlıklı 21’inci maddesinin birinci fıkrası uyarınca, dağıtım lisansı alan şirket, lisans yürürlük tarihinden itibaren bir ay içerisinde, yetki aldığı şehirde bulunan belediye veya belediye şirketini sermaye koyma şartı aramaksızın, yüzde on nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmek zorundadır.

Dağıtım bölgesinde birden fazla belediyenin olduğu durumlarda, ilgili belediyelerin %10 oranındaki söz konusu bedelsiz hisseyi kendi aralarında belirledikleri yöntemle anlaşmaya vararak paylaşması ve bu durumu dağıtım şirketine bildirerek ortaklık işlemlerini tesis etmeleri gerekmektedir.

Uygulamada dağıtıcı şirketlerin yüzde on oranı üst limit olarak kabul etmek suretiyle her bir belediyeye belli oranlarda ortaklık payı verdiği görülmüştür.

Yapılan incelemede Siirt, Batman ve Kurtalan Belediyelerini kapsayan 24.01.2010 tarihindeki Doğalgaz Dağıtım Lisansı ihalesini otuz yıl süreyle Aksa Siirt Batman Doğalgaz Dağıtım Anonim Şirketinin kazandığı ve 24.09.2008 tarihinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumundan aldığı dağıtım lisansı ile faaliyetlerine başladığı görülmüştür. 07.12.2016 tarih ve 6644-3 sayılı EPDK kararı ile Aksa Siirt Batman Doğalgaz Dağıtım Anonim Şirketinin lisans alanına Tillo Belediyesi eklenmiştir.

Belediye Meclisinin 21.05.2021 tarih ve 265 nolu kararında “...Yapılan araştırmalar sonucunda (TÜİK verileri baz alınarak) Batman İl Belediyesinin %6,95, Siirt İl Belediyesinin %2,46, Kurtalan İlçe Belediyesinin %0,56 ve Tillo İlçe Belediyesinin %0,03 oranında doğal gaz dağıtım şirketine ortak olabilmektedir. Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda Belediyemizin ve Belediye Şirketlerimizin sermaye koyma şartı olmaksızın ve Belediyemize mali açıdan külfet getirmemesi hususu da dikkate alınarak 5393 sayılı Belediye Kanununun 18’inci maddesinin (i) bendi gereği İlimiz sınırları içerisinde hizmet veren Aksa Siirt Batman Doğal Gaz Dağıtım Anonim Şirketine (TÜİK verileri baz alınarak) %6,95 oranında ortak olunmasına ve ilgili firmayla sözleşme imzalanması için Belediye Başkan Vekili’ne yetki verilmesine...” denilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, bulgu konusu hususa iştirak edildiği, Belediye sınırları içinde faaliyet gösteren doğalgaz dağıtım şirketine ortak olunması ile ilgili Belediye Meclisinde Meclis kararı alınıp olup sürecin başlatıldığı belirtilmiştir.

İlgili firmayla sözleşme yapılarak, Aksa Siirt Batman Doğalgaz Dağıtım Anonim Şirketindeki güncel hisse oranı ve değerinin muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

BULGU 5: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilen Konular Dışında Hükümler Konulması

Belediye ile BEM-BİR-SEN arasında 22.05.2020-31.12.2021 dönemini kapsayan Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinde mevzuata aykırı olarak sözleşmenin konusuna girmeyen düzenlemelere yer verilmiştir.

Anayasanın 128 inci maddesinde "*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. (Ek cümle: 7/5/2010-5982/12 md.) Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*" düzenlemesine yer verilerek mali ve sosyal haklara ilişkin olarak toplu sözleşme ile düzenleme yapılabilmesine olanak sağlanmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında, Toplu Sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilecektir.

375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesinde ise; sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği belirtilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan 5. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise;

"Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet

memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'üdür. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir.” denilmektedir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de görüleceği üzere, sosyal denge sözleşmesinde sadece; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuatına aykırı olacaktır.

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; İdare ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmesinde, “İşverenin Hak ve Yükümlülükleri”, “Sendika Üyelerinin Hak ve Yükümlülükleri”, “Sosyal Haklar ve Eğitim”, “İş Yerine Geliş ve Gidiş İçin Servis Hizmeti” gibi tazminat ödemesiyle ilgili olmayan hususların yer aldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, imzalanan sözleşmede 4688 sayılı Kanuna uygun olarak Kanunun izin vermediği hiçbir maddenin uygulaması yapılmamaktadır denilmekte olup, Kanunun izin vermediği ve uygulaması yapılmayan hususların sözleşme metni içinde yer almaması gerekmektedir.

Sosyal Denge Sözleşmesi memur çalışanlar için toplu sözleşme değildir; sosyal denge tazminat ödemesinin yapılmasına imkan sağlayan bir metindir. Sosyal denge tazminatı sözleşmesine, sosyal denge tazminatının tutarının belirlenmesi ile uygulanmasına ilişkin hükümler dışında herhangi bir hüküm konulması kanuna aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 6: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Zamanında Kullandırılmaması

Belediyede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın “Çalışma şartları ve dinlenme hakkı” başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği

hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı

yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede Belediyede görev alan kadrolu 219 işçiden 107'sinin 100 ile 200 gün arasında, 45'inin 200 ile 300 gün arasında, 13'ünün 300 ile 400 gün arasında, 8'inin 400 günden fazla kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

İdare cevabında, personelin yıllık izinlerinin kullandırılması için İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü tarafından tüm birimlere Başkanlık Daire emri tebliğ edildiği ve uygulamanın takip edildiği belirtilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 7: İdarede Sürekli Çalışan İşçilere Ödenen Fazla Mesailerde Hatalı Uygulamalar Yapılması ve Fazla Mesai İçin Mevzuatta Belirlenen Yıllık 270 Saat Sürenin Aşılması

Belediyenin 2021 yılına ilişkin personel harcamaları üzerinde yapılan incelemelerde, sürekli çalışan işçilere yapılan fazla mesai ödemelerine esas olan puantajların sağlıklı olarak tutulmadığı ve ilgili mevzuatta belirtilen yıllık fazla mesai süresinin aşıldığı tespit edilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 41'inci maddesine göre haftalık çalışma süresi 45 saati aşan çalışmalar fazla çalışma sayılmaktadır. Diğer taraftan "İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği"nin 5'inci maddesinde olağan fazla çalışmanın bir yılda 270 saatten fazla olamayacağı hüküm altına alınmıştır. Bu hükmün esas amacı, fazla çalışmanın istisnai bir durum olması ve bu sebeple yıl içinde yapılacak fazla çalışmanın sınırlandırılmasıdır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge'sinde; Kamu personelinin zorunlu haller dışında fazla mesai ücreti alacak şekilde istihdam edilmeyeceği, kamu kurum ve kuruluşlarının fazla çalışma ve fazla sürelerle çalışma giderlerini asgari seviyede tutmak amacıyla 22.5.2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu'nunda yer alan serbest zaman ve denkleştirme süresi hükümlerini öncelikle uygulaması gerektiği belirtilmiştir.

Belediye ile yetkili sendika arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesinin 36'ncı maddesiyle haftalık çalışma süresi 40 saat, günlük çalışma süresi 8 saat olarak belirlenmiştir. Sözleşmenin 38'inci maddesinde işçiye rızası alınmak koşuluyla gündüzleri 3 saat, geceleri 2 saate kadar fazla çalışma yaptırılabilceği, fazla çalışma ücretinin normal ücretin %100 fazlasıyla hesaplanacağı düzenlenmiştir.

İşçilere yapılan harcamalara ilişkin olarak yapılan incelemede, Belediyede çalışan bazı işçilerin bir yıllık süre zarfında yaptıkları fazla mesainin 500 saatin üzerinde olduğu, bu sürede 1000 saati aşan fazla mesai toplamına ulaşan işçiler bulunduğu tespit edilmiştir.

Ayrıca, fazla mesai ödemelerine esas olan puantaj kayıtlarının günlük olarak tutulmak yerine, hafta içi yapılan fazla mesailer toplamının haftanın son gününe toplu olarak kaydedilmek suretiyle işlem yapıldığı, bunun sonucunda bazı günlerde 20 saate ulaşan fazla mesai kayıtlarına ulaşıldığı görülmektedir. Normal mesai saati 8 saat olan işçinin 20 saat mesai yapması fiilen imkansız olduğundan, fazla mesaiye ilişkin kayıtların gerçek çalışma saatini yansıtacak şekilde günü gününe yapılması gerekmektedir.

Diğer taraftan fazla mesailerin birim bazında dağılımında Fen İşleri Müdürlüğü ile Su ve Kanalizasyon Müdürlüğünde çalışan işçilerde yoğunlaştığı görülmektedir. Belediye bünyesinde yapımı gerçekleştirilen alt yapı ve diğer yapım işlerinin büyük kısmı ihale yapılmak suretiyle yükleniciler vasıtasıyla yerine getirilmektedir. Hal böyleyken fazla mesai saatlerinin bu kadar yüksek gerçekleşmesi, fazla mesai uygulanması ve tespitinde gerekli özen ve dikkatin gösterilmediği sonucunu ortaya koymaktadır.

Belediyenin Fen İşleri Müdürlüğü ile Su ve Kanalizasyon Müdürlüğünde çalışan işçilerin yıllık olarak fazla mesai saati dağılımı;

1000 saatin üstü	2 personel
750-1000 saat arası	3 personel

500-749 saat arası	26 personel
271-499 saat arası	7 personel
270 saatten az	37 personel

Kamu idaresi cevabında, 4857 sayılı Kanun ile belirlenen sınırlara dikkat edildiği ve puantajların kontrolünün yapıldığı belirtilmektedir. Ancak yapılan tespitlerde Belediyede sürekli çalışan işçilere yapılan fazla mesai ödemelerine esas olan puantajların sağlıklı olarak tutulmadığı ve ilgili mevzuatta belirtilen yıllık fazla mesai süresinin aşıldığı görülmektedir.

Belediyede görev yapan sürekli işçilerin fazla çalışmalarının sağlıklı olarak tespiti açısından, fazla çalışmalara esas olan puantajların tutulması konusunda daha dikkatli hareket edilmesi, diğer taraftan fazla çalışmanın zorunlu hallerle sınırlı tutulmak suretiyle yaptırılması sağlanmalıdır.

BULGU 8: Bazı Kurum Taşınmazlarının Kiraya Verilmesinde Yetki, Usul ve Süre Yönünden Mevzuata Uygun Hareket Edilmemesi

Bazı Kurum taşınmazların kiraya verilmesinde yetki, usul ve süre yönünden mevzuata uygun hareket edilmemiştir.

A-Taşınmaz Kira Sözleşmelerinin Noter Tasdikli Olmaması

Belediyenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale ile verdiği taşınmazlara ait kira sözleşmelerinin noter tasdiğinin olmadığı görülmüştür.

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

Kanuna göre ihale komisyonunun verdiği kararın ita amirince onaylanmasından sonra 15 gün içinde ihaleyi kazanan kişi noterlikçe tescil edilmiş sözleşmeyi idareye vermelidir.

Yapılan incelemede, belediyedeki kira sözleşmelerinin idare ile kiralayan arasında imzalandığı ayrıca noterliğe tescil ettirilmediği görülmüştür. Taşınmazlara ait kira

sözleşmelerinin noterlikçe tescil edilmiş olması gerekmektedir.

B-Belediye Encümen Kararıyla Üç Yıldan, Belediye Meclisi Kararıyla On Yıldan Fazla Süreli Taşınmaz Kiraya Verilmesi

Belediye mülkiyetindeki yedi taşınmazdan 2021 yılı öncesi beş, 2021 yılında bir taşınmaz Belediye Encümen Kararı ile 3 yıldan fazla süreli, bir taşınmaz ise 2007 yılında 10 yıldan fazla süreli olarak Belediye Meclisi tarafından kiraya verilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiştir.

Söz konusu Kanunun “Kiralarda sözleşme süresi”ni düzenleyen 64'üncü maddesinin 1 ve 2'nci fıkralarında; Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamayacağı; sadece turistik tesis kurulacak yerlerin, turistik tesislerin, enerji üretimi tesisleri ile iletim, dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin ve doğal gaz iletim, dağıtım, depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkün olduğu belirtilerek; üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, belediyeler için kendi özel kanunlarının uygulanacağı; açık olarak düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Belediye Encümeninin görev ve yetkilerini belirleyen 34'üncü madde (g) bendinde, Belediye Encümeninin üç yıla kadar kiralama yetkisinin olduğu belirtilmiştir.

Belediye Encümen Kararları ile altı taşınmazın üç yıldan fazla süreli, bir taşınmazın Belediye Meclis kararıyla 10 yıldan fazla süreli kiraya verildiği görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, bulgu konusu hususa iştirak edildiği, kiralamalarla ilgili sözleşmelerin notere tasdik ettirileceği, 5393 sayılı kanuna uygun olmayan idari işlemlerin yapılmamasına özen gösterileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, 5393 sayılı Kanun çerçevesinde, Belediye Encümeninin üç yıldan fazla, Belediye Meclisinin ise on yıldan fazla taşınmaz kiralama ihale yetkisi bulunmamaktadır. Bu sebeple, kanuna uygun olmayan idari işlemlerin düzeltilerek, mevzuata uygun hale getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Bazı Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Doğrudan Temin Limitlerinin Altında Kalmak Maksadıyla Kısımlara Bölünerek Yapılması

Belediye tarafından gerçekleştirilen bazı mal ve malzeme alımları ile yapım işlerinin, kısımlara bölünerek açık ihale usulü yerine doğrudan temin (22-d) yöntemiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, idarelerin bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu belirtilmiş olup diğer usullerin kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu maddenin gerekçe metninde de ifade edildiği gibi bu ilkeler, Kanun'un hazırlanış amacının gerçekleştirilmesini güvence altına alan ve bu amaca yönelik olmak üzere diğer hükümlerin uygulanmasında ve yorumlanmasında referans değerler olarak gözetilmesi gereken hukuki düzenlemelerdir.

Kanun koyucu idarelerin görevlerini yerine getirirken asıl olarak açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün kullanılması gerektiğini, pazarlık ve doğrudan temin usullerinin ise belli şartlar altında ve istisnai hallerde kullanılacağını hüküm altına almıştır.

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ile Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Temel İlkeler" başlıklı 4'üncü maddesinin 3'üncü fıkrasında;

"Eşik değerlerin veya parasal limitlerin altında kalmak ya da bu Yönetmelikte yer alan diğer hükümlerin uygulanmasından kaçınmak amacıyla mal alımları kısımlara bölünemez." denilmekte, yine aynı maddenin 4'üncü fıkrasında;

"İhalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Pazarlık usulü ile ihale yapılması ve doğrudan temin yoluyla ihtiyaçların karşılanması ise ancak Kanunda belirtilen özel hallerde mümkündür."

hükmü yer almaktadır.

26.01.2021 tarih ve 31376 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2021/1 numaralı Kamu İhale Tebliği’nde, büyükşehir belediyesi sınırları dışındaki doğrudan temin sınırı 40.443,00 TL olarak belirlenmiştir.

Yapılan incelemede Belediyenin 2021 yılı içerisinde yaptığı bazı mal ve malzeme alımları ile yapım işlerinin toplam tutarının bu eşik değeri aştığı tespit edilmiştir. 2021 yılı içerisinde gerçekleştirilmiş olan bu mal ve malzeme alımı ile yapım işlerinin ihale yoluyla temini mümkün iken, kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle yapılmasının, Kamu İhale Tebliğindeki parasal limitlerin altında kalmak amacına yönelik olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 11: Doğrudan Teminle Kısımlara Bölünerek Yapılan Alımlar ve Yapım İş

Sıra No	Yevmiye No	Tarih	Konusu	Tutarı (TL) (KDV Hariç)
1	6108	03.09.2021	Akü Alımı	33.826,60
2	7762	03.11.2021	Akü Alımı	39.651,00
3	1108	15.02.2021	Araç Lastik Kaplama	39.000,00
4	2543	13.04.2021	Araç Lastik Kaplama	38.750,00
5	2796	16.04.2021	Araç Lastik Kaplama	40.000,00
6	3172	07.05.2021	Araç Lastik Kaplama	37.870,00
7	3704	02.06.2021	Araç Lastik Kaplama	40.000,00
8	4506	06.07.2021	Araç Lastik Kaplama	37.060,00
9	4907	14.07.2021	Araç Lastik Kaplama	35.000,00
10	5258	04.08.2021	Araç Lastik Kaplama	39.500,00
11	6203	08.09.2021	Araç Lastik Kaplama	38.480,00
12	1774	12.03.2021	Bakım ve Onarım	40.000,00
13	1773	12.03.2021	Bakım ve Onarım	30.849,00
14	1772	12.03.2021	Bakım ve Onarım	24.269,50

Kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen hususun dikkate alınacağı ve gerekli uyarıların yapıldığı bildirilmiştir.

Mal ve malzeme alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünmek suretiyle, açık ihale yerine doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilmesi ihale mevzuatı hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 10: Belediye Taşınmazlarının Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi

Kuruma ait taşınmazların incelenmesi sonucunda; taşınmazlardan bir kısmının mevzuata uygun düşmeyecek şekilde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 51’inci maddesinin (a) bendi kapsamında pazarlık usulü ile kiralandığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Kanun’un 1’inci maddesinde belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun’a göre yapılacağı, “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde idarenin; ihaleyi yapan daire, kurum ve kuruluşları ifade ettiği, “İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu” başlıklı 36’ncı maddesinde ise 1’inci maddede yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, diğer usullerin ancak ilgili maddelerde yazılı şartların gerçekleşmesi durumunda yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Pazarlık usulüyle yapılabilecek işler Kanun’un 51’inci maddesinde bentler halinde tek tek sayılmıştır. Bu maddenin (a) bendinde: “ Yer, özellik (askeri birliklerin kuruluş özellikleri dahil) ve nitelikleri itibariyle her yıl Genel Bütçe Kanununda gösterilecek belli tutarları aşmayan ve süreklilik göstermeyen, bu Kanunun 1 inci maddesinde gösterilen işlerin,” pazarlık usulü ile yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. Yukarıdaki madde hükmünden anlaşılabileceği üzere; yer, özellik ve nitelikleri itibariyle her yıl Genel Bütçe Kanununda gösterilen belli tutarları aşmayan (2021 yılı için bu tutar 115.000 TL olarak belirlenmiştir) ve süreklilik göstermeyen Kanun kapsamındaki işlerin Pazarlık usulüyle yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Batman Belediyesine ait, BAŞTİ Batman Belediyesi Otogar İşletmesi, semt pazarı, yeni ilçe otogarı içinde yer alan yazıhane, çay ocağı, kantin, lokanta, dükkan, tezgah ve büfe olarak işletilen birimlerin mevzuata uygun düşmeyecek şekilde 2886 sayılı Kanun’un 51/a maddesi hükümlerine göre ihale edildiği tespit edilmiştir. Söz konusu yerlere ait kiralama dosyalarının incelenmesinde, bu yerlere ait kiralama bedellerinin Genel Bütçe Kanununda gösterilen tutarları aşmadığı görülmekle beraber “süreklilik göstermeme” prensibini taşımadığı görülmüştür. Şöyle ki, kiralamaya konu alanların büyük kısmının 2010 yılı öncesinde kiralandığı, diğerlerinin ise 2012-2018 yıllarında kira sözleşmelerinin

akdedildiği ve 2021 yılı içerisinde de kiralama sürelerinin devam ettiği görülmüştür. Bu bağlamda madde hükmünde yer alan “süreklilik göstermeme” şartını sağlamadığı tespit edilmiştir. Bu çerçevede, 3-10 yıllık bir dönem için kiralama süresi devam eden ve ilerleyen yıllarda devam etme ihtimali kuvvetli bulunan bu yerlerin 2886 sayılı Kanunun 51/a maddesine göre ihale edilmesinde hukuki isabet bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen hususun dikkate alınacağı bildirilmiştir.

Süreklilik arz eden işler ile kiralama ihalelerinin 2886 sayılı Kanunun 51/a maddesine belirtilen parasal limitler dâhilinde kalsa dahi 51/a maddesine göre ihale edilemeyeceği anlaşıldığından belirtilen mevzuat ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, söz konusu yerlerin 2886 sayılı Kanun'a uygun olarak ihale edilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: İdarenin Otopark Yönetmeliği Hükümleri Gereğince Yükümlü ve Sorumlu Olduğu Bazı İş ve İşlemleri Yapmaması

İdarenin, Otopark Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda, gerekli imar planı revizyonlarını veya değişikliklerini yapmadığı, hazırlayacağı beş yıllık imar programında yer alması gereken bölge ve genel otopark alanı oluşturmadığı, otopark bedeli alınan parsellerin otopark ihtiyacını karşılayamadığı, yapı kullanma izin belgesi düzenlenen yapılardaki otoparkların amacına uygun kullanılıp kullanılmadığına dair denetleme faaliyetinde bulunmadığı görülmüştür.

22.02.2018 tarih 30340 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Otopark Yönetmeliği'nin geçici 1'inci maddesinde, Belediye veya valiliklerin imar planı sınırları içerisinde kalan alanlardaki yerleşmenin projeksiyon nüfusunun otopark ihtiyacını tespit ederek, bu ihtiyacın karşılanması amacıyla bölge otopark alanı oluşturmaya yönelik imar planı revizyonlarını veya değişikliklerini en geç iki yıl içinde yapmaları, planların yürürlüğe girmesinden itibaren en geç üç ay içinde ise bu planı tatbik etmek üzere beş yıllık imar programını hazırlayarak bu süre içerisinde uygulamaları gerektiği,

Yönetmeliğin “Otoparkların amacı dışında kullanılamayacağı” başlıklı 11'inci maddesinde, İdarelerin, bina otoparklarının kullanımını engelleyici her türlü ihlalleri önlemekle yetkili ve görevli oldukları, Yönetmeliğin yayımı tarihinden sonra yapı kullanma izin belgesi düzenlenen yapılardaki otoparkların amacına uygun kullanılıp kullanılmadığını, yapı kullanma izin belgesi tarihinden itibaren beş yıl içerisinde denetlemekle yükümlü oldukları,

“Otopark bedeline ilişkin hükümler” başlıklı 12’nci maddesinde, otopark bedeli alınan parsellerin otopark ihtiyacının ilgili idarece karşılanmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

25.03.2021 tarih ve 31434 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanan Otopark Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 12’inci maddesi ile, İdarelerce bedel alınmış olan parseller için bölge otoparklarını ruhsat tarihinden itibaren en geç 3 yıl içinde tamamlamaları gerektiğine dair hüküm konulmuştur.

Otopark Yönetmeliğinin uygulanmasına ilişkin yapılan incelemelerde, İdarenin;

-Bölge otopark alanı oluşturmaya yönelik imar planı revizyonlarını veya değişikliklerini 01.06.2018 tarihinden itibaren en geç iki yıl içinde yapması gerektiği halde bu konuda bir çalışma yapmadığı,

-Yapması gereken imar planı revizyonlarını veya değişikliklerini tatbik etmek üzere beş yıllık imar programını hazırlayamadığı ve bu süre içerisinde uygulayamadığı,

-Yönetmeliğin yayımı tarihinden sonra yapı kullanma izin belgesi düzenlenen yapılardaki otoparkların amacına uygun kullanılıp kullanılmadığına dair, yapı kullanma izin belgesi tarihinden itibaren beş yıl içerisinde yapması gereken denetleme faaliyetinde bulunmadığı,

-Bölge ve genel otopark yapmadığı için, otopark bedeli alınan parsellerin otopark ihtiyacını karşılayamadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, bulgu konusu hususa iştirak edildiği, bölge otopark alanı oluşturmaya yönelik bazı alanlar için imar planı revizyonları veya değişiklikleri çalışmalarının yapıldığı (01.06.2018 tarihinden itibaren en geç iki yıl içinde yapması gerektiği halde) belirtilmiş, bulguda yer alan, yapılması gereken imar planı revizyonlarını veya değişikliklerini tatbik etmek üzere beş yıllık imar programının hazırlanamaması ve bu süre içerisinde uygulanamaması konusu ile Yönetmeliğin yayımı tarihinden sonra yapı kullanma izin belgesi düzenlenen yapılardaki otoparkların amacına uygun kullanılıp kullanılmadığına dair, yapı kullanma izin belgesi tarihinden itibaren beş yıl içerisinde yapılması gereken denetleme faaliyetinde bulunulmaması konusuna değinilmemiştir.

Ayrıca, Batman merkezinde bölge ve genel otoparklar için herhangi bir bölge otopark alanı olmadığı için kamulaştırma yoluyla elde edilebilmesi mümkün görünmediği, bu konuda mevzuat gereği gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir.

İdarenin Otopark Yönetmeliği hükümleri gereğince yükümlü ve sorumlu olduğu iş ve işlemleri yapması gerekmektedir.

BULGU 12: Otopark Yönetmeliği Gereğince Alınan Bedellerin Amacı Dışında Kullanılması

İdare tarafından Otopark Yönetmeliği gereğince alınan bedellerin tamamının bu amaçla oluşturulan banka hesabına aktarılmadığı, toplanan meblağın otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanıldığı, Otopark yönetmeliği uyarınca alınan otopark bedeline ilişkin olarak 120.05.09.01.51, 600.05.09.01.51 ve 800.05.09.01.51 muhasebe kodlu hesapların doğru bir şekilde çalıştırılmadığı görülmüştür.

22.02.2018 tarih ve 30340 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Otopark Yönetmeliği'nin 12'nci maddesinde otopark bedellerinin kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılacağı, söz konusu hesapta toplanan meblağa yasaların öngördüğü faiz oranının uygulanacağı,

13'üncü maddesinde ise otopark hesabında toplanan meblağın, belediyelerin kendi kaynaklarından ayracağı tahsisatla birlikte, tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanılacağı, otopark hesabında toplanan meblağın ise otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılamayacağı belirtilmiştir.

Otopark Yönetmeliğinin uygulanmasına ilişkin yapılan incelemelerde;

- Otopark bedellerinin toplanması amacıyla bir kamu bankasında 102.02.17 muhasebe kodlu Banka hesabında vadeli hesabın oluşturulduğu, ancak söz konusu hesaba Otopark Yönetmeliği gereğince alınan bedellerin tamamının aktarılmadığı,

-Nitekim 02.12.2021 tarihi itibarıyla 120.05.09.01.51 muhasebe kodlu Otopark yönetmeliği uyarınca alınan otopark bedeli hesabında tahakkuk eden 287.100,00 TL otopark bedelinin 104.400,00 TL'sinin 745 nolu muhasebe işlem fişi ile 109.01 muhasebe kodlu Banka kredi kartlarından alacaklar hesabına, 109.01 nolu hesaptan da alınan dış kredilerin ödenmesi için oluşturulan 102.02.02 muhasebe kodlu Banka hesabına, 182.700,00 TL'sinin ise 3599 nolu muhasebe işlem fişi ile 102.02.17 nolu otopark hesabına, 102.02.17 hesaptan 5849 nolu muhasebe işlem fişi ile cari tahsilat ve ödemeler için kullanılan 102.02.01 nolu cari hesaba aktarıldığı,

-Yani 02.12.2021 tarihi itibariyle 120.05.09.01.51 muhasebe kodlu, Otopark yönetmeliği uyarınca alınan otopark bedeli hesabında tahakkuk eden 287.100,00 TL'nin 104.400,00 TL'sinin otopark hesabına aktarılmaması yanında, 287.100,00 TL'nin otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanıldığı,

- 02.12.2021 tarihi itibariyle, Otopark Yönetmeliği uyarınca alınan bedellerin takip edildiği 120.05.09.01.51 nolu hesapta ve 600.05.09.01.51 nolu hesapta 287.100,00 TL tahakkuka karşılık, 800.05.09.01.51 nolu hesapta 965.700,00 TL tahsilatın olduğu, bu durumun mali tablolarda hataya sebebiyet verdiği görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, otopark hesabından aktarılan tutarların 2022 yılı içerisinde ilgili otopark hesabına geri aktarıldığı belirtilse de, bulguda yer alan 287.100 TL'nin otopark hesabına geri aktarıldığına bir kanıt sunulamaması yanında 120.05.09.01.51, 600.05.09.01.51 ve 800.05.09.01.51 muhasebe kodlu hesapların doğru bir şekilde çalıştırılmasına ilişkin hususa değinilmemiştir.

İdarece, Otopark Yönetmeliği gereğince alınan bedellerin tamamının bu amaçla oluşturulan banka hesabına aktarılması, toplanan meblağın otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılmaması, mali tablolarda hataya sebebiyet verilmemesi açısından, alınan otopark bedeline ilişkin olarak 120.05.09.01.51, 600.05.09.01.51 ve 800.05.09.01.51 muhasebe kodlu hesapların doğru bir şekilde çalıştırılması gerekmektedir.

BULGU 13: Otopark Yönetmeliği Uyarınca Alınan Birim Otopark Bedellerinin Mevzuatta Belirtilen Şekilde Hesaplanmaması, Alınan Bedele İlişkin Tahsilat Makbuzunun Mevzuatta Belirtilen Şekilde Olmaması

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 37'nci ve 44'üncü maddelerine dayanılarak hazırlanan Otopark Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda parselinde otopark ihtiyacı karşılanamayan durumlarda yapı sahiplerinden alınması gereken birim otopark bedellerinin mevzuatta belirtilen şekilde hesaplanmadığı, otopark bedellerine ilişkin tahsilat makbuzu ile ilgili işlemlerde mevzuata uygun hareket edilmediği görülmüştür.

Otopark Yönetmeliği hükümlerine göre;

Birim otopark bedeli: $(A + B) \times 20 \text{ m}^2 \times Y$ formülü ile hesaplanır.

A: Birim otopark bedeli arsa payını ifade eder ve otopark arsalarının emlak vergisi değerinin, planda belirlenen katlar alanı hesabına konu alana bölünmesi ile tespit edilir.

B: Birim otopark bedeli yapı payını ifade eder. Yapı ruhsatının düzenlendiği yıl için,

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından her yıl için yayımlanan Mimarlık ve Mühendislik Hizmet Bedellerinin Hesabında Kullanılacak Yapı Yaklaşık Birim Maliyetleri Hakkında Tebliğlerde yer alan otoparka ait birim fiyatlara karşılık gelen bedeldir.

20 m2: Binek otolar dikkate alınarak belirlenen manevra alanı dâhil en az birim park alanını ifade eder.

Y: Belediye Meclis Kararı ile belirlenen yerleşme bölgelerinde ayrılan gruplara göre uygulanacak oranı (%100-%60 arası oranı) ifade eder. Batman Belediye Meclisince bu minvalde bir karar alınmadığı için %100 oranının uygulanması gerektiği değerlendirilmiştir.

Yapılan incelemede, Otopark Yönetmeliği hükümleri uyarınca birim otopark bedeli hesaplanırken, formülün “B” kısmının belirlenmesinde 2020 ve 2021 yıllarında;

2019 yılına ilişkin, Mimarlık ve Mühendislik Hizmet Bedellerinin Hesabında Kullanılacak Yapı Yaklaşık Birim Maliyetleri Hakkında Tebliğ’de belirtilen “3’üncü Sınıf Yapılar A Grubu Yapılar” bölümünde yer alan m2 başına 980,00 TL rakamının kullanıldığı, halbuki bu rakamın ilgili genelgelerle 2020 yılında 1.100,00 TL, 2021 yılında da 1.360,00 TL’ye yükseltildiği ve bu rakamların esas alınmasının gerektiği, tespit edilmiştir.

Diğer taraftan Otopark Yönetmeliği uyarınca alınan bedele ilişkin tahsilat makbuzunun mevzuatta belirtilen bilgileri içermediği, tahsilat makbuzunun bir nüshasının yapının ruhsat dosyasında bulundurulmadığı görülmüştür.

22.02.2018 tarih 30340 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Otopark Yönetmeliği’nin “Otopark bedelinin tespit, tahakkuk ve tahsili” başlıklı 12’nci maddesinde, tahsilat makbuzunun, yapının ada ve parsel numarası ve tahsilatın kaç araçlık otopark yeri için yapıldığı bilgilerini içermesinin yanında, söz konusu makbuzun bir nüshasının yapının ruhsat dosyasında bulundurulması gerektiği belirtilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, ilgili mevzuat gereği mevcut yapı birim maliyetlerine göre hesaplanmaların yapıldığı belirtilse de, bulguda yer alan Otopark Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda parselinde otopark ihtiyacı karşılanamayan durumlarda yapı sahiplerinden alınması gereken birim otopark bedellerinin mevzuatta belirtilen şekilde hesaplanmaması konusu ile otopark bedellerine ilişkin tahsilat makbuzu ile ilgili işlemlerde mevzuata uygun hareket edilmemesi konularına değinilmemiştir.

Sonuç olarak, Otopark Yönetmeliği hükümleri uyarınca alınan otopark bedellerinin hesaplanmasında ve otopark bedellerine ilişkin tahsilat makbuzu ile ilgili işlemlerde mevzuata uygun hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi

Sayıştay ilamları cetvelinin incelenmesinde, ilgili yıl hesaplarına ait ilamlarda yer alıp kesinleşen tazmin tutarlarının sorumlulardan tahsili için gerekli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında uygulanacak hukuki ve cezai müeyyideler, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Kamu idareleri ve görevlilerinin sorumluluğu" başlıklı 9'uncu maddesi ile düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un "İlamların infazı" başlıklı 53'üncü maddesinde ise Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirileceği, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin sorumlu olduğu ve ilamlarda gösterilen tazmin miktarının hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunacağı belirtilmiştir. Benzer hükümler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kamu Zararı" başlıklı 71'inci maddesinde ve bu maddeye istinaden çıkarılan 19.10.2006 tarih ve 26324 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 12'nci maddesinde de yer almaktadır.

27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 111'inci maddesinde ise Sayıştay İlamlarında tazmin hükmolunan tutarların 140 Kişilerden alacaklar hesabında izleneceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere; Sayıştay ilam hükümlerinin kesinleşme tarihinden itibaren doksan gün içerisinde tahsil edilmesinden kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumlu bulunmaktadır. Üst yöneticiler bu sorumluluklarını 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre yerine getireceklerdir. Tahsilat aşamasında anaparaya hüküm tarihinden itibaren kanuni faiz de uygulanacaktır.

Kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen hususun dikkate alınacağı ve işlem yapılmaya başlandığı bildirilmiştir. Bu kapsamda 2018 yılı ilamına ait kişi borcu faizi olan 38.092,94 TL tahsil edildiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede tespit edilmiş olan, 2013 yılına ilişkin kesinleşen Sayıştay İlamlarından kaynaklanıp halen tahsil edilmemiş bulunan kamu alacağının mevzuatta öngörülen yasal faizleriyle birlikte tahsili gerekmektedir.

BULGU 15: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının İl Özel İdaresine Eksik Gönderilmesi

Belediye tarafından emlak vergisinin %10'u nispetinde ek tahakkuk yapılarak mükelleflerden tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının İl Özel İdaresine eksik aktarıldığı görülmüştür.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "*Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı*" başlıklı 12'nci maddesinin altıncı fıkrasında; belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 8'inci ve 18'inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u nispetinde taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının tahakkuk ettirileceği ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır.

2863 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinin dokuzuncu fıkrasında; taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan miktarların tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödeneceği ve tahsil ettikleri katkı payını yukarıda belirtilen süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı paylarını 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği; onuncu fıkrasında ise belediye başkanlarının, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlamakla yükümlü oldukları ve ödenmeyen payların, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine ilgili belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderileceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, 2863 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan 22.08.2015 tarih ve 29453 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde, katkı payının tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin düzenlemelere yer verilmiş, 6'ncı maddesinde de belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde katkı payı hesabına yatırılacağı; tahsil edilen katkı payının süresi içinde

yatırılmamasından belediye başkanı ve hesap işleri müdürünün birlikte sorumlu olduğu; süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmaması veya başka amaçlarla kullanılması halinde sorumlular hakkında yasal işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, belediye tarafından 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu uyarınca emlak vergisinin %10'u nispetinde mükellefler adına tahakkuk ettirilen katkı payının, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar İl Özel İdaresine beyan edilmesi ve aynı süre içinde ödenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, yıl sonu itibarıyla tahsil edilen 1.839.197,56 TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının İl Özel İdaresine gönderilmediği, 362 Fonlar veya diğer kamu idareleri adına yapılan tahsilat hesabında bekletildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, 2021 yılından devreden tutarın 1.839.197,56 TL olduğu, 2022 yılı içerisinde tahakkuk eden kültür varlıklarını koruma katkı payı tutarının 4.064.563,77 TL olduğu, Mayıs 2022 itibarıyla 2021 yılı tutarının 1.668.190,26 TL'sinin ödendiği belirtilmiştir.

Bulgu konusu hususla ilgili yıl sonu itibarıyla tahsil edilen 1.839.197,56 TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının tamamı yerine, 1.668.190,26 TL'nin Mayıs 2022 itibarıyla İl Özel İdaresine gönderilmiştir.

Sonuç olarak , Belediyenin 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre gecikme zammına maruz kalmaması ve sorumlular hakkında yasal işlemler uygulanmaması için katkı paylarının ilgili idareye mevzuatında belirtilen sürede gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Ulaşım Hizmetlerine İlişkin Verilen Plakaların İhale Yapılmaksızın ve Süre Belirtilmeksizin Kullandırılması

Belediye sınırları içerisinde ulaşım hizmetlerine ilişkin olarak faaliyette bulunan ticari minibüs ve taksi plakalarının bir kısmının İl Trafik Komisyonu ve Belediye Meclisi tarafından ihale yapılmaksızın, bedel ve süre belirtilmeksizin verildiği, servis araç plakalarının bir kısmının ise Belediye Meclisince ihale yapılmadan ve süre belirtilmeden verildiği tespit edilmiştir.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12'nci maddesinde; *trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını*

tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetki olarak il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.5.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 07.04.2021 tarihli ve 2018/20720 başvuru numaralı Kararında; ihalesiz olarak verilen yolcu taşıma imtiyazının iptal edilerek söz konusu işin ihale ile verilmesi gerektiği konusunda herhangi bir tereddüt bulunmadığı, bununla birlikte idarenin iyi yönetim ilkelerine uygun olarak hat sahiplerini karar almadan önce objektif koşullar konusunda bilgilendirerek yeni oluşacak duruma kendilerini hazırlayabilecekleri imkan sunması, gerekirse makul olarak değerlendirilebilecek bir süre öngörülerek bir geçiş dönemi sağlanması, böylelikle yapılacak hukuki müdahale sonrasında bütün külfetin hat sahiplerinin üzerine kalmamasına azami gayret gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir

Yukarıda belirtilen yüksek yargı kararları ışığında, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmek suretiyle gördürülebilmesi ile mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması mümkün gözükmemektedir.

Yapılan incelemelerde;

- Belediye sınırları içerisinde herhangi bir süre sınırlaması olmaksızın çalışan 334 adet ticari hatlı minibüs olduğu, İl Trafik Komisyonu tarafından verilen 248 adet ticari hatlı plakanın, 60 adedinin 13.07.2005 tarihinden sonra yetkisiz olarak verildiği, diğerlerinin hangi süre ve şartlarla verildiğine ilişkin bilgi elde edilemediği,

- Belediye sınırları içinde faal olarak çalışan 353 adet “C” plaka ticari servis aracının olduğu, 06.10.2009 tarih ve 12-131 sayılı Meclis Kararı ile servis sayısının 200 olarak sınırlandırıldığı, 10.06.2016 tarih ve 6-240 sayılı Meclis Kararı ile plaka sayısının 500’e yükseltildiği, ancak dağıtımın hangi şekil ve şartlarda verildiğine dair herhangi bir bilgi temin edilemediği,

- Belediye sınırları içerisinde faal olan toplam 139 adet taksi plakasının olduğu, 46 adet taksi plakası için çalışma ruhsatı verildiği fakat herhangi bir bedel ve süre belirtilmediği, diğer 93 taksi plakasının ihale yöntemi, süresi ve bedeli hususunda herhangi bir bilgiye ulaşılamadığı,

Tespit edilmiştir.

Belediyeler toplu taşıma hizmeti ile ilgili görevli ve yetkili olduğu kadar bu hizmet kendilerine mahalli müşterek ihtiyaçlar bağlamında bir sorumluluk olarak da tevdi edilmiştir. Ancak bu hizmetin Kanun’da gösterilen usullerden birisi ile belirli bir süre için özel hukuk kişilerine gördürülmesi, bu kapsamda ihale sürelerinin, kiralama yöntemi için en fazla on yıl, imtiyaz yöntemi için en fazla kırkdokuz yıl, ruhsat vermede ise muhammen bedelin belirlenerek imtiyaz ve tekel oluşturmayacak şekilde belirli bir süre olarak belirlenmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan plakaların verilmesinde kira süresinin belirtilmemesi 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına aykırı olduğu gibi il trafik komisyonu kararı ile süresiz olarak verilen toplu taşıma haklarının kazanılmış bir hak olarak değerlendirilemeyeceği de açıktır.

Kanunlardaki esaslara aykırı olarak yapılan ve uzun yıllar süren fiili kullanımlar veya süresiz ya da Kanun’da gösterilen sürelerden daha uzun süre belirlenen usulsüz ihale sözleşmeleri kazanılmış hak kapsamında değerlendirilmemelidir. Hak ancak yürürlükteki

hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edildiğinde kazanılmaktadır. Dolayısıyla belediyesince, açıklanan ilkelere aykırı kullanımdaki hatların 5393 sayılı Kanun'da gösterilen usuller ve 2886 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak yeniden kiralanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen hususun dikkate alınacağı bildirilmiştir.

Bu çerçevede, verildiği tarihte geçerli olan düzenlemelere uygun verilmeyen ticari plakaların tespit edilerek süresi ve şartları da belirtilmek suretiyle, belediyenin toplu taşımaya ilişkin olan bu hakkının, iyi yönetim ilkelerine uygun olarak hat sahiplerini karar almadan önce objektif koşullar konusunda bilgilendirmek suretiyle yeni oluşacak duruma kendilerini hazırlayabilecekleri imkan sunulması, gerekirse makul olarak değerlendirilebilecek bir süre öngörülerek bir geçiş dönemi sağlanması ve daha sonra belediye'deki yetkili organın kararıyla, süresinin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde ihale yoluyla kiraya verilmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Su Pompaları İle Asfalt Plant Şantiyesinde Daha Avantajlı Elektrik Abone Grubu Tarifesi'nden Yararlanılmaması

İdare bünyesinde yer alan içme suyu pompalarından biri için sanayi abone grubu yerine ticarethane abone grubu üzerinden elektrik bedeli ödendiği, su pompaları ve asfalt plant şantiyesine ait elektrik abone gruplarının "603 Serbest Resmi" ve "618 Serbest Resmi" abone gruplarından "619 Serbest Resmi" abone grubuna dönüştürülmesinin İdare için daha avantajlı olacağı görülmüştür.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun 5999-3 sayılı Kararı ile 31.12.2015 tarih ve 29579 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Dağıtım Lisansı Sahibi Tüzel Kişiler ve Görevli Tedarik Şirketlerinin Tarife Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar'ın 3'üncü maddesinde "Sanayi" abone grubunun, 7'nci maddesinde ise "Ticaret" abone grubunun tanımı yapılmıştır.

Mezkûr Usul ve Esaslar'ın "Sanayi abone grubu" başlıklı 3'üncü maddesinin yedinci fıkrasında; gerekli ölçü düzenini sağlamaları ve arıtma tesisi olduklarını ilgili mercilerce belgelemeleri halinde, çevre ve insan sağlığını korumak üzere içme suyu ve alıcı ortama verilen sıvı, gaz ve katı zehirli ve zararlı atıkların arıtılması amacıyla kurulan arıtma tesislerinin madde metninde belirtilen şartlar dâhilinde sanayi abone grubunda değerlendirileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri çerçevesinde sanayi abone grubunda yer almak için gerekli prosedürleri tamamlayan mahalli idareler bünyesinde yer alan arıtma tesisleri, daha avantajlı olan sanayi abone grubu tarifesiyle elektrik enerjisi temin edebilecektir.

İdareye ait içme suyu pompaları, asfalt plant şantiyesi ve atıksu arıtma tesisine ilişkin elektrik abone grupları üzerinde yapılan incelemelerde;

-2 su pompasında ve asfalt plant şantiyesinde, serbest tüketici sıfatıyla tedarikçi ile “603 Resmi Serbest” abone grubunda sözleşme yapıldığı,

-2 su pompasında, serbest tüketici sıfatıyla tedarikçi ile “618 Resmi Serbest” abone grubunda sözleşme yapıldığı, fakat aynı abone grubunda farklı tarife uygulandığı,

- 1 su pompasında (10127216 abone nolu), tek terimli, tek zamanlı, alçak gerilim, ticarethane grubundan enerji alındığı, bu tarifenin kw başına en yüksek tarife olduğu,

-Atıksu arıtma tesisinde (10081936 abone nolu) serbest tüketici sıfatıyla tedarikçi ile “619 Resmi Serbest” abone grubunda sözleşme yapıldığı, bu tarifenin kw başına en düşük tarife olduğu,

- “619 Resmi Serbest” abone grubuna ait kw başına enerji bedelinin, EPDK tarafından onaylanan perakende, tek zamanlı, tek terimli, orta gerilim sanayi abonesine ait kw başına enerji bedelinden de düşük olduğu, görülmüştür.

Elektrik abonelerinin halihazırda kullandığı enerji bedelleri ile, “619 Resmi Serbest” abone grubuna ya da EPDK tarafından onaylanan ve 1 Temmuz 2021 tarihinden itibaren uygulanacak faaliyet bazlı perakende, tek zamanlı, tek terimli, orta gerilim sanayi abone grubuna geçmeleri halinde, kw başına ödenecek enerji bedelinin ne kadar azalacağına ilişkin tablo aşağıdaki gibidir:

Tablo 12: Abone Gruplarına Göre Kw Başına Enerji Bedelleri ve Bedel Farkları

Abone No	Abone Grubu	Tüketim Cinsi	(1) Halihazırda Ödenen Birim Fiyat (kr/kw)	(2) Sanayi Tek terim Tek Zaman OG Birim Fiyat (kr/kw)	(3) 619 Serbest Resmi Birim Fiyat (kr/kw)	(4) (3)-(1) Birim Fiyat (kr/kw)	(5) (2)-(1) Birim Fiyat (kr/kw)
10159390 (Su Pompası)	603 Serbest Resmi	Gündüz, puant, gece	64,9687	63,5338	59,0864	-5,8823	-1,4349
		Elekt. Dağ. Bed.	22,7527	12,9281	12,9281	-9,8246	-9,8246

10078554 (Su Pompası)	618 Serbest Resmi	Gündüz, puant, gece	78,8945	63,5338	59,0864	-19,8081	-15,3607
		Elekt. Dağ. Bed.	22,7527	12,9281	12,9281	-9,8246	-9,8246
10109866 (Asfalt Plant Şantiyesi))	603 Serbest Resmi	Gündüz, puant, gece	64,9687	63,5338	59,0864	-5,8823	-1,4349
		Elekt. Dağ. Bed.	22,7527	12,9281	12,9281	-9,8246	-9,8246
10127216 (Su Pompası)	tek terimli tek zamanlı tic. ag	Gündüz, puant, gece	95,4877	63,5338	59,0864	-36,4013	-31,9539
		Elekt. Reaktif Bed.	37,7446	12,9281	12,9281	-24,8165	-24,8165
10130052 (Su pompası)	603 Serbest Resmi	Gündüz, puant, gece	64,9687	63,5338	59,0864	-5,8823	-1,4349
		Elekt. Dağ. Bed.	22,7527	12,9281	12,9281	-9,8246	-9,8246
10111373 (Su Pompası)	618 Serbest Resmi	Gündüz, puant, gece	64,9687	63,5338	59,0864	-5,8823	-1,4349
		Elekt. Dağ. Bed.	22,7527	12,9281	12,9281	-9,8246	-9,8246
10081936 (Atıksu Arıtma)	619 Serbest Resmi	Gündüz, puant, gece	59,0864				
		Elekt. Dağ. Bed.	12,9281				

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, bulgu konusu hususa iştirak edildiği, gerekli çalışmalara başlandığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, enerji giderlerinin azaltılması için, 5 adet su pompasındaki ve asfalt plant şantiyesindeki elektrik abone grubunun “619 Serbest Resmi” abone grubuna dönüştürülmesi, bu mümkün olmuyorsa EPDK tarafından onaylanan perakende, tek zamanlı, tek terimli, orta gerilim sanayi abonesine dönüştürülmesi gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER**EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının İlgili İdare Hesabına Aktarılmaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde, "BULGU 15: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının İl Özel İdaresine Eksik Gönderilmesi" olarak yer almıştır.
Bankamatik Alanlarının İhale Yapılmadan Gelir Tarifesindeki Ücret Mukabilinde Kullanılması	2020	Yerine Getirilmedi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde, "BULGU 10:Belediye Taşınmazlarının Pazarlık Usulü ile

			Kiraya Verilmesi” olarak yer almıştır.
İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde, “BULGU 6:İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Zamanında Kullanılmaması” olarak yer almıştır.
Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde, "BULGU 14: Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi” olarak yer almıştır.
Kurum Taşınmazlarının Açık İhale Yapılmadan Pazarlık Usulü İle Kiraya Verilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde, "BULGU 10: Belediye Taşınmazlarının Pazarlık Usulü İle

			Kiraya Verilmesi” olarak yer almıştır.
Belediye Sınırları İçinde Faaliyet Gösteren Doğalgaz Dağıtım Şirketine Ortak Olunmaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde, "BULGU 4: Belediye Sınırları İçinde Faaliyet Gösteren Doğalgaz Dağıtım Şirketine Ortak Olunmaması" olarak yer almıştır.
İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Muhasebe Verileri Arasında Tutarsızlık Bulunması	2020	Yerine Getirilmedi	Raporun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde, "BULGU 1: İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Muhasebe Verileri Arasında Tutarsızlık Bulunması" olarak yer almıştır.

Tapuda Kayıtlı Taşınmazların Değer Tespitlerinin Yapılarak Muhasebe Sistemine Kayıt İşlemlerinin Tamamlanmaması ve Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Ekinde Yer Alan Formların Oluşturulmaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde, "BULGU 4: Kurum Taşınmazlarının Kaydının ve İcmal Cetvellerinin Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğe Uygun Olmaması" olarak yer almıştır.
--	------	-------------------------	---