



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KOCAELİ KÖRFEZ BELEDİYESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



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	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	78

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 9: Hatalı Amortismanlar Tablosu.....	24
Tablo 10: Hatalı Yeni Birim Fiyat Uygulaması Yapılan İşler	40
Tablo 11: Projesi Olmadan İhale Edilen Yapım İşleri	42
Tablo 12: İşin Adı ve İşler Kapsamında Yapılan Yapım İşleri Mahalleri	44
Tablo 13: Kiraya Verilen Taşınmazlar	54
Tablo 14: Tahsilat Oranı Düşük Gelirler.....	56

KISALTMALAR

AG : Alçak Gerilim

BEM-BİR-SEN : Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası

EPDK : Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

KİK : Kamu İhale Kanunu

OG : Orta Gerilim

YİĞŞ : Yapım İşleri Genel Şartnamesi

YİKOB : Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Mali Tabloların Kurum Taşınmazları Hakkında Doğru Bilgi Sunmaması
2. Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi
3. Belediyenin Mülkiyetinde Bulunan Bazı Taşınmazların Kayıtlara Alınmaması ve Kayıtlarda Yer Alan Bazı Taşınmazların Tapu Kayıtlarında Farklı Görünmesi
4. Belediye Adına Tescil Edilmiş Taşıtlar ile Belediyenin Envanter Kayıtlarında Yer Alan Taşıtlar Arasında Uyumsuzluk Olması
5. Taşınırların Hurdaya Ayrılmasında Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının Kullanılmaması
6. Yapımı Süren veya Yapımı Tamamlanmış Olan Yatırımların İlgili Hesaplarda İzlenmemesi
7. Amortisman Uygulamalarında Eksiklikler Bulunması

B. Diğer Bulgular

1. Taşınmaz Satış İşlemlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
2. Taşınmaz Bilişim Sistemi ile Muhasebe Sistemi Arasında Entegrasyon Olmaması
3. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
4. Tahsisli Olarak Kullanılan Belediye Hizmet Binasının Yönetmelik Hükümlerine Aykırı Olarak Yeniden İnşa Edilmesi
5. Belediye Tarafından Kiraya Verilen Taşınmazların Yapı Ruhsatının Bulunmaması
6. Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı ile Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak Ödenekler Hesabının Bakiyelerinin Uyumsuz Olması
7. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi
8. Kamu İdarelerine Ait Paylar İle Sosyal Güvenlik Primlerinin Mevzuatta Öngörülen Sürelerde Ödenmemesi ve Vadesi Geçen Borçlar İçin Ek Faiz Yüküne Katlanması

9. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının Zamanında Gönderilmemesi
10. Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi
11. Belediye Meclisi Kararı Gerektiren İşlemlerin Meclis Kararı Olmaksızın Yapılması
12. Giderleri İdare Bütçesinden Karşılanan Dağıtım Tesislerinin Elektrik Dağıtım Şirketine Devredilmemesi
13. Bazı Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyat Tespitinin Mevzuata Uygun Olmaması
14. Bazı Yapım İşlerinin İhale ve Uygulama Aşamalarında Mevzuata Aykırılıklar Bulunması
15. Bazı Yapım İşlerinin Mevzuata Aykırı Olarak Birlikte İhale Edilmesi ve Proje Bütünlüğü Olan Yapım İşlerinin Bölünerek Ayrı İhaleler Kapsamında Yapılması
16. İhale Edilen Yapım İşleri İçin Yaptırılan Bütün Riskler (All Risk) Sigortasında Muafiyet ve Koasürans Oranlarının Mevzuata Uygun Olmaması
17. Mal Alımı İşine Ait İhale Dokümanında Mevzuatla Çelişen, Rekabetin Sağlanmasını Engelleyen Hükümlere Yer Verilmesi
18. Mal Alımı İşine Ait İhale Dokümanında Uygulamada Belirsizliğe Sebep Olan Hükümlere Yer Verilmesi ve Sözleşme Hükümüne Uyulmaması
19. Mal ve Hizmet Alımlarının Mevzuata Aykırı Olarak Birlikte İhale Edilmesi ve Teslim Alınan Malların Muayene ve Kabul İşlemlerinin Mevzuata Uygun Gerçekleştirilmemesi
20. Taşınmaz Kira Artışlarının Şartname ve Sözleşmelerinde Belirlenmemesi
21. Taşınmazların Rekabeti Engelleyecek Şekilde Kiraya Verilmesi
22. Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelini Oluşturan Gelir Kalemlerinden Bazılarının Tahakkukun Tahsilata Dönüşme Oranının Düşük Seviyede Gerçekleşmesi
23. Çevre Temizlik Vergisine Ait Gecikme Zammının Yüzde Yirmisinin Büyükşehir Belediyesine Aktarılmaması
24. İndirimli Emlak Vergisinden Yararlananlarla İlgili Gerekli İncelemelerin Yapılmaması

25. İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Belediye Tarafından Verilmeyen Bazı İşletmelere Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyeti Tesis Edilmemesi
26. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı ile İlgili Mevzuata Aykırı Hususların Bulunması
27. Ulusal Bayram Günlerinde Faaliyet Gösteren İşyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması
28. Kurum Tarafından Sunulan Çeşitli Hizmetlerde Bazı Kişi ve Kurumlara İndirim Yapılması
29. Temsil, Ağırılama ve Tören Bütçesinin Başkanlık Makamı Dışındaki Birimler Tarafından Kullanılması
30. Sözleşmeli Personelin Kadro Unvanlarına İlişkin Görevler Dışında Çalıştırılması
31. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
32. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışında Hükümler Konulması
33. Muhasebeleştirme İşlemlerinde Yevmiye Defterinde Kesirli Yevmiye Numara Kullanılması
34. Sosyal Denge Sözleşmesine Sözleşme Aidatı Kesintisine İlişkin Hüküm Konulması
35. Performans Kriterleri Belirlenmeden Kurum Personeline İkramiye Ödenmesi
36. Mevzuatta Belirtilen Sınırı Aşan Taahhüt Evrakı ve Sözleşme Tasarılarının Ön Mali Kontrole Tabi Tutulmaması
37. Mali Hükümler İçeren Yönetmelik Hakkında Sayıştay İstişari Görüşünün Alınmaması
38. Kadınlar ve Çocuklar İçin Açılması Zorunlu Konukevlerinin Açılmaması

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 tüzelkişileri olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği Anayasa'da hüküm altına alınmıştır.

Körfez Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3 üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanunlarda kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları diğer ilgili kanun ve yönetmeliklerde düzenlenmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 7 nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkilergenel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımından ibarettir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerini yerine getirmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması da hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

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 yaptıracığı 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'a göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Körfez Belediyesinin karar organı olan Körfez Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 32 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 adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Körfez Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 3 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı 4 adet memur kökenli başkan yardımcısı, 1 adet meclis kökenli başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 24 adet 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

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	430	139
Sözleşmeli Personel		79
Kadrolu İşçi	214	50
Geçici İşçi	-	-
Toplam	644	268
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	631

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 2 adet 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 Körfez Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Körfez Belediyesinin 2022 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir

Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Eklene n / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0	42.209.000,00	9.952.616,85	52.161.616,85	49.662.628,56	2.498.988,29	0
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0	6.235.000,00	1.507.486,62	7.742.486,62	7.000.322,64	742.163,98	0
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0	225.350.000,0	7.303.729,53	232.653.729,53	222.275.050,54	10.359.412,65	19.266,34
04	Faiz Giderleri	0	4.500.000,00	1.053.383,78	5.553.383,78	5.553.072,12	311,66	0
05	Cari Transferler	0	13.658.000,00	970.943,38	14.628.943,38	14.537.445,97	91.497,41	0
06	Sermaye Giderleri	5.117.632,1	116.239.000,0	5.211.736,98	126.568.369,79	111.677.638,19	3.191.218,98	11.699.512,62
07	Sermaye Transferleri	0	809.000,00	0	809.000,00	801.395,25	7.604,75	0
08	Borç Verme	0	0	0	0	0	0	0
09	Yedek Ödenek	0	26.000.000,00	- 25.999.897,14	102,86	0	102,86	0
Toplam		5.117.632,81	435.000.000,00	0	440.117.632,81	411.507.553,27	16.891.300,58	11.718.778,96

Körfez Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 289.250.000,00 TL ödenek öngörölmüş olup önceki yıldan devreden ödenek 5.117.632,81 TL, yıl içinde 145.750.000,00 TL eklene n ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 440.117.632,81 TL olmuştur. Yıl içinde 411.507.553,27 TL Bütçe Gideri yapılmış, 16.891.300,58 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 11.718.778,96 TL ödenek ise 2023 yılına devretmiştir.

Körfez Belediyesinin 2022 yılı 289.250.000,00 TL Bütçesi ve yılı içinde yapılan ek ödenek 145.750.000,00 TL tutarları ile toplam “(A) Ödenek Cetvelinde” 435.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 420.000.000,00 TL gelir tahmini öngörölmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki 15.000.000,00 TL borçlanma, ile giderilmiş olup bütçe denklığı sağlanmıştır.

Tablo 3: 2022 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	126.935.000,00	119.246.490,88	12.380,90	119.234.109,98	94

03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	24.250.000,00	18.660.406,09	23.410,73	18.636.995,36	77
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	31.500.000,00	12.579.904,00	0,00	12.579.904,00	40
05- Diğer Gelirler	144.815.000,00	145.274.048,80	1.433,66	145.272.615,14	100
06- Sermaye Gelirleri	92.500.000,00	58.117.648,13	0,00	58.117.648,13	63
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0
Toplam	420.000.000,00	353.878.497,90	37.225,29	353.841.272,61	84

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri (%84) seviyesinde gerçekleşmiştir. Alınan Bağış ve Yardımlar(%40), Sermaye Gelirleri (%63), Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (%77) ise beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Geçen Yılandan Devreden Ödenek	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	0,00	42.209.000,00	49.662.628,56	118
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	6.235.000,00	7.000.322,64	112
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	225.350.000,00	222.275.050,54	99
04- Faiz Gideri	0,00	4.500.000,00	5.553.072,12	123
05- Cari Transferler	0,00	13.658.000,00	14.537.445,97	106
06- Sermaye Giderleri	5.117.632,81	116.239.000,00	111.677.638,19	96
07-Sermaye Transferleri	0,00	809.000,00	801.395,25	99
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0
09- Yedek Ödenekler	0,00	26.000.000,00	0,00	0
Toplam	5.117.632,81	435.000.000,00	411.507.553,27	95

Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri (%95) seviyesinde gerçekleşmiştir. Başlangıç bütçesi ve ek ödenek ile öngörülen toplam ödenek tutarı Personel Giderlerinde (%18), Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderlerinde (%12), Faiz Giderinde (%23) aşmıştır.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık

seyri ve 2021 yılının 2020 yılına, 2022 yılının 2021 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021- 2020Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022- 2021Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	68.285.181,25	80.788.874,31	119.246.490,88	18	48
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	20.509.788,97	20.567.435,10	18.660.406,09	0,28	-9
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	4.075.000,00	70.000,00	12.579.904,00	-98	17871
Diğer Gelirler	59.068.642,01	82.861.058,99	145.274.048,80	40	75
Sermaye Gelirleri	8.654.798,25	16.056.371,75	58.117.648,13	86	262
Toplam	160.593.410,48	200.343.740,15	353.878.497,90	25	77
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	2.413.787,74	960.139,90	37.225,29	-60	-96
Net Toplam	158.179.622,74	199.383.600,25	353.841.272,61	26	77

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 154.457.672,36 TL'lik artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 12.509.904,00 TL artış olmuştur. Vergi gelirlerinde 38.457.616,57 TL, diğer gelirlerde 62.412.989,81 TL ve sermaye gelirlerinde 42.061.276,38 TL tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Gelir yönetiminde sağlanan başarı bu artışta etkili olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021- 2020Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022- 2021Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	28.293.109,79	29.713.701,85	49.662.628,56	5	67
SGK Devlet Prim Giderleri	3.940.014,96	4.310.206,46	7.000.322,64	9	62
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	87.587.629,18	128.609.593,34	222.275.050,54	47	73
Faiz Giderleri	7.294.378,67	5.595.000,00	5.553.072,12	-23	-0,75
Cari Transferler	5.658.193,78	8.738.345,16	14.537.445,97	54	66
Sermaye Giderleri	18.631.828,02	49.667.478,82	111.677.638,19	167	125
Sermaye Transferleri	965.967,00	3.371.783,00	801.395,25	249	-76
Toplam	152.371.121,40	230.006.108,63	411.507.553,27	51	79

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 181.501.444,64 TL (%79) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 19.948.926,71TL (% 67), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 2.690.116,18

TL (% 62) arttığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde 93.665.457,20 TL'lik (%73), sermaye giderlerinde 62.010.159,37TL'lik (%125) artış olmuş buna karşılık sermaye transferlerinde 2.570.387,75 TL'lik (%76) ve faiz giderlerinde de 41.927,88 TL lik (%0,075) azalış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 323.932.069,38 TL, Faaliyet Geliri 311.738.111,39 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise -12.193.957,99 TL olarak gerçekleşmiştir.

Körfez Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı 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	Yarpaş Gıda Ve İhtiyaç Madd. Top.ve Perak.Paz. Tic. ve Yat A.Ş.	18.000.000,00	18.000.000,00	100
2	Körpaş Temizlik Gıda Bordür İmalat İnş.Özel Güv. Eğt. San. ve Tic.A.Ş	38.000.000,00	38.000.000,00	100

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Körpaş Temizlik Gıda Bordür İmalat İnş.Özel Güv. Eğt. San. Ve Tic.A.Ş	Nazende İşletmecilik A.Ş.	13.000.000,00	13.000.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Körfez 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 itibariyle 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan;

mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin 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

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

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

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

Körfez Belediyesince iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları konusunda personelin görev unvanlarına ilişkin yetki ve sorumluluklarını kapsayan görev dağılım çizelgesinin oluşturulması ve personele duyurulmaması nedenlerinden dolayı

eksiklikler bulunmaktadır.

İdarede “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, belirlenmemiştir. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrol risklerini belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (*risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme*) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, görevler farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmamıştır. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi, mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sisteminin, yılda en az bir kez değerlendirilmesi yapılmamakta ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmamaktadır. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliği kapsamında idareye verilmiş iç denetçi kadrosu bulunmamaktadır. Kamu idaresi tarafından iç denetim birimi kurulmamıştır.

Sonuç olarak; İdare bünyesinde iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde iç kontrol mevzuatı gereklerinin bir kısmının yerine getirildiği ve iç kontrol sistemi ile kurumsal risk yönetiminin, üst yönetim ve İdare personeli tarafından yeterince sahiplenilmediği görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kocaeli Körfez Belediyesinin 2022 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: Mali Tabloların Kurum Taşınmazları Hakkında Doğru Bilgi Sunmaması

İdarenin taşınmazlarına ait Emlak ve İstimlak Müdürlüğü tarafından düzenlenen taşınmaz icmal cetveli kayıtları ile muhasebe kayıtları arasında tutarsızlıklar bulunduğu görülmüştür.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslarla ilgili olarak 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır. 01.01.2006 tarihinden itibaren geçerli olan bu Yönetmelik 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Buna göre, bahsi geçen Kanun ve Yönetmelik kapsamında olan İdare, mülkiyetinde,

yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kayıtlarını Yönetmelik ile belirlenen esas ve usullere göre yapacaktır.

Ancak Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in bazı maddeleri 03.06.2014 tarih 2014/6455 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile değiştirilmiştir.

Buna göre Yönetmelik'in değişik 5 inci maddesinin birinci fıkrasında;

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

hükmü getirilmiştir.

Yine söz konusu 5 inci maddeye getirilen ek ikinci fıkrada da kayıt işlemlerinde esas alınacak değerlendirme kriterleri belirlenmiştir. Buna göre tapuda kayıtlı taşınmazlardan maliyeti belirli olanların maliyet bedeli, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin rayiç değeri, bu iki değeri belli olmayanlar ile fıkrada sayılan diğer taşınmazların ise iz bedeli üzerinden kayıtlara alınması gerekmektedir.

Taşınmaz kayıtları bu şekilde yapıldıktan sonra bu kayıtlar muhasebe birimlerine gönderilerek ilgili varlık hesaplarına kaydedilmesi sağlanacaktır. Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187 nci maddesinde maddi duran varlıkların hesaba alınması ile ilgili işlemler ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Kamu taşınmazlarının kayda alınmasıyla ilgili kriterler bu şekilde olmakla birlikte yönetmelik değişikliğinin yürürlüğe girdiği 19.06.2014 ile tüm işlemlerin yerine getirilmesi için tanınan süre olan 31.12.2016 tarihine kadar olan geçiş sürecinde de idarelere yapılması gereken bazı görevler verilmiştir.

Buna göre söz konusu Yönetmelik'in “Mevcut Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemler” başlıklı Geçici 1 inci maddesi ile mevcut taşınmazların kaydında esas alınacak değerlerle ilgili geçici düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan düzenlemede;

“(1) Yönetmeliğin 5'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlar bu değerler üzerinden kayıtlara alınıncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden ve aşağıdaki şekilde kayıtlara

alınır:

a) Taşınmazların fiili envanteri emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30/09/2014 tarihine kadar tamamlanır ve bu Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedilir.

b) Fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgiler muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verilir. Muhasebe birimleri, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 01/10/2014 tarihi itibarıyla çıkarır ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapar.

(2)Yönetmeliğin 5'inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2016 tarihine kadar tamamlanır.” denilmektedir.

17.03.2017 tarih ve 30010 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 06.02.2017 tarih ve 2017/9854 No.lu Bakanlar Kurulu Kararı ile mezkûr Yönetmelik'in geçici 1 inci maddesinin 2 inci fıkrasında yer alan 31.12.2016 ibaresi 31.12.2017 şeklinde değiştirilmiş ve 01.01.2018 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir.

Yukarıda açıklanan ve 31.12.2022 tarihinde de halen yürürlükte olan Yönetmelik hükümleri uyarınca Kocaeli Körfez Belediyesi;

Mali Hizmetler Müdürlüğü muhasebe kayıtlarına toplam 407.316.140,55 TL tutarında taşınmaz kaydı yapıldığı, Emlak ve İstimlak Müdürlüğünce hazırlanan Taşınmaz İcmal Cetvelinde ise toplam 16.329.270,07 TL tutarında taşınmaz kaydının yer aldığı, dolayısı ile Mali Hizmetler Müdürlüğünün muhasebe kayıtlarında bulunup Emlak ve İstimlak Müdürlüğünün kayıtlarında yer almayan toplam 390.986.870,48 TL tutarındaki, uyumsuzluk nedeniyle taşınmazlar konusunda fiili durum ile kaydi durumun birbiri ile tutarsız olduğu tespit edilmiştir.

Kocaeli Körfez Belediyesi taşınmazlarına ait Emlak ve İstimlak Müdürlüğü kayıtları ile muhasebe kayıtları arasındaki söz konusu uyumsuzluk nedeniyle, 31.12.2022 tarihi itibari ile taşınmazların, envanterinin tamamlanmadığı, mevcut kullanım şekli ile ilgili cetvellere kaydının ve ilgili varlık hesaplarında gösterilmesinin sağlanmadığı anlaşılmaktadır.

BULGU 2: Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

İdarenin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kurum ve kuruluşlara tahsis edilenler ile kamu idarelerince idareye tahsisli olarak kullanılan taşınmazların ilgili varlık hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47 nci maddesinde, kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazları birbirlerine tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır. Benzer bir düzenleme 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği şeklinde yapılmıştır.

Bu doğrultuda tahsis işleminin konusu olan taşınmaz mallar, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili kamu idaresinin kullanımına bırakıldığından tahsis yapan ve yapılan idarelerin, bu varlıkları tam ve doğru olarak raporlanmasını teminen tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan 10.10.2006 tarih ve 26315 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tahsisli taşınmaza ilişkin giderler" başlıklı 7 nci maddesinde yer alan; tahsisli taşınmazlarla ilgili olarak harcamalara katılma payı da dâhil her türlü mali yükümlülüklerin ve diğer giderlerin, tahsis yapılan kamu idaresi tarafından ödeneceğine dair hükmüne göre de tahsisli taşınmazlar ile ilgili her türden giderin, tahsis yapılan kurum tarafından karşılanması, dolayısıyla da muhasebe kayıtlarının, tesis edilen bu işlemlere göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu haliyle de tahsisli taşınmazların tahsis bilgisinin muhasebe kayıtlarında ilgili alt kodlar itibarıyla izlenmesi, idarenin tahsise konu taşınmazları üzerindeki malî yükümlülükleri açısından anlam kazanmaktadır.

Nitekim bu husus Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, Maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin düzenlendiği 187 nci maddesi 5 inci fıkrasında; "Kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlar, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanlar yardımcı hesaplar itibarıyla izlenir." şeklinde hüküm altına almış 1, 2, 4 ve 6 ıncı fıkraları ile diğer düzenlemeleri yapılırken, 188,

189, 190, 191, 192 ve 193 ve 203 üncü maddelerinde tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazların niteliklerine göre, 250 Arazi ve arsalar hesabı, 251 Yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabı veya 252 Binalar hesabında, ayrılması gereken amortisman tutarlarının ise Muhasebat Genel Müdürlüğünün Amortisman ve Tükenme Paylarına ilişkin 47 sıra numaralı Genel Tebliği'nin "Tahsisli Taşınmazların Amortisman İşlemleri" başlıklı 7 nci maddesi gereği tahsisli kullanan idare tarafından 257 Birikmiş amortismanlar hesabında, bu hesaplar karşılığında da 500 Net değer hesabında izlenmesine yönelik hesap işleyişleri düzenlenmiştir. Anılan Yönetmeliğe göre 2022 yılı Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında da ilgili varlık hesapları itibarıyla 02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar, 03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar, bu hesaplar karşılığı 500 Net değer hesabı itibarıyla da 11 Tahsis Edilen Taşınmazlar, 12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar, 13 Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı şeklinde ikinci düzey alt kodlara yer verilmiştir.

Yine 27.04.2015 tarih ve 4167 sayılı Muhasebat Genel Müdürlüğü yazısında, herhangi bir taşınmazı tahsis eden ve tahsisli kullanan kurumların muhasebe kayıtlarının nasıl gerçekleştireceğine dair "1.3.Tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi" başlığı altında aynen;

"Taşınmaz maliki kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; 500-Net Değer Hesabına (11.Tahsis Edilen Taşınmazlar) borç, ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (02.Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazın mülkiyet kayıtlarının bulunduğu muhasebe birimlerince yapılacaktır.

Taşınmazın tahsis edildiği kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (03.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) borç, 500-Net Değer Hesabına (12.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 500-Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazı tahsisli olarak kullanan idarenin taşınmaza ilişkin harcamalarını muhasebeleştirilen ilgili muhasebe birimlerince yapılacaktır." şeklinde açıklama yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; taşınmazların

yönetimi ve kontrolü için muhasebenin temel kavramlarından olan tam açıklama kavramı gereği idarelerce tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazlarla ilgili farklı bir kayıt düzeninin bulunduğu ve bu durumdaki taşınmazlarla ilgili yapılacak kayıtların da buna uygun olarak tutulması ve varlıklarının gerçek durumunun mali tablolarda yer almasının sağlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin mülkiyetinde olup diğer kamu idarelerine tahsis edilen 26 adet arsa, bina ve tesis niteliğindeki taşınmazın ve diğer kamu idarelerince Körfez Belediyesine tahsisli kullanılan arsa, bina ve tesis niteliğindeki 9 adet taşınmazın yukarıda açıklanan esaslara göre 250 Arazi ve arsalar hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabının 02 Kamu idaresinin tahsis ettiği taşınmazlar ve 03 Tahsisli kullanılan taşınmazlar yardımcı hesap kodlarında muhasebe kayıtlarının gerçekleştirilmesi gerekirken bu işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, 2022 yılı Bilançosunda, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabının 02 ve 03 yardımcı hesap kodları, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ve 500.11/12/13 Net değer hesabı itibarıyla, varlıkların belediyece belirlenmesi gereken gerçeğe uygun değerleri (rayiç bedeli) toplamı kadar hataya neden olunmuştur.

BULGU 3: Belediyenin Mülkiyetinde Bulunan Bazı Taşınmazların Kayıtlara Alınmaması ve Kayıtlarda Yer Alan Bazı Taşınmazların Tapu Kayıtlarında Farklı Görünmesi

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü kayıtlarında mülkiyeti Belediye adına tescil edilmiş taşınmazların listesi ile Belediyenin kendi uhdesinde yer alan taşınmazlara ilişkin envanter kayıtlarının uyuşmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5 inci maddesinde, Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esas olduğu belirtilmekte ve tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenemiyorsa rayiç değer üzerinden kayda alınması gerektiği ifade edilmektedir.

Anılan Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7 nci maddesinde, ekteki Kayıt Planında

yer alan taşınmazların, cinslerine göre hangi formlara kaydedileceği ifade edilmiş ve kayıtların formlarda yer alan bilgileri içerecek şekilde yapılacağı belirtilmiştir. Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formların daha sonra taşınmaz icmal cetvellerinin hazırlanması amacıyla mali hizmetler birimine gönderileceği, mali hizmetler birimince de bu formların konsolide edilerek Yönetmelik'in ekinde (Ek-7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulması gerektiği düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmeliğin “Kayıt değişikliği işlemleri” başlıklı 11 inci maddesinde kadastro, imar, ifraz, tevhid, cins tashihi, yüzölçüm değişikliği, kat mülkiyeti tesisi, kamuya terk gibi nedenlerle taşınmazda meydana gelebilecek değişikliklerde kayıtlar kapatılıp oluşan taşınmazlar esas alınarak yeni kayıt tesis edileceği, terkin, satış, devir gibi mülkiyeti sona erdiren durumlarda sona eriş nedeni açıklanarak kaydın kapatılacağı, taşınmaza yapılan değer arttırıcı harcamaların taşınmazın değerine ekleneceği, 11 inci madde uyarınca kayıtlarda meydana gelen değişikliklerin en geç yedi gün içinde muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimine ve mali hizmetler birimine; işlemin yapıldığı ayı takip eden ay sonuna kadar, aralık ayı içinde işlem yapılanlar ise aynı ayın sonuna kadar maliki kamu idaresine gönderileceği belirtilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Muhasebe sistemi” başlıklı 49 uncu maddesinde; kamu hesaplarının, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile mali sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerin belirli bir düzen içerisinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulacağı ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un “Kayıt zamanı” başlıklı 50 nci maddesinde ise; bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirileceği belirtilmiştir.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un Geçici 1 inci maddesinde; bu kanunun 1 inci maddesine göre tüzel kişilikleri kaldırılan belediye ve köylerin personeli, her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları, komisyon kararıyla ilgisine göre bakanlıklara, büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşu veya ilçe belediyesine devredileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü kayıtlarında mülkiyeti

Belediye adına tescil edilmiş olan ancak Kurumun taşınmaz yönetiminden sorumlu olan Emlak İstimlak Müdürlüğü kayıtlarında yer almayan 76 adet taşınmazın olduğu tespit edilmiştir.

Ayrıca 6360 sayılı Kanuna göre Hereke ve Kirazlıyalı Belediyelerinin tüzel kişilikleri sona ermiş ve bu belediyeleri ait her türlü taşınmazın Körfez Belediyesi uhdesine geçmesine rağmen, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü kayıtlarında Hereke ve Kirazlıyalı Belediyelerine ait 6 adet taşınmaz kaydının olduğu belirlenmiştir. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü kayıtları ile kurum kayıtlarında farklılık arz eden 6 adet taşınmaza ilişkin durumu idarenin, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne bildirip tüzel kişiliği sona eren belediyeler uhdesinde gözükten taşınmazların tapu kayıtlarından terkin işlemlerinin yaptırılıp, ilgili taşınmazların Körfez Belediyesi adına tescil edilmesinin yapılması gerekir.

Netice itibarıyla Belediyenin taşınmaz kayıtları ile Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü kayıtlarında yer alan farklılıkların giderilip, bahsi geçen kayıtların karşılıklı olarak uyumlu hale getirilmesi ve mülkiyet kazanımlarında kayıtların yapılması, terkin, satış, devir gibi mülkiyeti sona erdiren durumlarda sona eriş nedeni açıklanarak kaydın kapatılması gerekmektedir.

BULGU 4: Belediye Adına Tescil Edilmiş Taşıtlar ile Belediyenin Envanter Kayıtlarında Yer Alan Taşıtlar Arasında Uyumsuzluk Olması

Türkiye Noterler Birliğinden alınan Belediye adına tescil edilmiş taşıtların listesi ile Kurumun taşıtlarına ilişkin envanter kayıtlarının uyuşmadığı görülmüştür.

Kurumun sahip olduğu taşıtlar diğer tüm taşıtlar gibi tescil edilmekte ve noter kayıtlarında yer almaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları ise sahibi oldukları taşıtları ayrıca envanter kayıtlarında tutmakta ve bu kayıtlar vesilesiyle kontrol ve denetim işlemlerini gerçekleştirmektedirler. Gerek noterlerin gerekse de idarelerin kendi bilgi sistemlerinde taşıtlar kayıt altına alındığından her iki kaydın birbiri ile tutarlı olması gerekmektedir.

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

Ayrıca Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5 inci maddesine göre; harcama yetkilileri taşınırın etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak

edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelik'te belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumludurlar.

Yine aynı Yönetmelik'in "Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri başlıklı 6 ncı maddesinde; kullanımda bulunan dayanıklı taşınırları buldukları yerde kontrol etmek, sayımlarını yapmak ve yaptırmak, taşınır kayıt yetkililerinin görev ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

Diğer yandan adı geçen Yönetmelik'in "Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler" başlıklı 32 nci maddesinde ise; kamu idarelerine ait taşınırların, taşınır kayıt yetkililerinin görevlerinden ayrılmasında, yıl sonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayımının yapılacağı, sayımda bulunan miktar ile kayıtlı miktar arasında fark çıkması halinde, miktarlarında farklılık bulunan taşınırların sayımının bir kez daha yapılacağı, yine farklı çıkarsa bu miktarın "Fazla" veya "Noksan" sütununa kaydedileceği belirtilmektedir.

Mezkur mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, Belediyenin taşınır varlıklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde yönetilmesi açısından; varlıklara ilişkin kayıt ve kontrolün sorumlularca sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmesi, sayım ve sayım sonrası işlemlerin düzenli yapılarak kayıtlı durum ile fiili durum arasındaki uyumun sağlanması önem arz etmektedir.

Türkiye Noterler Birliğinden alınan belediye adına tescil edilmiş taşıtların listesi ile belediyenin taşıtlarına ilişkin envanter kayıtlarının karşılaştırılması sonucunda; 6 adet taşıtın belediye adına tescilli olmasına rağmen Kurumun kayıtlarında bulunmadığı tespit edilmiştir.

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

BULGU 5: Taşınırların Hurdaya Ayrılmasında Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının Kullanılmaması

Körfez Belediyesinin 2022 yılı içerisinde Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumuna hurda satışı gerçekleştirdiği ancak satışların muhasebeleştirildiği yevmiye kayıtlarında hurdaya ayrılmış varlıkların ve amortismanlarının izlendiği 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 224 üncü maddesinde, çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için 294 Elden

Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar hesabının kullanılacağı, 225 inci maddesinde satılmak suretiyle elden çıkarılanlara ilişkin kayıtlı değerlerinin bu hesaba alacak kaydı yapılması gerektiği, 228 inci maddesinde ise elden çıkarılacak stoklar ve duran varlıklar için ayrılmış olan amortisman tutarlarını izlemek için de 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılacağı belirtilmektedir.

Yapılan denetimlerde, İdarenin 2022 yılı içerisinde hurdaya ayırdığı taşınırları Makine Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi Hurda İşletmesi Müdürlüğüne sattığı anlaşılmıştır. Ancak hurdaya ayırma işlemlerine ilişkin muhasebe kayıtlarında 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının kullanılmadığı görülmüştür. Ayrıca söz konusu taşınırlar için ayrılmış 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabında kayıtlı tutarın birikmiş amortismanın bulunduğu, hurdaya ayırmaya ilişkin muhasebe kaydında bahsi geçen tutarın da 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına kaydedilmediği, hurdaya ayrılan taşınırların hurdaya ayrıldıklarında ilgili varlık hesabından kaydının düşüldüğü tespit edilmiştir.

İdarenin kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıklarla ilgili olarak, hurdaya ayrılma işlemi ile birlikte duran varlığın duran varlık hesabından düşülerek 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına alınması, hurdaya ayrılan duran varlık için ayrılmış amortisman tutarının 257 Birikmiş Amortisman Hesabından 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alınarak yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine riayet edilerek işlemlerini yerine getirmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Yapımı Süren veya Yapımı Tamamlanmış Olan Yatırımların İlgili Hesaplarda İzlenmemesi

Yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü malzeme ve işçilik giderleri ile genel giderlerin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'na alınmadan doğrudan ilgili duran varlıklar hesabına alınarak muhasebeleştirildiği, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilen ve geçici kabulü yapılmış olan yatırımların ise ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının niteliğini tanımlayan 204 üncü maddesinde bu hesabın; yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği

tarihte ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılacağı hususu düzenlenmiştir.

Buna göre yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabındaki tutarların geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte veya iş fiilen tamamlandığı tarihte bu hesaptan çıkartılıp ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılması gerekmektedir.

Uygulamada yapımı süren bazı maddi duran varlıklar için geçici kabulden önce yapılan madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı yerine ilgili duran varlık hesabında izlendiği, diğer taraftan geçici kabul işlemi yapılmış olan sosyal tesise ilişkin madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmeye devam edildiği ve bu yatırımın ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Her ne kadar kamu idaresi tarafından 2023 yılı itibariyle bulgu doğrultusunda işlem tesis edilmeye başlandığı belirtilmiş olsa da, söz konusu hata 2022 yılı mali tablolarını etkilemiştir.

Yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin geçici kabul işlemi yapılıncaya kadar 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nda izlenmesi, geçici kabulü yapıldıktan sonra ise ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılması gerekmektedir.

BULGU 7: Amortisman Uygulamalarında Eksiklikler Bulunması

a) Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması

Amortisman tabi bazı maddi duran varlıklar için amortisman ayrılmadığı, bazı maddi duran varlıklar için kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna ilişkin 187 nci maddesinin (ç) bendinde bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı; bu Yönetmelik kapsamındaki kamu idarelerince muhasebe sistemine dahil edilen maddi duran varlıklardan hangilerinin amortisman tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranları ile ilgili olarak Maliye Bakanlığınca

belirlenen esas ve usullerin uygulanacağı belirtilmiş; “Tutulacak Diğer Defterler” başlıklı 18 inci bölümünün 491 inci maddesinde ise Duran Varlıklar Amortisman Defteri mahalli idareler tarafından tutulacak defterler arasında sayılmıştır.

Maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi için kullanılan 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı da aynı Yönetmelik’in 202 nci ve 203 üncü maddelerinde açıklanmıştır.

Amortisman ve tükenme payı ayrılmasına ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranlarının neler olacağı ise 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Amortisman ve Tükenme Payları” başlıklı 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği ile belirlenmiş olup Tebliğ’in 9 uncu maddesinde amortisman tabi her bir varlığın Tebliğ eklerinde (Ek-2) yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemeler neticesinde, bazı duran varlıklar için amortisman ayrılmadığı ve kayıtlı değerlerinden fazla amortisman ayrılan varlıklar bulunduğu tespit edilmiştir. Bu durum 2022 yılı Bilançosunda; ilgili varlıkların ve 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının hatalı bilgi içermesine sebep olmuştur.

Bu itibarla duran varlıklara ilişkin olarak ilgili mevzuatları doğrultusunda envanter çalışmalarının yapılması ve amortisman tabi olan varlıklar için amortisman tebliğlerine uygun olarak amortisman ayrılması gerekmektedir.

Hatalı amortisman uygulamalarına aşağıdaki tabloda ayrıntılarıyla yer verilmiştir;

Tablo 9: Hatalı Amortismanlar Tablosu

Hesap Kodu	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
251.01.01	Boru Hatları	577.720,39	0,00	577.720,39
252.01.01.04.13	Düğün, Tören ve Konferans Salonları	14.897.313,69	0,00	14.897.313,69
252.01.01.09.01	Alışveriş ve İş Merkezleri	25.721.374,45	0,00	25.721.374,45
255.01.03	Koruyucu Giysi ve Malzemeler	3.958,04	4.447,74	-489,7
252.01.02.07.99	Diğer Binalar	1.276.739,43	0,00	1.276.739,43
252.01.04.05.02	Spor Salonları	4.289.233,02	0,00	4.289.233,02

b) Amortisman Defteri Tutulmaması

Kurum bünyesinde “Duran Varlıklar Amortisman Defteri”nin tutulmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187 nci maddesinin ikinci fıkrası (ç) bendinde bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı hükme bağlanmış, 491 inci maddesinde tanımlanan "Duran Varlıklar Amortisman Defteri" (Örnek- 65) de mahalli idareler tarafından tutulacak diğer defterler arasında sayılmıştır. Yönetmelik'in 202 ve 203 üncü maddelerinde de, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesine ilişkin olarak 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının niteliği ve işleyişine açıklık getirilmiştir.

Ayrıca 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 47 sıra No.lu Amortisman ve Tükenme Paylarına İlişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 9 uncu maddesinde amortisman tabi her bir varlığın Tebliğ ekinde yer alan "Duran Varlıklar Amortisman Defteri"ne kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; Belediye tarafından "Duran Varlıklar Amortisman Defteri" tutulmadığı, dolayısıyla duran varlıkların amortisman hesaplamalarında edinim tarihlerinin göz ardı edildiği, herhangi bir sebeple kayıtlardan çıkan duran varlıklara ilişkin ne kadar amortisman ayrıldığıнын takibinin yapılmadığı ve bu nedenlerle amortisman süresi dolmuş olan duran varlıklar için amortisman ayrılmaya devam edilebildiği tespit edilmiştir.

Belediyenin aktifinde bulunan duran varlık sayısının ve çeşidinin çokluğu, her birinin aktife giriş tarihlerinin ve amortisman oranlarının farklı olması ve duran varlıklar amortisman defteri'nin kullanılmıyor olması sebebiyle, muhasebe kayıtlarında 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabında izlenen duran varlıklara ilişkin amortisman tutarlarının kesinliği net değildir.

Aynı zamanda ayrılan amortisman tutarları, 630 Giderler Hesabı ile faaliyet gideri olarak muhasebe kayıtlarına yansımak durumunda olduğundan, yıl sonunda faaliyet gelir ve giderlerinin durumuna göre şekillenen faaliyet sonucu, net olarak ortaya konulamayan amortisman giderleri kadar belirsizlik içermektedir.

Bu itibarla, bu gibi belirsizliklerin önüne geçebilmek ve amortismanların mevzuata uygun olarak ayrılabilmesini sağlayabilmek için duran varlıklar amortisman defteri'nin tutulması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınmaz Satış İşlemlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Belediyenin mülkiyetinde olan bina, arsa ve hisse satış işleminin muhasebeleştirilmesinde satış değerinin tamamının ilgili maddi duran varlık hesabından düşüldüğü, satış değeri ile kayıtlı değer arasındaki farkın faaliyet hesaplarına kaydedilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, 250 Arazi ve Arsalar Hesabına ilişkin “Hesabın işleyişi” başlıklı 189 uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin (1) numaralı alt bendinde,

“Satılan arsa ve arazilerin, bir taraftan kayıtlı değeri bu hesaba, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu fark 600-Gelirler Hesabına alacak, satış bedeli 100- Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumsuz fark 630-Giderler Hesabına borç; diğer taraftan satış bedeli 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir.”

252 Binalar Hesabına ilişkin “Hesabın İşleyişi” başlıklı 193 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin (1) numaralı alt bendinde;

“Satılan binaların, bir taraftan kayıtlı değeri bu hesaba, satış bedeli ile net değeri arasındaki olumlu fark 600-Gelirler Hesabına, satış bedeli 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara, ayrılmış olan amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına, satış bedeli ile net değeri arasındaki olumsuz fark ve mevzuatı gereğince diğer kamu idareleri adına ayrılan paylar 630-Giderler Hesabına borç; diğer taraftan satış bedelinden bütçeye gelir kaydedilmesi gereken tutar 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir.”

hükümleri yer almaktadır.

Buna göre, satışı yapılan arsa veya arazinin kayıtlı değeri 250 Arazi ve Arsalar Hesabına alacak, satış değeri ile kayıtlı değeri arasında olumlu fark var ise 600 Gelirler Hesabına alacak, olumsuz fark var ise 630 Giderler Hesabına borç kaydedilecektir. Ayrıca satışı yapılan binaların

kayıtlı değeri 252 Binalar Hesabına alacak, satış değeri ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu fark 600 Gelirler Hesabına alacak, olumsuz fark var ise 630 Giderler Hesabına borç kaydedilecektir.

Muhasebe kayıtları üzerinde yapılan inceleme neticesinde, bina, arsa ve arazilerin ilk edinme tarihinde kayıtlara maliyet bedeli ile alınmayıp, satış sonrası satış bedeli üzerinden kayıtlara alınması nedeniyle 2022 yılı içerisinde satış işlemleri tamamlandıktan sonra 250 Arazi ve Arsalar Hesabına veya 252 Binalar Hesabına alacak, 102 Bankalar Hesabı 100 Kasa Hesabına borç kaydı yapıldığı belirlenmiştir. Fakat Muhasebe kayıtlarının ilk edinme tarihinde doğru şekilde yapılmaması, satış değeri ile maliyet bedeli arasında oluşan olumlu veya olumsuz farkın tespit edilememesine neden olmuştur. Olumlu veya olumsuz farkın tespitinin yapılamamasından dolayı 600 Gelirler veya 630 Giderler Hesapları kullanılmamış ve mali tabloların doğru bilgi sunmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, mali tabloların doğru bilgi sunmasını teminen taşınmaz satış kayıtlarının yukarıda ifade edilen mevzuat hükümleri doğrultusunda ilgili hesapların kullanılarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınmaz Bilişim Sistemi ile Muhasebe Sistemi Arasında Entegrasyon Olmaması

Belediye sınırları içerisindeki tüm taşınmazların idare edildiği Netigma isimli program ile Belediyenin hali hazırda kullanmakta olduğu Sysis isimli muhasebe programı arasında bir entegrasyonun olmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5 inci maddesinde; taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerinin, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması olduğu belirtilerek taşınmazların kayıt planına ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in "Dosyalama" başlıklı 9 uncu maddesinde ise; kamu idarelerince bu Yönetmelik'in 7 nci maddesine göre kaydedilen her taşınmaz için taşınmaz ile aynı numarayı taşıyan birer dosya düzenlenmesi gerektiği ifade edilerek dosya kapsamında bulundurulması zorunlu olan belgelere ilişkin ayrıntılı hükümlere yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediye sınırları içerisindeki taşınmazları sayısal veri tabanı üzerinden kullanılan bilişim sistemi olan Netigma isimli program ile kayıt altına alındığı

belirlenmiştir. Bu sistem sayesinde taşınmazların parsel, yüz ölçümü, imar durumu, panoramik görüntü, taşınmazlara ilişkin sayısal veriler ile diğer özelliklerine ait detaylara anlık olarak ulaşıldığı anlaşılmıştır. Ancak, her ne kadar bu tür veriler kullanılan bilişim sistemi üzerinden sağlansa da, bu verilerin Belediyenin kullanmakta olduğu Sysis isimli muhasebe sistemi ile entegrasyonu sağlanabilmiş değildir.

Sonuç olarak, Belediye taşınmazlarına yönelik yapılan bir işlemin veya değişikliğin mali tablolara tam, doğru ve güvenilir şekilde yansıtılabilmesi amacıyla güncelleme işlemlerinin tamamlanıp söz konusu sistemler arasında tam anlamıyla entegrasyon sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Tapuda Belediye adına kayıtlı taşınmazların bir kısmının cins tashihlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 4 üncü maddesinde; cins tashihi; Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi şeklinde tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10 uncu maddesinde; Kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapacağı ve tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye ait olduğu belirtilmiştir.

Yapılan taşınmaz denetimi sonucunda, idarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan 134 adet taşınmaz olduğu tespit edilmiştir.

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

BULGU 4: Tahsisli Olarak Kullanılan Belediye Hizmet Binasının Yönetmelik Hükümlerine Aykırı Olarak Yeniden İnşa Edilmesi

Belediyeye tahsis edilen taşınmazın, yatırım projesi hazırlanmadan, yatırım programına

alınmadan ve ön tahsis yapılmadan yönetmelik hükümlerine aykırı olarak mevcut yapının yıkılıp yerine yeni hizmet binasının yapıldığı ve yeni hizmet binası olarak kullanılan taşınmazın kullanım şekli ile tapu kayıtlarının uyuşmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis Ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 3 üncü maddesinde; *"Mülkiyeti kendilerinde kalması koşuluyla kamu idarelerince, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazların, birbirlerine veya köy tüzel kişiliklerine; Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin ise, Maliye Bakanlığınca hizmetin devamı süresince kamu idarelerinin veya köy tüzel kişiliklerinin bedelsiz olarak kullanımına bırakılmasını"* tahsis olarak tanımlandığı,

"Ön ve kesin tahsis ile süresi" başlıklı 6 ncı maddesinde; *"Kamu idareleri, üzerinde tesis yapılması plânlanan ve tahsis talebinde bulunulan taşınmazları, talepte bulunan kamu idarelerine, tahsis amacına yönelik olarak yatırım projesinin hazırlanması, yatırım programına alınması ve tesis/ bina inşaatına başlanması amacıyla iki yıla kadar ön tahsis yapabilirler. Adına ön tahsis yapılan kamu idaresi tarafından, ön tahsis süresi içerisinde bu iş/işlemlerin yapılması ve buna ilişkin belgeler ile mahallinde düzenlenen tespit tutanağının gönderilerek talepte bulunulması halinde ön tahsis, hizmetin devamı süresince olmak üzere kesin tahsise dönüştürülür. Ancak, tahsise konu taşınmazın aynen kullanılmak üzere tahsisi durumunda ön tahsis işlemi yapılmaksızın doğrudan kesin tahsis işlemi yapılabilir.*

(2) *Birinci fıkrada yer alan koşulların yerine getirilerek kesin tahsis talebinde bulunulmaması, süresiz tahsis edilen taşınmazın iki yıl süre ile tahsis amacına uygun olarak kullanılmaması veya tahsis amacı dışında kullanılması halinde, tahsis işlemi herhangi bir yazışmaya gerek kalmaksızın kendiliğinden kalkmış sayılır."*

hükmü yer almaktadır.

22.08.2007 yılında Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından 214 Ada/37 Parsel numaralı 4 katlı 56 odalı misafirhanenin "Belediye hizmet binası" olarak, 214 Ada/38 Parsel numaralı 2 katlı misafirhanenin ise "hizmet binası" olarak belediyeye tahsisi gerçekleşmiştir. Fakat tahsisi yapılan taşınmazların, tapu kayıtlarında arsa vasfı taşıdıkları ancak cins değişikliği işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

18.10.2010 tarihinde imzalanan Tahsisli Taşınmaz Teslim ve Tesellüm Tutanağıyla birlikte 214 Ada/38 Parsel numaralı taşınmazın tahsis amacı "Belediye hizmet binası yapımı"

olarak değiştirilmiş ve süresi 2 (iki) yıl olarak belirlenmiştir. Diğer taraftan 214 Ada/37 Parsel numaralı 4 katlı 56 odalı misafirhane için herhangi bir işlem yapılmamıştır.

18.10.2010 tarihinde imzalanan Tahsisli Taşınmaz Teslim ve Tesellüm Tutanağına istinaden 214 Ada/37 Parsel numaralı 4 katlı 56 odalı misafirhane ve 214 Ada/38 Parsel numaralı 2 katlı misafirhane yıkılarak iki parsel üzerinde tek bir yapıdan oluşan Belediye hizmet binası yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen yönetmelik hükmünde de belirtildiği üzere tahsis edilen taşınmazların üzerinde yapı tesis etmek için ilgili idareden ön tahsis yapılmalı ve gerekli süre sonunda ön tahsis işleminin kesin tahsis işlemine dönüştürülmesi gerekmektedir. Fakat idare Tahsisli Taşınmaz Teslim ve Tesellüm Tutanağında 214 Ada/38 Parsel numaralı taşınmazda Belediye hizmet binası yapacağını taahhüt etmesine rağmen tahsis edilen iki parseli birleştirmiş ve 214 Ada/37 Parsel numaralı taşınmaz üzerine belediye hizmet binası inşa etmiştir.

Sonuç olarak, tahsis işlemlerinin yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde eksikliklerinin giderilmesi ve yeni hizmet binası olarak kullanılan taşınmazın kullanım şekli ile tapu kayıtlarının uyumlu hale getirilmesi için gerekli çalışmalar yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Belediye Tarafından Kiraya Verilen Taşınmazların Yapı Ruhsatının Bulunmaması

Belediye'nin kiraya verdiği taşınmazlardan 16 sınıf yapı ruhsatı olmaksızın faaliyet gösterdiği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 5 inci maddesine göre yapı; karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesislerdir.

İmar Kanunu'nun 21 inci maddesine göre, bu Kanun kapsamına giren bütün yapılar için, Kanun'da belirtilen istisnalar dışında, belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınması gerekmektedir. Kanun'un 22 nci maddesinde ruhsatın nasıl alınacağına dair detaylara yer verilmiştir. Buna göre yapı sahipleri veya kanuni vekillerinin, yapı ruhsatı almak için belediye veya valilik bürolarına müracaat etmeleri gerekmektedir. Müracaat dilekçesine sadece tapu, mimari proje, statik proje, elektrik ve tesisat projeleri, resim ve hesapları, röperli veya ebatlı kroki eklenmesi gereklidir.

Kanun'un 26 ncı maddesinde ise, kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya

yaptırılacak yapılar için daha kolay bir süreç getirilmiş, uygulama imar planlarında o maksada tahsis edilmiş ve mülkiyeti belgelenmiş olmak kaydıyla uygulama projesinin ön hazırlık dokümanı niteliğindeki avan proje ile yapı ruhsatı alınabileceği belirtilmiştir.

Konu ile ilgili yerinde yapılan denetimde Körfez Belediyesi tarafından kiraya verilen taşınmazların yapı ruhsatlarının olup olmadığı incelenmiştir. Buna göre, kiraya verilen taşınmazlardan 16 sınıfın yapı ruhsatının bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yapı ruhsatı olmadan kullanılan binaların “kaçak yapı” olarak nitelendirildiği dikkate alındığında, bunların ruhsatlandırma işlemlerinin çözüme kavuşturulması gerekmektedir.

BULGU 6: Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı ile Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak Ödenekler Hesabının Bakiyelerinin Uyumsuz Olması

Yıl içerisinde bütçedeki ödeneğine dayanılarak verilen ve mali yılın sonuna kadar mahsubu yapılamayan iş avans ve kredilerinin, mahsup dönemine aktarılmasına ilişkin yevmiye kayıtlarında ödenek hesaplarının kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 136 ncı maddesinde 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabının, verilen avans ve kredilerden mahsup dönemine aktarılan tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir. Aynı Yönetmelik'in 138 inci maddesinde, yılı bütçesinden karşılanmak üzere verilen iş avans ve kredileri ile personel avanslarından, mahsup dönemine aktarılanların 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesaba borç, ilgisine göre 160 İş Avans ve Kredileri Hesabı veya 161 Personel Avansları Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmektedir. Aynı Yönetmeliğin 430 uncu maddesinde ise, mahsup dönemine devreden ön ödemeler karşılığı saklı tutulacak ödenek miktarının bir taraftan 906 Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak Ödenekler Hesabına borç, 900 Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabına alacak; diğer taraftan 901 Bütçe Ödenekleri Hesabına borç, 907 Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmektedir. Bu açıklamalar gereğince 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesap bakiyesi kadarki tutarın, mahsup döneminde kullanılmak üzere 906 ve 907 no.lu hesaplarla ödeneğinin saklanması ve bu hesapların bakiyelerinin 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesap bakiyesiyle aynı olması gerekmektedir.

160 İş Avans ve Kredileri Hesabında takip edilen ve işlemleri devam ettiğinden mahsup dönemine aktarılan 3.274.373,76 TL tutarındaki avans, sene sonunda 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabına alınmış ancak bu kayıtlar yapılırken ödenek aktarımları

yapılmadığından, sene sonu bilançosunda 906 Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak Ödenekler Hesabı ile 907 Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler Hesapları bakiye vermemektedir.

Sonuç olarak, mahsup dönemine aktarılan iş ve avans kredilerinin 906 Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak Ödenekler Hesabı ile 907 Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler Hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi

Bütçe giderlerinin hak sahiplerine ödenmesi aşamasında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen öncelik sırasına uyulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen Giderler Ve Bütçeleştirilmiş Borçlar" başlıklı 34 üncü maddesi uyarınca; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerekmektedir.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 no.lu "Hesaba İlişkin İşlemler" başlıklı 249 uncu maddesinin (b) bendine göre bütçe emanetine alınan tutarlardan gerek mali yıl içinde, gerekse yılı geçtikten sonra yapılacak ödemeler için muhasebe işlem fişi düzenlenir. Bütçe emanetlerine alınan tutarlar muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenir. Tutarın emanete alınması sırasında istihkak sahibine verilen veya istihkak sahibine verilemediği için muhasebe biriminde saklanan muhasebeleştirme belgesinin bir nüshası muhasebe işlem fişine bağlanır.

Emanete alınan tutar bir defada ödenemediği takdirde, daha sonra yapılacak ödemelere ilişkin fişe, ilk ödemeye ait fişin yevmiye tarih ve sayısı yazılmalı; söz konusu mevzuat hükümleri çerçevesinde nakit yetersizliği gibi nedenlerle ödenemeyip Bütçe Emanetleri hesabına alınan tutarlar ise, daha sonra hesaba alınış sırasına göre ödenmelidir. Dönem sonlarında emanet hesabındaki tutarlar, zamanaşımı süreleri gözetilerek, bu hesabın alt

hesaplarına borç ve alacak kaydı yapılarak güncellenmeli; Malın veya hizmetin alındığı malî yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen bütçe emanetleri ise, bütçeye gelir kaydedilmelidir.

İdare tarafından Bütçe Emanetleri Hesabının mevzuatta öngördüğü şekilde çalıştırılmadığı ve bu hesaptaki tutarların emanete alınış sırasına göre, ödenmediği tespit edilmiştir. Mevzuatta öngörülen sıralamaya riayet edilmemesi nedeniyle alacaklılar tarafından idareye karşı başlatılacak hukuki süreçler, idareyi icra harçları, mahkeme giderleri, faiz gibi ek külfetlere katlanma riskiyle karşı karşıya bırakabilecektir.

Sonuç olarak, bütçe emanetleri hesaplarına alınan tutarların ilgililerine ödenmesinde, kayda alınış sırasının gözetilmesi ve bu sıralamaya göre ödemelerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 8: Kamu İdarelerine Ait Paylar İle Sosyal Güvenlik Primlerinin Mevzuatta Öngörülen Sürelerde Ödenmemesi ve Vadesi Geçen Borçlar İçin Ek Faiz Yüküne Katlanması

Vadesi geçmiş emekli sandığı keseneği, işsizlik keseneği ile kamu idarelerine ait ödenmemiş paylar nedeniyle bütçeye yüksek tutarda faiz yükü getirildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 34 üncü maddesinde; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği, ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verileceği hükmü yer almaktadır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; yukarıda belirtilen Kanun hükmü doğrultusunda işlem yapılmadığı; vadesi geçmiş kamu idarelerine ait paylar (Kültür Varlıklarını Koruma Katkı Payı, Kalkınma Ajansı Payı), emekli keseneği ile işsizlik keseneği primleri bulunmasına rağmen diğer ödemelere öncelik verilmesi nedeniyle yıllar itibarıyla biriken ve vadesi geçmiş kamuya olan borçların olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu borçlar yapılandırılmakla birlikte İdare ciddi tutarda faiz ödemek durumunda kalmaktadır.

2016 yılından itibaren kamu alacaklarının yapılandırılmasına ilişkin çıkarılan kanunlar;

- 6736 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun,

- 7020 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda ve Bir Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,
- 7143 sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun,
- 7256 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Yukarda yer verilen kanunlar çerçevesinde vadesinde ödenmeyen toplam 42.066.567,03 TL anapara borç yapılandırılmış, İdareye toplam 32.005.697,67 TL ek faiz yükü getirilmiştir.

Sonuç olarak, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması için emekli sandığı kesenekleri, işsizlik sigortası kesenekleri ve kamu idarelerine ait payları süresinde ödemesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 9: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının Zamanında Gönderilmemesi

Belediye tarafından emlak vergisinin %10 u nispetinde ek tahakkuk yapılarak mükelleflerden tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına aktarılmasında gecikmeye sebebiyet verildiği 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 paylarının 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.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yukarıda il özel idarelerine atfedilmiş görevlerin il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca yerine getirileceğine ilişkin “Çeşitli Hükümler” başlıklı 3 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı *Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’nun 12’nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca kullanılır ve yürütülür (...)*” hükmünün bir gereği olarak bu paylar büyükşehir olmuş illerde ilçe belediyeleri tarafından ilgili Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına (YİKOB) aktarılacaktır.

Diğer yandan, 2863 sayılı Kanun’a dayanılarak çıkarılan 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.

Mezkûr 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 Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına beyan edilmesi ve aynı süre içinde ödenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, taşınmaz kültür varlıklarının korunması için 2022 yılı içerisinde tahsil edilen 5.674.287,32 TL katkı paylarının süresinde Kocaeli Defterdarlığı bünyesinde

açılan hesaba aktarılmadığı, bu nedenle ilgili idarenin İller Bankasına başvuruda bulunduğu ve söz konusu katkı paylarının belediyenin merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payından İller Bankası tarafından kesildiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin 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 10: Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi

Sayıştay ilamları cetvelinin incelenmesi neticesinde, 2014 yılına ait ilamda 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 7 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 anlaşılacağı 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.

2014 yılına ilişkin kesinleşen Sayıştay İlamından kaynaklanıp halen tahsil edilmemiş bulunan toplam 40.377,64 TL tutarındaki kamu alacağının mevzuatta öngörülen yasal faizleriyle birlikte tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 11: Belediye Meclisi Kararı Gerektiren İşlemlerin Meclis Kararı Olmaksızın Yapılması

İdare tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım ve onarım işlerini gerçekleştirirken yahut merkezi idareye ait asli görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla aynı ihtiyaçları karşılamak üzere yapılan işlemlerin Belediye Meclisince karar alınması gerektiği halde, Meclis kararı olmaksızın gerçekleştirildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75 inci maddesinde; "*Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;*

a) Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır.

b) Mahallî idareler ile merkezî idareye ait asli görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynı ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilir.

...” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; Belediyenin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım ve onarım işlerini gerçekleştirirken yahut merkezi idareye ait asli görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla aynı ihtiyaçları karşılarken meclis kararı alınması gerekmektedir.

Ancak idare tarafından belediye sınırları içerisindeki merkezi idare kurumlarına ait binaların bakım onarım işleri ile yine bu kapsamdaki kamu idarelerinden talep edilen aynı ihtiyaçların karşılanmasında meclis kararı alınmaksızın iş ve işlemler gerçekleştirilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu veya diğer kanunlarla belediyelere addedilmiş görevlerin yerine getirilmesi esnasında, yetkili organların mevzuat hükümlerinde belirtilen usullere uyması gerekmektedir.

BULGU 12: Giderleri İdare Bütçesinden Karşılanan Dağıtım Tesislerinin Elektrik Dağıtım Şirketine Devredilmemesi

Dağıtım şirketince yapılması gereken ancak enerji müsaadesi alınabilmesi için çeşitli nedenlerle idare bütçesinden dağıtım tesis giderlerinin karşılandığı, söz konusu dağıtım tesislerinin elektrik dağıtım şirketine devredilmediği görülmüştür.

Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin 3 üncü maddesinde, dağıtım tesisi, bağlantı hattı ve bağlantı noktasının tanımları yapılmış olup, Yönetmelik'in 15'inci maddesinde, bağlantı noktası dâhil olmak üzere bağlantı noktasından itibaren geri kalan hattın dağıtım tesisi olduğu açıkça hüküm altına alınmıştır.

Dolayısıyla alçak gerilim (AG) seviyesinden bağlı tüketiciler için enerjinin yapı bina giriş noktalarına kadar getirilmesi, orta gerilim (OG) seviyesinden bağlı tüketiciler için tüketim tesislerine ait şalt sahalarının (trafoların) bittiği noktadan sonraki nihayet direğine kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin sorumluluğundadır.

Dağıtım şirketinin, ihtiyaç sahibi kişi ve kurumların enerji talebini, meskûn mahal içinde ve meskûn mahal dışında farklı zaman dilimlerinde söz konusu Yönetmelik'in 10 uncu maddesine göre, AG şebekesi tesis edilmesi durumunda en fazla 6 ay içinde, OG şebekesi tesis edilmesi durumunda en fazla 18 ay içinde (trafo dâhil) karşılaması ve gerekli şebekeyi tesis ederek enerjiyi sağlaması gerekmektedir.

Bu durumda yukarıda belirtildiği üzere (meskûn mahal içinde veya dışında) enerjinin bina giriş noktalarına kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin sorumluluğunda olmakla beraber, aynı Yönetmelik'in 10/A maddesinin 4-c fıkrasında, dağıtım şirketi tarafından bildirilen sürenin uzun bulunması halinde Yönetmelik'in 21 inci maddesine göre gerekli yatırımın bağlantı başvurusu yapan gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılabileceği ifade edilmiştir.

Dağıtım şirketi ile başvuru sahibi arasında imzalanan tesis yapım sözleşmesine göre başvuru sahibince üstlenilip ödenen yatırım bedelinin dağıtım şirketince en fazla 12 eşit taksitle geri ödenmesi gerektiği ve geri ödemenin nasıl ve ne şekilde yapılacağı hususları Yönetmelik'in 21 inci maddesinde açıklanmıştır.

Öte yandan söz konusu Yönetmelik'in 10/B maddesinde, dağıtım tesislerin dağıtım şirketine ne zaman ve ne şekilde devredileceği de açıklanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in Geçici 1 inci ve 2 nci maddelerinde ise bu Yönetmelik'in yayımı

tarihinden önce gerçek veya tüzel kişiler tarafından yaptırılan trafo yatırımlarına ait işlemlerin nasıl yapılacağı da hüküm altına alınmıştır.

Dolayısı ile ilgili kamu binalarının hizmete açılmasının gecikmemesi için İdarece karşılanan enerji dağıtım şirketi uhdesindeki söz konusu yatırım tesis giderlerinin ilgili enerji dağıtım şirketinden yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince geri alınması gerekmektedir.

Bununla beraber söz konusu tesis ve trafoların bakımının yüksek maliyet, teknik donanım ve uzmanlık gerektirmesi nedeniyle bu tesislerin kaydi olarak da müştemilatı ile birlikte ilgili dağıtım şirketine devredilmesi gerektiği; ayrıca elektrik bağlantı talep yazısının, bina tamamlandıktan sonra değil, ihale öncesi yazılarak enerji bağlantı noktasının önceden belirlenmesi ve bu şekilde dağıtım şirketine gerekli yatırım ve tesisi yapabilmesi için zaman tanınması yerinde olacaktır.

BULGU 13: Bazı Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyat Tespitinin Mevzuata Uygun Olmaması

Bazı yapım işlerinde, işin yaklaşık maliyetinde ve birim fiyat teklif cetvellerinde yer almayan imalatların yapılabilmesi için tespit edilen yeni birim fiyatlarda kullanılan yöntemin mevzuata uygun olmadığı görülmüştür.

Yeni birim fiyatların tespiti hususunda gerekli usul ve esaslara ilişkin temel düzenleme Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22 nci maddesinde yer almaktadır.

Sözleşme eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin (YİGŞ) "Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22 nci maddesinde, işin devamı sırasında idarece yapılması gerekli görülen iş kalemlerinin yeni birim fiyatlarının, kaynakların verimli kullanılması ilkesi gözetilerek idare tarafından gerekli inceleme, tahkik ve karşılaştırmaların yapılması şartıyla maddenin ikinci fıkrasında gösterilen analizlere maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen rayiçlerden birinin, birkaçının veya tamamının uygulanması suretiyle sözleşmede bulunmayan bir iş kalemi birim fiyatının idare ile yüklenici arasında imzalanan yeni fiyat tutanağına bağlanmak suretiyle tespit edilmesi öngörülmektedir.

Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin bedellerinin tespitinde uygulanacak analiz ve rayiçlere ilişkin ise söz konusu maddede;

" ... Yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre aşağıdaki

sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden biri kullanılır:

a) Yüklenicinin birim fiyatlarının/teklifinin tespitinde kullanarak teklifi ekinde veya aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında idareye sunduğu ve yeni iş kalemi/grubu ile benzerlik gösteren iş kalemlerine/gruplarına analizler dikkate alınarak oluşturulacak analizler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut olan ve yeni iş kalemine/grubuna benzerlik gösteren analizler dikkate alınarak oluşturulacak analizler.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan iş kalemleri/gruplarına ait maliyet analizleri dikkate alınarak oluşturulacak analizler.

ç) Yeni iş kaleminin/grubunun yapılması sırasında tutulacak puantajla tespit edilecek malzeme miktarları, işçi ve makinelerin çalışma saatleri ile diğer tüm girdiler esas alınarak oluşturulacak analizler.

(3) İş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabilir:

a) Varsa yüklenicinin teklifinin veya aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında idareye verdiği teklif rayiçler.

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler.

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar.

ç) İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri....”

Hükümlerine yer verilmiştir.

Tablo 10: Hatalı Yeni Birim Fiyat Uygulaması Yapılan İşler

İşin Adı	İhale Kayıt Numarası	Sözleşme Bedeli (TL)
2022 yılı Kamu Binaları Tadilat Bakım ve Onarım Yapım İşİ	2022/303691	5.172.950,43
Körfez İlçesi Kamu ve Hizmet Binaları Bakım Onarım ve Tadilat Yapım İşİ	2022/758592	12.467.740,00

Yukarıdaki tabloda örnek olarak ikisinin ismine yer verilen ve projesiz şekilde gerçekleştirilen bazı yapım işlerinde, yaklaşık maliyet ve teklif birim fiyat cetvellerinde yer almayan ve işin devamı sırasında yapılmasına karar verilen çok sayıda imalat için özel birim fiyatlar belirlenmiştir. Ancak bu imalatlar için herhangi bir analiz kullanılmayıp yalnızca özel birim fiyatın ismi ve kullanılacak ölçü birimine göre (ton, metre, metre kare gibi) imalatın bir birimine ilişkin fiyat verilecek şekilde oluşturulan matbu teklif cetvelleri ile piyasadan üç firmadan teklif alınarak (matbu form üzerinde yine matbu şekilde fiyatların yazıldığı, herhangi bir tarih bilgisinin yer almadığı, yalnızca firmaların kaşe ve imzasının olduğu cetveller) tekliflerin ortalaması üzerinden gerçekleştirilmesi istenen imalatların birim fiyatlarının tespiti yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmüne göre sözleşmenin uygulanması sırasında yeni bir imalata ilişkin birim fiyatın tespit edilebilmesi için öncelikle mevzuattaki sıralamaya göre bir analiz oluşturulması daha sonra oluşturulan bu analize yine mevzuatta belirlenen rayiçlerden birinin, birkaçının veya tamamının uygulanması suretiyle fiyat tespiti yapılması gerekmektedir.

Ancak söz konusu yapım işlerinde, işin devamı sırasında yapılmasına karar verilen imalatlar için bir analiz oluşturulmadığı ve bu imalatlar için belirlenen piyasadan üç firmadan teklif alınmak suretiyle ortalama üzerinden hesaplanan fiyat tespiti yönteminin de mevzuatta yer verilen uygulanabilecek rayiçler arasında yer almadığı görülmektedir. Dolayısıyla bahsedilen işler kapsamındaki birçok imalat için yeni birim fiyat tespiti mevzuata uygun gerçekleştirilmemiştir.

Bu itibarla, yapım işlerinde, yeni birim fiyat tespitlerinin mevzuat hükümlerine uygun yapılması gerekmektedir.

BULGU 14: Bazı Yapım İşlerinin İhale ve Uygulama Aşamalarında Mevzuata Aykırılıklar Bulunması

Bazı yapım işlerinde, ihale konusu işe ait proje, teknik şartname, metraj ve mahal listeleri olmadan ihaleye çıkıldığı ve yaklaşık maliyet tespiti yapıldığı, bu işlerin uygulamasında mevzuatta iş artışı yapılabilmesi için belirlenmiş gerekli şartlar sağlanmadan iş artışı yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62 nci maddesinin (c) bendi uyarınca; tüm yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve istisna olarak belirtilen haller haricinde uygulama projeleri yapılmadan

ihaleye çıkılmaması gerekmektedir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 9 uncu maddesinde; yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespiti için gerekli olan şartlar düzenlenerek; arazi ve zemin etüdünün yapılması, projenin hazırlanması ve yaklaşık maliyetin söz konusu projelere dayanılarak hesaplanması, işin bünyesindeki imalat kalemlerinin adını ve yapılacağı yerleri gösteren ve yaklaşık maliyetin hazırlanmasına esas teşkil eden mahal listelerinin hazırlanması, ihale konusu işe ait proje ve mahal listelerindeki ölçü ve tariflere göre işin bünyesine giren imalatların hangi kısımda ve ne miktarda yapılacağını belirlemek amacıyla metraj listeleri düzenlenmesi, ön ve/veya kesin projeye dayalı olarak birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde, iş kaleminin adını, yapım şartlarını, ölçü yeri ve şeklini, birimini, birim fiyata dahil ve hariç unsurları ihtilafa meydan vermeyecek biçimde teknik olarak açıklayan birim fiyat tariflerinin hazırlanması, anahtar teslimi götürü bedel işlerde ise; uygulama projeleri ve mahal listelerine dayalı olarak imalat iş kalemleri veya iş gruplarının teknik tarif ve özelliklerinin belirlenmesinin zorunlu olduğu, 13 üncü maddesinde ihale dokümanında; isteklilere talimatları da içeren idari şartname, sözleşme tasarısı, işin projesini de kapsayan teknik şartname ile gerekli diğer belge ve bilgilerin bulunması gerektiği ve teknik şartnameyi düzenleyen 19'uncu maddesinde ise işin teknik ayrıntıları ve şartları ile projesini de kapsayan teknik şartnamelerin hazırlanarak ihale dokümanına dahil edileceği ifade edilmiştir.

Yapım sözleşmelerinde YİĞŞ'nin 21 inci maddesi gereğince bir iş artışının gerçekleştirilebilmesi için artışa konu olan işin öngörülemez durumlar nedeniyle ortaya çıkması, sözleşmeye esas proje içinde kalması ve idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması şartlarının birlikte sağlanması gerekmektedir.

Aşağıdaki tabloda örnek teşkil etmesi açısından seçilip ayrıntılarına yer verilen birim fiyatlı yapım işlerine ait sözleşmelerin 8 inci maddelerinde; ihale dokümanını oluşturan belgeler; Yapım İşleri Genel Şartnamesi, İdari Şartname, Sözleşme Tasarısı, Birim Fiyat Tarifleri ve Cetveli, Mahal Listesi, Özel Teknik Şartname, Genel Teknik Şartname, Ön / Kesin Projeler, Açıklamalar (varsa), Diğer Ekler şeklinde öncelik sıralamasıyla düzenlenmiştir.

Tablo 11: Projesi Olmadan İhale Edilen Yapım İşleri

İşin Adı	İhale Kayıt Numarası	Sözleşme Bedeli (TL)	İş Artışı Oranı(%)	İş Artışı Dahil Ödenen Tutar (KDV hariç TL)
Körfez Geneli Kamu Binaları Tadilat ve Boya Yapım İşleri	2021/766535	285.188,00	19,82	362.461,21

Körfez Geneli Muhtelif Bakım Onarım Tadilat ve Yapım İşi	2021/906293	3.213.732,61	19,83	3.981.208,86
2022 Yılı Kamu Binaları Tadilat Bakım ve Onarım Yapım İşi	2022/303691	5.172.950,43	16,13	5.763.922,22
Körfez İlçesi Kamu ve Hizmet Binaları Bakım Onarım ve Tadilat Yapım İşi	2022/758592	12.467.740,00	İş devam ediyor	6.195.479,25
Körfez İlçesi Sosyal Donatı Alanları Bakım Onarım ve Yapım İşi	2021/659206	1.127.560,00	19,8	1.561.999,43

Yapılan denetimde, birim fiyatlı olarak ihaleye çıkılan ve birim fiyatlı sözleşme şeklinde akdedilen söz konusu yapım işlerine ait projelerin (ön, kesin proje ya da uygulama projesi) mevcut olmadığı, mahal listelerinin hazırlanmadığı, metraj listelerinin olmadığı, teknik şartnamelerinin oluşturulmadığı, dolayısıyla işin yaklaşık maliyetinin proje, mahal ve metraj listeleri olmadan tespit edilip hazırlandığı, projeleri olmadan ihale edilen bu işlerin uygulamasında da iş artışları gerçekleştirildiği görülmüştür.

Projersiz olarak ihaleye çıkılan, mahal ve metraj listeleri olmadan belirlenmiş birim fiyat analizleri ve rayiçleri üzerinden yaklaşık maliyet tespiti yapılan bir yapım işinde, işe ilişkin teklif verilmesinin mümkün olamayacağı, verilse dahi bu tekliflerin gerçekçi ve sağlıklı olamayacağı açıktır. Bunun yanında söz konusu yapım işlerinin projeleri mevcut olmadığından artışa konu olan işin sözleşmeye esas proje içinde kalıp kalmadığı ve başlangıçta yapılması gereken iş kapsamında olup olmadığına da belirlenebilmesi söz konusu olamayacağından mevzuata göre iş artışı yapılabilmesi şartlarının da oluşmadığı değerlendirilmektedir.

4734 sayılı Kanun, idarelere, ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlama sorumluluğu yüklemektedir. Mevzuattaki şartlar sağlanmadan ihaleye çıkılması ve uygulamada da mevzuata uygun işlem tesis edilmemesi nedeniyle söz konusu ihalelerde bu sorumluluğun da gereğince yerine getirilmediği düşünülmektedir.

Sonuç olarak, yapım işi ihalelerinde ihale mevzuatı hükümlerine uyulması için gerekli hassasiyet ve özenin gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 15: Bazı Yapım İşlerinin Mevzuata Aykırı Olarak Birlikte İhale Edilmesi ve Proje Bütünlüğü Olan Yapım İşlerinin Bölünerek Ayrı İhaleler Kapsamında Yapılması

Kendi başına proje bütünlüğü olan ve ayrı olarak ihale edilmesi gereken bazı yapım işlerinin kısmi teklife kapalı olarak birlikte ihale edildiği ve aynı işler kapsamında yer alan proje

bütünlüğü olan işlerden bir kısmının parçalara bölünerek ayrı ihaleler kapsamında yapıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yeterliğin belirlenmesinde uyulacak ilkeler" başlıklı 29 uncu maddesinde; kendi başına proje bütünlüğü olan ve benzer nitelikli birden fazla işin paket halinde bir arada ihale edilmesinin öngörülmesi durumunda, her bir iş için ayrı teklif alınmasını sağlamak üzere kısmi teklif alma yoluyla ihale yapılabileceği ifade edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nde ise "Kısmi tekliflerin değerlendirilmesi" başlıklı madde 16.4 de özetle kendi başına proje bütünlüğü olan her bir yapım işinin ayrı ayrı ihale edilmesinin esas olduğu, belirli şartlarda kısmi teklifle birden fazla yapım işinin ihale edilebileceği ancak kısmi teklif alma yoluyla bir arada ihale edilmesi öngörülen işlerin benzer nitelikli olması, ilan ve idari şartnamede bütün kısımlar için geçerli olacak şekilde ortak bir benzer iş tanımı yapılması gerektiği, 4734 sayılı Kanununun 27 nci maddesi gereği kısmi teklif verilip verilemeyeceğinin işin idari şartnamesinde belirtilmesinin zorunlu olduğu, zorunlu haller hariç nitelik bakımından birbirinden farklı olan işlerin aynı ihalede toplanmamasına dikkat edilmesi gerektiği ve proje bütünlüğü olan tek bir yapım işinin parçalara ayrılarak bütünlüğü bozacak şekilde her bir parçası için ayrı ihale yapılmasının mümkün bulunmadığı ifade edilmiştir.

Ayrıntısı aşağıdaki tabloda örnek olmak üzere verilen yapım işlerine ait idari şartnamelerin kısmi teklif maddelerinde, işin tamamı için teklif verileceği hükmü yer almaktadır.

Tablo 12: İşin Adı ve İşler Kapsamında Yapılan Yapım İşleri Mahalleri

Körfez İlçesi Kamu Ve Hizmet Binaları Bakım Onarım ve Tadilat Yapım İşi (2022/758592)	
Hereke Kalesi Kirazlıyalı Spor Kompleksi Yukarı hereke Merkez Cami Güney Mah Engelli Evi Günışığı Derneği Kaymakamlık Konut Körfez Adliyesi 60+ Aktif Yaşlanma Merkezi	Körfez Jandarma Kıl Çadır Ağdere Cad Yanan Ev Tütünçiftlik Anıt Yarımca Kültür Merkezi Mimar Sinan Bilgi Evi Mimar Sinan Sağlık Ocağı
Körfez Genel Muhtelif Bakım Onarım Tadilat ve Yapım İşi (2021/906293)	
Park ve Bahçeler İdari Bina Jandarma Ek Bina Tütünçiftlik Kültür Merkezi Yarımca Kültür Merkezi Yukarı hereke Merkez Cami İlimtepe Köpek Kulubesi Hastahane arkası köpek kulubesi	Çamlıtepe Yemekhane Körfez Sanat Merkezi Körfez Nüfus Müdürlüğü Yukarı hereke Konutlar Atatürk Ortaokulu Belediye Binası Girişi

Sarıçahan Şoförler Odası	
2022 Yılı Kamu Binaları Tadilat Bakım ve Onarım Yapım İşi (2022/303691)	
Fatih Bilgi Evi Güneşliği Hizmet Binası Haluk Dursun Kültür Merkezi Hereke Kalesi Kirazlıyalı Spor Kompleksi Yukarı hereke Merkez Cami Kışladüzü Sosyal Birim Teknik Ofisler	Kirazlıyalı Nazende Kafe Körfez Sanat Merkezi Tır Garajı Yarımca Kültür Merkezi Cahit Zarif Kütüphane Tütünçiftlik Kadın El Emeği Tütünçiftlik Yarış Pisti

Söz konusu yapım işlerinde ihalelere projeler, metraj ve mahal listeleri hazırlanmaksızın çıkmış ve yer teslim belgelerinde işin yeri olarak tüm Körfez ilçesi sınırları gösterilmiş olduğundan yapım işleri kapsamında yapılacak işler ve konumlarına ihale dokümanından ulaşılamamakla birlikte imalat gerçekleştirildiği düzenlenen ve hakediş belgelerine eklenen mahal listeleri ve yapılan işler listesinden birbirinden farklı konumlarda her biri ayrı bir iş olabilecek nitelikteki çok sayıda yapım, tadilat, bakım ve onarım işlerinin aynı ihaleler kapsamında kısmi teklife de kapalı olarak yapıldığı görülmektedir.

Diğer taraftan yine bu ihaleler kapsamında, hakedişler içerisindeki mahal listelerinden mahal itibarıyla kendi başına proje bütünlüğü olması gerektiği anlaşılan bu nedenle de tek bir ihale kapsamında gerçekleştirilmesi gerekirken kısımlara bölünmesi sebebiyle ayrı ihaleler ile imalatları gerçekleştirilen Yarımca Kültür Merkezi, Hereke Kalesi, Körfez Sanat Merkezi, Yukarı Hereke Merkez Cami gibi mahallerdeki yapım işleri de yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere kendi başına proje bütünlüğü olan her bir yapım işinin ayrı ihale edilmesi esastır. Yapım işlerinin bazı durumlarda kısmi teklif alma yoluyla bir arada ihale edilebilmesi mümkünse de bu ancak işin kısmi teklife açık olması, öngörülen işlerin benzer nitelikli olması, ilan ve idari şartnamede bütün kısımlar için geçerli olacak şekilde ortak bir benzer iş tanımı yapılması, yapılacak işlerin kendi başına proje bütünlüğünün olması, bu işlerin ayrı ihale edilmesi yerine kısmi teklifle birlikte ihale edilmesi için bir zorunluluk durumunun olması gibi belirli şartların varlığı halinde söz konusu olabilecektir.

Bu itibarla, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre kısmi teklife kapalı söz konusu yapım işlerinde birden fazla yapım işinin birlikte ihale edilmesi ve kendi başına proje bütünlüğü olabilecek işlerin bölünerek ayrı şekilde ihale edilmesinin mevzuata aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

BULGU 16: İhale Edilen Yapım İşleri İçin Yaptırılan Bütün Riskler (All Risk) Sigortasında Muafiyet ve Koasürans Oranlarının Mevzuata Uygun Olmaması

Kurum tarafından yürütülen yapım işleri için yüklenici tarafından yaptırılan bütün riskler (all risk) sigorta poliçelerinde bazı risk kalemlerine ilişkin koasürans uygulanmaması gereken riskler için bir koasürans oranı, koasürans ve muafiyet uygulanabilecek riskler için ise mevzuatta belirtilen oran üzerinde koasürans ve muafiyet oranları belirlendiği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "İş ve işyerinin sigortalanması" başlıklı 9 uncu maddesinde;

"Yapım işlerinde yüklenici; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır." denilmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin (YİĞŞ) "İş ve İşyerlerinin Korunması ve Sigortalanması" başlıklı 9 uncu maddesinin birinci fıkrasında; yapım işi ile ilgili işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesislerin işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar, sözleşme konusu yapım işinin korunmasından yüklenicinin sorumlu olduğu, yüklenicinin belirtilen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı ihale dokümanında belirtilen şekilde (all risk) sigorta yaptırmak zorunda olduğu, aynı maddenin üçüncü fıkrasında da; yüklenicinin çeşitli risklere karşı yapacağı all risk (inşaat sigorta) poliçesinde tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2, deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının ise azami %20 olacağı ve bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, yapım işleri için yükleniciler tarafından yaptırılan bütün riskler (all risk) sigorta poliçelerinde; doğal afetler, yangın, hırsızlık, bakım hasarları, üçüncü şahıs mali mesuliyet maddi zarar gibi risklere karşı muafiyet oranının %2 den fazla olduğu, koasürans uygulanmaması gereken riskler için bir koasürans oranı ve koasürans uygulanabilecek riskler için ise %20 nin üzerinde bir oran belirlendiği görülmüştür.

Sigorta uygulaması esas itibarıyla yükleniciyi korumak amacıyla getirilmişse de yüklenicinin iradesi dışında ortaya çıkan doğal afetlerin yükleniciyi zor durumda bırakmaması, işin yarım kalmaması açısından idareyi de koruma amacı gütmektedir. Sigorta poliçesinde tüm riskler için muafiyet oranlarının %2 den fazla, koasürans uygulanmaması gereken riskler için bir oran belirlenmesi ve koasürans uygulanabilecek riskler için ise bu oranların %20 nin üzerinde olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu ortadan kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riski artırmaktadır.

Sonuç olarak açıklanan nedenlerle, yapım işleri için yaptırılan bütün riskler (all risk) sigortalarının Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümlerine uygun düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 17: Mal Alımı İşine Ait İhale Dokümanında Mevzuatla Çelişen, Rekabetin Sağlanmasını Engelleyen Hükümlere Yer Verilmesi

Taşıt Tanıma Sistemi ve Dökme Akaryakıt Ürünleri ile Adblue Alım İş'i'nde ihale dokümanında mevzuatla çelişen ve rekabetin sağlanmasını engelleyen hükümlere yer verildiği görülmüştür.

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 17 nci maddesinde; *“Serbest kullanıcıların belirlenmesine ve lisans verilmesine ilişkin usul ve esaslar Kurul tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.*

Kalorifer yakıtı, fuel-oil ve motorinde yıllık tüketimi, 5000 tonun altında olmayacak şekilde Kurum tarafından belirlenecek olan yıllık tüketim miktarının altındaki kullanıcılara dağıtıcılar kendi işlettikleri akaryakıt bayileri üzerinden satış yapamazlar.” Hükümü yer almaktadır.

İşe ait İdari Şartname'nin “İhaleye Katılabilmek İçin Gereken Belgeler Ve Yeterlik Kriterleri” başlıklı 7 nci maddesinde; 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ve ilgili mevzuatı uyarınca isteklinin Akaryakıt Dağıtım Kuruluşu olması durumunda; Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'ndan alınmış ve vize süresi geçmemiş Dağıtıcı Lisansı belgesini ihale dosyasında imzalı ve kaşeli olarak verecekleri ve “Kısmi teklif verilmesi” başlıklı 19 uncu maddesinde ise işin tamamı için teklif verileceği hükümlerine yer verilmiştir.

İşe ait İdari Şartname'nin “İhale konusu alıma ilişkin bilgiler” başlıklı 2 nci maddesinde; söz konusu alımın Kurşunsuz Benzin (95 Oktan): 15.000 Litre, Motorin (diğer) Taşıt Tanıma

Sistemi: 550.000 Litre, Motorin (diğer) Dökme: 550.000 Litre, Adblue:(15-30 Litrelik) 10.000 Litre olduğu ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen ilgili mevzuat hükmünden serbest kullanıcı olabilmek için, yıllık tüketim miktarının asgari 5.000 ton olması ve serbest kullanıcı lisansına sahip olmayan gerçek veya tüzel kişilerin motorin ve fuel oili (kalorifer yakıtı dahil) sadece bayilerden temin etmeleri gerektiği anlaşılmaktadır.

Bununla birlikte Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) kararları ile elektronik taşıt tanıma sistemi ile yapılan satışlar ise bunun dışında tutulmuştur.

İdarenin sözü edilen yakıt türleri için yıllık tüketimi dikkate alındığında ve EPDK'nın internet sitesi üzerinden serbest kullanıcı lisansına sahip kullanıcıların sorgulanması sonucunda Körfez Belediyesinin serbest kullanıcı lisansına sahip olmadığı sonucuna varılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmüne göre idarenin, ihale kapsamında gerçekleştirdiği elektronik taşıt tanıma sistemi ile yapılan alımları haricindeki motorin alımına, dağıtıcı lisansına sahip firmalar teklif veremeyecek dolayısıyla idare bu alımını sadece bayilik lisansına sahip işletmelerden yapabilecektir.

İşin İdari Şartnamesi'ne göre ise isteklilerden dağıtım kuruluşu olmaları halinde buna ilişkin belgelerini sunmaları istendiğinden dağıtıcı lisansına sahip firmaların istekli sıfatıyla ihaleye katılmasının mümkün olduğu anlaşılmaktadır.

Ancak ihale, kısmi teklife açık olmadığından ihale dokümanındaki bu hükmün, söz konusu mevzuat hükmü ile çeliştiği görülmektedir.

Diğer taraftan idari şartnamedeki bu hükme göre istekli sıfatıyla ihaleye katılan bir dağıtıcı firmanın teklifi, ilgili mevzuat hükümlerine aykırı olduğu gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakılırsa bu kez de ihalenin kısmi teklife açık olmaması sebebiyle dağıtıcı lisansına sahip firmalar, elektronik taşıt tanıma sistemi ile alınacak motorin için de teklif veremeyeceğinden ihaleye katılımın ve rekabetin sağlanmasının engellenmesi söz konusu olacaktır.

Bu itibarla ihalelerde, ihale dokümanının meri mevzuat hükümleri dikkate alınarak hazırlanması, mevzuatla çelişen, ihalelere katılımı ve rekabeti engelleyici hükümlere dokümanda yer verilmemesi gerekmektedir.

BULGU 18: Mal Alımı İşine Ait İhale Dokümanında Uygulamada Belirsizliğe Sebep Olan Hükümlere Yer Verilmesi ve Sözleşme Hükümüne Uyulmaması

Taşıt Tanıma Sistemi ve Dökme Akaryakıt Ürünleri ile Adblue Alım İşinde sözleşme hükümüne uyulmadığı ve ihale dokümanında işin uygulanmasında belirsizliğe yol açılmaması için gerekli netlikte düzenlemelere yer verilmediği görülmüştür.

a) Teknik şartnamedeki otomasyon sistemi kurulmasına ilişkin hükmün yerine getirilmediği ve yerine getirilmemesi durumunda uygulanacak bir ceza hükmüne ihale dokümanında yer verilmediği görülmüştür.

Sözleşmenin eki olan işe ait teknik şartnamede yüklenici tarafından kurulacak tank otomasyon sistemi, pompa otomasyon sistemi ve makine ikmal bakım ve onarım garajına kurulacak taşıt tanıma otomasyon sisteminin özellikleri ve yapılacak işlemler ve yüklenicinin 2 adet seyyar yer üstü tankı teslim edeceğine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Ancak işin sözleşmesinde, teknik şartnamesinde, istenen bu şartların yerine getirilmemesi durumunda uygulanacak herhangi bir ceza hükmü yer almamaktadır.

Yapılan denetimde sözleşmenin uygulanması aşamasında makine ikmal bakım ve onarım garajına kurulacak taşıt tanıma otomasyon sistemi ile tank ve pompa otomasyon sistemlerinin kurulmadığı görülmüştür. Bahsi geçen sistemler ciddi bir maliyet gerektirip ihaleye katılan isteklilerin ya da ihaleye katılabileceklerin teklif tutarlarını veya ihaleye katılıp katılmama durumlarını etkileyebilecek niteliktedir.

b) İhale dokümanında teslim alınacak akaryakıtın miktarının tespitine ilişkin hükümlerin net olarak düzenlenmediği görülmüştür.

İşin idari şartnamesinden alım için ihaleye litre üzerinden çıkıldığı anlaşılmaktadır. İşin teknik şartnamesinde ise “idarenin kantarında yapılan ölçüm miktarı ile yüklenicinin sunacağı kantar fişlerinin kontrol edileceği” ifadelerine yer verilmiş ancak bu kontrol neticesinde bir farklılık çıkması durumunda nasıl bir yol izleneceği, kabul edilecek miktarın nasıl tespit edileceği, ne kadarlık bir farkın tolere edilebileceği, kilogram litre dönüşümü yapılacaksa kesafet oranının ne olacağı, teslim alınacak miktarın tespitinde yüklenici firmanın irsaliyesinde yer alan litre üzerinden kabul gerçekleşecek ise bu miktarın teyidinin kabul aşamasında nasıl yapılacağı, tanker üzerindeki sayaçlar esas kabul edilecek ise bu sayaçların kalibrasyonunun istenip istenmeyeceği gibi hususlara ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Hakediş ödemeleri incelendiğinde, idarenin kilogram cinsinden kantar ölçüm değerleriyle firmanın dolum fişi üzerinde yer alan kilogram değerleri arasında farklar olmasına rağmen mal kabulünün yüklenici firmanın sevk irsaliyesindeki litre değeri üzerinden yapıldığı ancak bu değerın teyidi niteliğinde başka bir kanıtlayıcı belgenin yer almadığı ve işin sözleşmesinde de buna ilişkin bir düzenlemenin mevcut olmadığı görülmüştür.

İşin teknik şartnamesi gereği tanklara kurulması gereken otomasyon sisteminin de kurulmadığı dikkate alındığında bu durum, teslim alınacak akaryakıt miktarının tespitinde belirsizlik ve risklere sebep olabilecektir.

Bu itibarla ihale dokümanlarında, sözleşmenin uygulanmasında belirsizlik yaşanmaması için açık ve net hükümlere yer verilmesi, uygulamada sözleşme hükümlerine uygun işlem tesis edilmesi için gerekli tedbirlerin alınması ve yüklenicilerden talep edilen şartların yerine getirilmesini sağlamak için işin sözleşmesine buna ilişkin bir ceza hükmünün konulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 19: Mal ve Hizmet Alımlarının Mevzuata Aykırı Olarak Birlikte İhale Edilmesi ve Teslim Alınan Malların Muayene ve Kabul İşlemlerinin Mevzuata Uygun Gerçekleştirilmemesi

Kültür ve Sanat Etkinlikleri Organizasyonu ve Yaşam Merkezleri Hizmet Alım İşihalesinde;

a) Aralarında doğal bağlantı olmayan mal ve hizmet alımı işleri ile birbiriyle bağlantısı olmayan hizmet alımlarının bir arada ihale edildiği, bu sebeple rekabetin ve eşit muamelenin tam olarak sağlanmasına engel olduğu, tüm bu nedenlerle kaynakların verimli kullanılması ilkesinin ihlal edildiği görülmüştür.

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

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5 inci maddesinde idarelerin, 4734 sayılı Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında

karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır. Yine söz konusu Kanun maddesinde aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği düzenlenmiştir.

Söz konusu işe ait ihale dokümanının incelenmesinde organizasyon hizmet alımı kapsamında konser, tiyatro, seminer, söyleşi, festival, etkinlik, sinema, yarışma gibi hizmetler yanında idarenin ihtiyaçları için kullanılmak amacıyla alınan dizüstü bilgisayar, fotoğraf makinası, tablet, çadır gibi niteliği itibarıyla mal alımı olan çok sayıda malzemenin de yer aldığı, bunun yanında niteliği gereği hizmet alımı olmakla birlikte organizasyon faaliyeti kapsamında olmayan belediyeye ait çeşitli kurslarda çalışacak kısmi zamanlı eğitmen hizmeti alımı ile kültür sanat ve yaşam merkezlerinde tam zamanlı çalıştırılacak birim sorumlusu, destek ve temizlik personeli unvanları altında 11 ay boyunca istihdam edilecek personel temini hizmetinin de yer aldığı görülmektedir.

İşe ait İdari Şartname'nin ihaleye katılabilmek için gereken belgeler ve yeterlik kriterlerini düzenleyen 7 nci maddesinde benzer iş olarak kabul edilecek işler, "kamu veya özel sektöre gerçekleştirilen organizasyon hizmetleri" olarak belirlenmiş ve 20 nci maddesinde işin tamamı için teklif verileceği ifade edilmiştir.

Söz konusu işte, benzer iş olarak "kamu veya özel sektöre gerçekleştirilen organizasyon hizmetleri" nin belirlendiği, söz konusu ihaleye sadece tek bir firmanın teklif verdiği ve işin kısmi teklife de kapalı olduğu dikkate alındığında esasen işin kapsamında üç ayrı iş olarak değerlendirilebilecek organizasyon işi niteliğinde olan ihale kapsamındaki alımlar, organizasyon hizmetleri ile arasında doğal bir bağlantıdan söz edilmesi mümkün olmayan mal alımları ve organizasyon işi kapsamında olmayan belediyenin farklı birimlerinde kütüphane, destek personeli, birim sorumlusu gibi unvanlar altında çalıştırılacak tam zamanlı personel ile çeşitli branşlarda düzenlenen kurslarda çalıştırılacak kısmi zamanlı eğitmen personel temini hizmet alımı işlerinin ayrı ayrı ihaleye çıkılması mümkün iken birlikte ihale edilmesi sonucunda ihaleye katılımın sınırlı kaldığı, faaliyet konusu organizasyon hizmetleri olmayan ancak mal alımlarına ve personel temin hizmeti alımına teklif verebilecek muhtemel isteklilerin engellenmesi durumunun söz konusu olduğu bu nedenle söz konusu işte, ihalelerde rekabetin sağlanması ve kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasının sağlanmasına ilişkin mevzuat hükümlerine aykırı davranıldığı değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, aralarında doğal bağlantı olmayan mal, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir

arada ihale edilmemesi, kamu kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılması ve ihalelerde rekabetin ve eşit muamelenin tam olarak sağlanmasına özen gösterilmesi gerekmektedir.

b) İhale kapsamında alınan mallara ilişkin muayene kabul tutanakları ve taşınır kayıtlarının olmadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu hizmet alımı işi kapsamında alınan dizüstü bilgisayar, fotoğraf makinası, tablet, çadır gibi malların hizmet alımı kapsamında alınması mal olma niteliğini değiştirmeyeceğinden söz konusu malların teslim, kabul işlemleri ve taşınır kayıtlarının Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik ile Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan denetimde söz konusu mallara ilişkin mezkur yönetmelik hükümlerine göre muayene, kabul ve taşınır kayıt işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Bu itibarla mal alımlarında, kabul ve kayıt işlemlerinin ilgili mevzuat hükümlerine göre gerçekleştirilmesi, bu konuda gereken özen ve hassasiyetin gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 20: Taşınmaz Kira Artışlarının Şartname ve Sözleşmelerinde Belirlenmemesi

Belediyenin sahip olduğu bazı taşınmazların kira artışlarının nasıl olacağına şartname veya sözleşmelerinde belirlenmediği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Şartnameler" başlıklı 7 nci maddesinde, ihale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten şartname ve varsa eklerinin idarelerce hazırlanacağı, işin mahiyetine göre konulacak özel ve teknik şartlardan başka genel olarak yer alacak hususların şartnamelerde gösterilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Uygulama Alanı" başlıklı 339 uncu maddesinin ikinci fıkrasında, "*Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır.*", ve "Belirlenmesi" başlıklı 344 üncü maddesinde, "*Tarafların yenilene kira dönemlerinde uygulanacak kira bedeline ilişkin anlaşmaları, bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla geçerlidir. Bu kural, bir yıldan daha uzun süreli kira sözleşmelerinde de uygulanır. Taraflarca bu konuda bir anlaşma yapılmamışsa, kira bedeli, bir*

önceki kira yılının tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla hâkim tarafından, kiralananın durumu göz önüne alınarak hakkaniyete göre belirlenir.

Taraflarca bu konuda bir anlaşma yapıp yapılmadığına bakılmaksızın, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedeli, hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenir. Her beş yıldan sonraki kira yılında bu biçimde belirlenen kira bedeli, önceki fıkralarda yer alan ilkelere göre değiştirilebilir.” düzenlemeleri yapılmıştır. 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’na 04.07.2012 gün ve 6353 sayılı Kanun’un 53 üncü maddesiyle eklenen geçici 2 nci maddesinde, “*Kiracının Türk Ticaret Kanunu’nda tacir olarak sayılan kişiler ile özel hukuk ve kamu hukuku tüzel kişileri olduğu işyeri kiralalarında, 11/1/2011 tarihli ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun 323, 325, 331, 340, 342, 343, 344, 346 ve 354 üncü maddeleri 1/7/2012 tarihinden itibaren 8 yıl süreyle uygulanmaz. Bu halde, kira sözleşmelerinde bu maddelerde belirtilmiş olan konulara ilişkin olarak sözleşme serbestisi gereği kira sözleşmesi hükümleri hüküm olmayan hallerde mülga Borçlar Kanunu hükümleri uygulanır.*” denilmektedir. Bu maddeye göre kiraya verenin yönünden belirleme yapılmamış olup, kiracı ve işyerleri açısından belirleme yapılmıştır. Kiraya veren işyerlerinin kiracısı tacir, özel hukuk ve kamu hukuku tüzel kişisi ise 01.07.2020 tarihine kadar Türk Borçlar Kanunu’nun maddede belirtilen maddeleri uygulanmayacaktır.

18.01.2019 gün ve 30659 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 7161 sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 59 uncu maddesiyle, 31/3/2011 tarihli ve 6217 sayılı Yargı Hizmetlerinin Hızlandırılması Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un geçici 2 nci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Bu fıkrayı ihdas eden Kanunla değiştirilen 6098 sayılı Kanun’un 344 üncü maddesindeki tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranının esas alınacağına ilişkin hüküm, birinci fıkra kapsamında olan kira sözleşmeleri ile akdedilmiş diğer kira sözleşmelerinin yenilenmesinde uygulanır.” denilmektedir.

Yapılan düzenlemeye göre bu madde kapsamındaki kiralarda TÜFE oranında artış yapılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede Belediyenin kiraya verilen bazı taşınmazlarına ait kira şartnamesi ve/veya sözleşmelerinde kira artışına ilişkin düzenlemelere yer verilmediği görülmüştür.

Bu itibarla, şartname ve sözleşmelerde kira artışlarına ilişkin düzenlemelere yer verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 21: Taşınmazların Rekabeti Engelleyecek Şekilde Kiraya Verilmesi

Belediyenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan düğün salonlarının rekabeti engelleyecek şekilde ihale edilerek Belediye şirketine kiralandığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "İlkeler" başlıklı 2 nci maddesinde; Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olacağı belirtilmiştir.

Hüküm ve tasarrufu Körfez Belediyesine ait aşağıdaki tabloda ayrıntısına yer verilen 6 adet taşınmazın kiralanması 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 45 inci ve 46 ncı maddelerine göre tek bir ihale kapsamında yapılmış ve söz konusu taşınmazlar ihaleye tek teklif veren belediye şirketinin iştiraki olduğu Nazende İşletmecilik Gıda Limited Şirketine kiralanmıştır. Kiraya verilen taşınmazların niteliği ve konumları da dikkate alındığında ayrı ayrı ihaleye çıkılması mümkün iken birlikte çıkılmasının teklif verebilecek istekli sayısını azaltacağı ve ihalede rekabetin sağlanmasına engel olacağı açıktır. Nitekim ihaleye teklif veren isteklilere bakıldığında sadece belediye şirketinin iştiraki olduğu Nazende İşletmecilik Gıda Limited Şirketi dışında başka teklif veren bir isteklinin olmadığı görülmektedir.

Bu itibarla, belediye mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan taşınmazların kiraya verilmesinde rekabeti sağlayacak şekilde ihaleye çıkılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Tablo 13: Kiraya Verilen Taşınmazlar

Kiraya Verilen Yer	Adres
Necmettin Erbakan Kültür Merkezi Düğün Salonu	Yeni Yalı Mahallesi Hamit Kaplan Caddesi No:167, 504 Ada 1 Parsel Körfez/KOCAELİ
Tütünçiftlik Kültür Merkezi Düğün Salonu ve Otoparkı	Güney Mahallesi Adnan Kahveci Caddesi No:2, 936 Ada 10 Parsel Körfez/KOCAELİ
Yarımcı Kültür Merkezi Düğün Salonu ve Otoparkı	Atalar Mahallesi Pazar Caddesi No:6, 182 Ada 16 Parsel Körfez/KOCAELİ
Prof Dr. Ahmet Haluk DURSUN Kültür Merkezi Düğün Salonu	Ağah Ateş Mahallesi Tayyar Yıldırım Caddesi No:1, Körfez/KOCAELİ
Yukarı Hereke Ahmet-i Hani Kültür Merkezi Düğün Salonu	Cumhuriyet Mahallesi Çarşı Caddesi No:81, 466 Ada 2 Parsel Körfez/KOCAELİ
Kılçadır Kafeterya, Lokanta ve Çok Amaçlı Salonu	Esentepe Mahallesi Hamit Kaplan Caddesi No:223, 542 Ada 15 Parsel Körfez/KOCAELİ

BULGU 22: Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelini Oluşturan Gelir Kalemlerinden Bazılarının Tahakkukun Tahsilata Dönüşme Oranının Düşük Seviyede Gerçekleşmesi

İdare tarafından tahakkuku yapılan bazı gelir kalemlerinin tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38 inci maddesinde belediye başkanına, belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek gibi görevler vermiş ve bu hususlarda belediye başkanına sorumluluk yüklemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve Sorumlulukları" başlıklı 61 inci maddesinde; gelirlerin ve alacakların tahsili işlerinin muhasebe yetkilisinin yürüteceği ve bu işlerin yapılmasından sorumlu tutulacağı, 38 inci maddesinde de kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları, ifade edilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre; amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir "ihbarname" düzenlenmeli ve tebliğ edildikten sonra 1 ay içinde ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, 7 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir. Düzenlenen ödeme emrinde kişiye, borcunu zamanında ödemez veya mal bildiriminde bulunmazsa borcunun cebren tahsil edileceği ve mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile cezalandırılacağı, mal bildirimini gerçeğe aykırı surette yaptığı takdirde ise 3 aydan 1 yıla kadar hapis ile cezalandırılacağı bildirilmelidir. Ödeme emri üzerine hala ödeme yapılmamış ise "Haciz Varakası" düzenlenmeli ve haciz işlemlerine başlanmalıdır. Bununla birlikte istenen bilgileri zamanında vermeyenler için hem adli para cezası hem de hapis cezası öngörülmüş, bu suçların takibi için ise idarenin o mahaldeki en büyük memuruna Cumhuriyet Savcılığına ihbar yükümlülüğü getirilmiştir.

Yukarıda anılan Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde üst yönetici ve muhasebe yetkilisine gelirlerin toplanması konusunda bir takım sorumluluklar yüklenmiş olmasına rağmen, önceki yıldan devir, cari yıl tahakkuk ve tahsilat oranları incelendiğinde

kurumun toplam tahsilatının yaklaşık olarak aşağıdaki tabloda görüleceği üzere düşük bir oranda gerçekleştiği görülmüştür. Tahsilat oranlarının düşük seviyede gerçekleşmemesi için tahsil ve takip hususunda yukarıda mezkûr mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket edilmesi gerekmektedir.

Tablo 14: Tahsilat Oranı Düşük Gelirler

Gelir Açıklaması	Toplam Tahakkuk (TL)	Yılı Net Tahsilatı (TL)	Tahsilat Oranı (%)
Arsa Vergisi	25.324.848,45	14.323.752,27	56,56
Arazi Vergisi	48.816,53	14.879,92	30,48
Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri	3.591.384,66	1.923.991,64	53,57
İşyeri ve Diğer Şekillerde Kullanılan Binalara Ait Çevre Temizlik Vergisi	2.696.988,45	1.053.334,03	39,06
Biletle Girilmeyen Yerlere Ait Eğlence Vergisi	59.649,58	11.709,57	19,63
İlan ve Reklam Vergisi	355.032,64	104.571,02	29,45
İdari Para Cezaları	1.468.827,60	557.619,02	37,96

BULGU 23: Çevre Temizlik Vergisine Ait Gecikme Zammının Yüzde Yirmisinin Büyükşehir Belediyesine Aktarılmaması

İdare tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisine ait gecikme zammının %20 si Büyükşehir Belediyesine aktarılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 5035 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 41 inci maddesiyle değişik "Çevre Temizlik Vergisi" başlıklı mükerrer 44 üncü maddesinde, ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisi ve vergiye ilişkin gecikme zamlarının %20 sinin büyükşehir belediyesine aktarılacağı, tahsil ettiği vergiyi veya gecikme zammını yukarıda belirtilen süre içinde büyükşehir belediyesine yatırmayan belediyelerden, bu tutarların 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda zikredilen hükümlerden anlaşılacağı üzere; ilçe belediyelerinin, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalardan tahsil ettikleri çevre temizlik vergisi ve gecikme zammı toplamının yüzde yirmisini, bir bildirim ile ertesi ayın yirminci günü akşamına kadar

büyükşehir belediyesine bildirmesi ve aynı süre içinde ödemesi gerekmektedir. Tahsil ettikleri vergiyi veya gecikme zammını bu süre içinde yatırmayan belediyelerden, bu tutarlar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı uygulanarak tahsil edilecektir.

Yapılan incelemede; idare tarafından işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalardan tahsil edilen çevre temizlik vergisine ait gecikme zammının %20 sinin, idare tarafından tahsil edilen tüm gecikme zamlarının 600 Gelirler Hesabının aynı alt kodunda izlenmesi sebebi ile ayırıştırma yapılmadığı ve Büyükşehir Belediyesi namına tahakkuk eden payın aktarılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, İdarenin herhangi bir gecikme cezasına maruz kalınmaması ve mevzuat hükümlerine uygunluğu açısından, tahsil edilen çevre temizlik vergisine ait gecikme zammının yüzde yirmisinin büyükşehir belediyesine aktarılması gerekmektedir.

BULGU 24: İndirimli Emlak Vergisinden Yararlananlarla İlgili Gerekli İncelemelerin Yapılmaması

Belediye tarafından indirimli emlak vergisinden yararlanan mükelleflere ilişkin tutulan listede gerekli kontrollerin yapılmaması nedeniyle hak etmeyen bazı mükelleflerin bu indirimden yararlandığı görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Nispet" başlıklı 8 inci maddesinde Cumhurbaşkanı, kendisine bakmakla mükellef kimsesi olup on sekiz yaşını doldurmamış olanlar hariç olmak üzere hiçbir geliri olmadığını belgeleyenlerin, gelirleri münhasıran kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıktan ibaret bulunanların, gazilerin, engellilerin, şehitlerin dul ve yetimlerinin Türkiye sınırları içinde brüt 200 m²'yi geçmeyen tek meskeni olması (intifa hakkına sahip olunması hali dahil) halinde, bu meskenlerine ait vergi oranlarını sifira kadar indirmeye yetkilidir.

İndirimli emlak vergisi uygulamasına ilişkin oranları belirleme yetkisi önceden Bakanlar Kurulu'nda iken, bu yetki 02.07.2018 tarih ve 700 sayılı KHK'nin 59 uncu maddesiyle Cumhurbaşkanı'na devredilmiştir. Dolayısıyla hiçbir geliri olmayanlar ile emekli aylığından başka gelire sahip olmayanların brüt 200 m²'yi geçmeyen tek meskenleri için indirimli emlak vergisinden yararlanabileceği belirtilmiştir.

38 sıra No.lu Emlak Vergisi Genel Tebliği'nde sosyal güvenlik kurumlarından emekli,

dul, yetim, ölüm ve malûliyet aylığı alanların, bu aylıkları dışında başka gelirlerinin bulunması halinde, bunların meskenine indirimli vergi oranı uygulanmayacaktır. Gelir İdaresi Başkanlığınının 44 seri No.lu Emlak Vergisi Genel Tebliği'nde ise hiçbir geliri bulunmayan ve brüt 200 m²'yi geçmeyen tek meskene sahip olanların indirimli emlak vergisinden yararlanmaları için tebliğ ekinde yer alan taahhüt belgesini belediyelere vermeleri yeterli olup vergi mükellefi bulunmadığına ve sosyal güvenlik kurumlarında aktif sigortalı olmadıklarına dair belge almalarına gerek bulunmadığı ifade edilmiştir. Aynı Tebliğ'de taahhütte bulunan mükellefin indirimli vergi oranlarından yararlanmak için gelir vergisine tabi bir gelirin olmaması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, ülke sınırları içerisinde brüt 200 m²'yi geçmeyen tek meskene sahip olanlardan hiçbir geliri olmayanlar ile gelirleri sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıklardan ibaret bulunanlara, indirimli emlak vergisi uygulanacağı, hiçbir geliri olmadığını belgelemek için ilgili belediyeye bildirimde bulunmanın yeterli olduğu anlaşılmaktadır.

Belediyeden indirimli emlak vergisinden yararlanan 7511 mükellefin listesi istenmiş olup, bu listenin Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığından alınan liste ile kıyaslanması sonucu 428 mükellefin indirimli emlak vergisinden yararlanmaması gerektiği görülmüştür.

Her ne kadar kamu idaresi cevabında 2023 yılı itibariyle bulgu doğrultusunda işlem tesis etmeye başladığını belirtilmiş olsa da çalışmanın tamamlanmadığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, ilgili mevzuatta hiçbir geliri olmayan vatandaşların indirimli emlak vergisinden yararlanabilmek için her ne kadar bildirimde bulunması yeterli sayılsa da Belediye tarafından vergi daireleri ve sosyal güvenlik kurumlarından, bu kişiler ile geliri sosyal güvenlik kurumlarından aldığı aylıktan ibaret olanlara ilişkin sorgulamaların yapılarak gerekli şartların kaybedilip kaybedilmediğinin belirli dönemlerde incelenmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 25: İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Belediye Tarafından Verilmeyen Bazı İşletmelere Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyeti Tesis Edilmemesi

İş yeri açma ve çalışma ruhsatı Belediye tarafından verilmeyen bazı işletmelere çevre temizlik vergisi mükellefiyetinin tesis edilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44 üncü maddesinde belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden

yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu,

Su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle hesaplanan çevre temizlik vergisinin, su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılacağı, bu suretle tahakkuk eden verginin, su tüketim bedeli ile birlikte belediyelerce tahsil edileceği, su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki çevre temizlik vergisinin ise 20.11.1981 tarihli ve 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edileceği,

İş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin, belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alan içerisindeki konutların çevre temizlik vergilerinin tahakkuk ve tahsilat işlemleri su ve kanalizasyon idareleri tarafından gerçekleştirilmektedir. İş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergilerinin tahakkuk ve tahsilat işlemleri ise ilgili belediyeler tarafından yapılmaktadır.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükümünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 3 üncü maddesine göre belediye hudutları ile mücavir alan içinde kalan tüm işyerleri ve işletmelere işyeri açma ve çalışma ruhsatı verme yetkisinin belediyelerde olduğu; 2 nci maddesinde ise hangi iş yerlerine bu Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir. Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı alanlarda faaliyet gösteren işletmeler ruhsat için Belediyeye başvurmayacak, ilgili meslek odalarına veya belirli kurumlara başvurarak iş yeri açma ve çalışma ruhsatını alacaklardır.

Körfez Vergi Dairesi Müdürlüğünden Körfez sınırları içerisinde faaliyet gösteren işletmelerin listesi alınmış ve bu listeden iş yeri açma ve çalışma ruhsatı Belediye tarafından verilmeyen 322 adet iş yeri belirlenerek bu iş yerlerinin çevre temizlik vergisi mükellefiyeti sorgulanmış ve sadece 111 adet işyerinin çevre temizlik vergisi mükellefiyetinin olduğu tespit edilmiştir.

Her ne kadar kamu idaresi cevabında 2023 yılı itibarıyla bulgu doğrultusunda işlem tesis etmeye başladığını belirtilmiş olsa da çalışmanın tamamlanmadığı anlaşılmaktadır

Sonuç olarak, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı Belediye tarafından verilmeyen işletmelerin çevre temizlik vergisi mükellefiyetinin düşük bir oranda kaldığı, bu oranı artırmak için yoklama servisinin etkin olarak kullanılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 26: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı ile İlgili Mevzuata Aykırı Hususların Bulunması

Belediye sınırları içerisinde yer alan bazı işletmeler ile mülkiyeti belediyeye ait olup kiraya verilen birkaç işletmenin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette buldukları görülmüştür.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6 ncı maddesinde; yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı, işyerlerine bu Yönetmelik'te belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemlerin bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmayacağı, işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı belirtilmiştir.

Anılan Yönetmelik, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde yetkili idareyi belediye olarak tanımladığından, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde iş yeri açma ve çalışma ruhsatlarının ilgili belediye tarafından verilmesi, ruhsatsız faaliyette bulunan işyerlerinin ise kapatılması gerekmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81 inci maddesinde; Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabi olduğu vurgulanmıştır.

Mezkûr Kanun'un "Çeşitli harçlara ait tarifeler" başlıklı 84 üncü maddesinde yer alan tablonun (3) kısmında işyeri açma izni harcının (beher metrekare için işin mahiyetine göre) 0,10 - 1,00 TL arasında kararlaştırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Körfez Vergi Dairesi Müdürlüğünden alınan verilere göre 2022 yılı itibarıyla, Belediye sınırları içerisinde vergi mükellefi olarak faaliyette bulunan 6531 adet işyerinin olduğu, bu işyerlerinden 6209 adedine Belediye tarafından ruhsat verilmesi gerektiği, kalan 322 adedinin ise Belediye dışındaki yetkili idareler tarafından ruhsatlandırılması gereken işyerlerinden olduğu anlaşılmıştır. Belediyeden alınan verilere göre ise bu işyerlerinden 1721 adedinin

ruhsatlı olduğu, 4488 adet işyerinin ise ruhsatsız şekilde faaliyette bulunduğu tespit edilmiştir.

Ayrıca kira işlerinin takibini yapan birimden mülkiyeti belediyeye ait kiralanmış işyerleri listesi istenmiş olup İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarının olup olmadığı ruhsat biriminden alınan verilerle karşılaştırılarak sorgulanmıştır. Yapılan inceleme sonucunda mülkiyeti belediyeye ait 19 işletmenin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının olmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı olmayan işyerlerinin denetimi yapılarak belediye gelir kalemlerinden birisi olan İşyeri Açma İzni Harcının tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yerine getirilmesi ve yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda gerekli işlemlerin yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 27: Ulusal Bayram Günlerinde Faaliyet Gösteren İşyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması

Belediye tarafından, sınırları içerisinde ulusal bayram günlerinde faaliyet gösteren işyerleri olmasına rağmen Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı tahsil edilmediği görülmüştür.

7033 sayılı Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretimin Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 01.07.2017 tarih ve 30111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Kanun'un 1 inci maddesiyle 02.01.1924 tarihli ve 394 sayılı Hafta Tatili Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmış, bunun yanında aynı Kanununun 12 nci maddesiyle ise 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 58 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Hafta tatili ve ulusal" ibaresi "Ulusal" şeklinde değiştirilmiştir. Madde metni değişiklik yapılmadan önce "Hafta tatili ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir." şeklinde iken bahse konu değişiklikle birlikte hafta tatili ibaresi metinden çıkarılmış ve "Ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine "ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir." şeklinde düzenlenmiştir.

2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun'un 1 inci maddesine göre, 29 Ekim günü Ulusal Bayramdır. Bayram 28 Ekim günü saat 13.00 ten itibaren başlar ve 29 Ekim günü devam eder.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre iş yerlerince hafta tatili ve genel tatil

günlerinde çalışılması durumunda Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabi olunmayacak, ulusal bayram günlerinde faaliyet gösterildiğinde ise söz konusu Harca tabi olmaya devam edilecektir.

Ulusal bayram günlerinde faaliyet gösteren işyerleri olmasına rağmen Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcının mükellefi, ulusal bayram olan Cumhuriyet Bayramında çalışan işyerleri olup Belediye tarafından söz konusu günlerde faaliyet gösteren işyerlerinin tespiti yapılarak bu Harcın tahsilinin sağlanması uygun olacaktır.

BULGU 28: Kurum Tarafından Sunulan Çeşitli Hizmetlerde Bazı Kişi ve Kurumlara İndirim Yapılması

Kurum tarafından sunulan çeşitli hizmetlerde, belediye personeli, belediye şirketi çalışanları, belediye meclis üyeleri, muhtarlar, bunların eşleri ve yakınlarının da bulunduğu kişilere mevzuata aykırı olarak çeşitli indirimler yapıldığı görülmüştür.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen hizmet bedelleri hakkında köklü değişiklikler yapılmış, bir kısım kişi ve kurumların kamu hizmetlerinden faydalanmada diğer kişi ve kurumlardan daha avantajlı olmasının önüne geçilmiştir.

Kanun'un 1 inci maddesinin birinci fıkrasında belediye ve bağlı kuruluşlarının da içinde bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde herhangi bir kişi veya kurum lehine indirimli veya ücretsiz tarife uygulanamayacağı belirtilmiş, altıncı fıkrasında ise birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi ve kurumları tespit etmeye Cumhurbaşkanı'nın, 4736 sayılı Kanun'da 02.07.2018 tarih ve 698 sayılı KHK ile yapılan değişikliğin yürürlük tarihinden önce Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu ifade edilmiştir.

Kanun'un yayımı tarihinden itibaren birçok Bakanlar Kurulu Kararı çıkarılmış ve çeşitli kişi ve kurumlara muafiyetler tanınmıştır. 4736 sayılı Kanun sonrasında çıkarılan Bakanlar Kurulu kararları her işlem için ayrıntılı şekilde düzenlenmiş, Kanun'a ilişkin uygulamanın tam olarak yerine getirilebilmesi için hizmetten yararlanmada kamu-özel ayrımı bile yapılmamıştır.

Kanunun yayımı tarihinden itibaren Bakanlar Kurulunca çıkarılan muafiyet kararlarında belediye personeli, belediye şirketi çalışanları, belediye meclis üyeleri, muhtarlar, bunların

eşleri ve yakınlarına tanınan genel bir muafiyet kararı bulunmamaktadır.

Bu nedenle Kurum tarafından hazırlanacak tarife cetvellerinde sadece genel nitelikte çıkarılan muafiyet kararları ile diğer kanunlarda belirtilen muafiyet hükümlerinin uygulanabilmesi mümkündür. Mesela şehit aileleri, gaziler ve engelliler için indirimli tarife uygulanması mevzuata aykırı değildir. Zira mezkûr kişiler hakkında gerek 4736 sayılı Kanun'un 1 inci maddesinde gerekse de 2002/3654 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda genel muafiyet hükmü tanınmış ve bu kişilere her türlü işlemde indirimli ve ücretsiz tarife uygulanabilmesinin önü açılmıştır. Ancak haklarında herhangi bir muafiyet hükmü bulunmayan belediye personeli, belediye şirketi çalışanları, belediye meclis üyeleri, muhtarlar, bunların eşleri ve yakınları için indirimli tarife belirlenmesi mümkün değildir.

Sonuç olarak, Bakanlar Kurulunca çıkarılan muafiyet kararları veya Cumhurbaşkanı Kararı verilmiş herhangi bir muafiyet hükmü olmadan yukarıda bahsedilen hizmetlerin Belediye Meclisi tarafından belirlenen bir ücret tarifesi uyarınca çeşitli kişi, şirket, kurumlara indirimli veya ücretsiz sunulması hem hukuka aykırılık oluşturmakta, hem de belediye gelirlerinin artışına engel olmaktadır.

BULGU 29: Temsil, Ağırlama ve Tören Bütçesinin Başkanlık Makamı Dışındaki Birimler Tarafından Kullanılması

Belediye Başkanının yetkisinde olan Temsil, Ağırlama ve Tören giderlerinin, başkanlık makamı dışında diğer harcama birimleri tarafından da kullanıldığı görülmüştür.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye giderleri" başlıklı 60 ıncı maddesinde, temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri, belediyenin giderleri arasında sayılmıştır.

"Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38 inci maddesinde ise bütçede temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneğin, münhasıran belediye başkanı tarafından kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yine Belediye Kanunu'nun "Yetki devri" başlıklı 42 nci maddesinde;

"Belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir." denilmek suretiyle, belediye başkanının bazı yetkilerini devredebileceği belirtilmiştir.

Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi'nin

“Genel kural” başlıklı 3 üncü maddesinde ise temsil, ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayininin belediye başkanının takdirine tabi olduğu hükme bağlanmıştır.

Bu hükümlerden anlaşılacağı üzere, temsil, ağırlama ve tören giderleri bütçesi sadece belediye başkanı tarafından veya yetki devri yapılan başka bir harcama yetkilisi tarafından kullanılabilir. Konaklama, ağırlama, çeşitli basım, yayım, tanıtım, organizasyon gibi temsil ve ağırlamaya ilişkin giderlerin, belediye başkanı ya da yetki devrinde bulunduğu başka bir harcama yetkilisi tarafından, temsil ağırlama ve tören giderleri bütçesi tertibinden yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede ise Özel Kalem Müdürlüğü dışında İnsan Kaynakları Müdürlüğü, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Muhtarlık İşleri Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Hizmetleri Müdürlüğü tarafından da temsil, ağırlama ve tören harcamalarının yapıldığı tespit edilmiştir.

Bu ödeneğin kullanımının Belediye Başkanının yetkisinde olduğu dikkate alındığında yetki devri yapılmadan diğer müdürlükler tarafından kullanımına imkan bulunmamaktadır.

BULGU 30: Sözleşmeli Personelin Kadro Unvanlarına İlişkin Görevler Dışında Çalıştırılması

İdarede görevli sözleşmeli personellerin sözleşmelerinde belirtilen kadro unvanlarına ilişkin görevlerde çalıştırılmayıp kadro unvanlarıyla ilgili olmayan görevlerde çalıştırıldıkları görülmüştür.

Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'ın 4 üncü maddesinde sözleşmeli personelin, sözleşmelerinde belirtilen görev yeri dışında çalıştırılmayacağı, 6 ncı maddesinde ise sözleşmeli personellerin, sözleşmelerinde belirtilen görev dışında başka bir işte çalıştırılmayacağı belirtilmiştir.

Esaslar'ın “Kurum içi yer değişikliği” başlıklı Ek 3 üncü maddesinde; Kurumun hizmet icapları dikkate alınarak, aynı unvan ve hizmet niteliklerine haiz sözleşmeli personelin kurum içi karşılıklı yer değiştirme talepleri, pozisyonunun vizeli olduğu birimde fiilen en az bir yıl çalışmış olmaları şartıyla yerine getirilebileceği belirtilmiştir.

İdarenin sözleşmeli personel olarak çalışan personellerin sözleşmeleri incelendiğinde;

-Tekniker kadro unvanına ilişkin görevleri yürütmek üzere istihdam edilen Büro

memuru,

-Eğitmen kadro unvanına ilişkin görevleri yürütmek üzere istihdam edilen personelin Gassal,

-Teknisyen kadro unvanına ilişkin görevleri yürütmek üzere istihdam edilen personelin Şoför,

-Eğitmen kadro unvanına ilişkin görevleri yürütmek üzere istihdam edilen personelin Şoför,

-Teknisyen kadro unvanına ilişkin görevleri yürütmek üzere istihdam edilen personelin Büro memuru,

-Eğitmen kadro unvanına ilişkin görevleri yürütmek üzere istihdam edilen personelin Güvenlik amiri olarak çalıştıkları belirlenmiştir.

Sonuç olarak, kadro unvanına ilişkin görevleri yürütmek üzere istihdam edilen sözleşmeli personellerin farklı görevlerde çalışmalarının yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine aykırı olduğu ve sözleşmelerindeki kadro unvanlarına uygun görevlerde çalıştırılmaları gerekmektedir.

BULGU 31: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

İdarede 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 izninin 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 (2022 yılında 756 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 idare tarafından istihdam edilen işçi statüsündeki 50 adet personelden 100 günden fazla izin hakkı olan 3, 60-100 gün arası izin hakkı olan 4 çalışanın bulunduğu 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.

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

BULGU 32: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışında Hükümler Konulması

Körfez Belediyesi ile Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası (BEM-BİR-SEN) arasında akdedilen sosyal denge tazminatı sözleşmesinde mevzuata aykırı olarak sosyal haklar ve eğitim gibi konularda düzenlemelere yer verildiği görülmüştür.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15 inci maddesinde; belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, ödenebilecek aylık tutarın 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçemeyeceği ve anılan Kanun'da öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32 nci maddesine göre; 375 sayılı KHK'nin Ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince karar verileceği, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminat tutarının ise ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendika ile belediye başkanı arasında imzalanan sözleşme ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Madde metninden açıkça anlaşılacağı üzere belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içinde tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Aynı maddede ayrıca mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı da açıkça belirtilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. 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) % 120’sidir. 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.

4688 sayılı Kanun’un 32 inci maddesinde de açıkça belirtildiği üzere imzalanan sözleşme bir toplu sözleşme olmayıp sosyal denge tazminatının ödenmesine ilişkin bir sözleşmedir. Taraflar arasında akdedilen sözleşmenin başlığında da, imzalanan metnin sosyal denge tazminatı sözleşmesi olduğu açıkça belirtilmiştir. Toplu sözleşme, kamu görevlilerinin geneline ve hizmet kollarına yönelik mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere yürütülen toplu sözleşme görüşmeleri sonucunda mutabık kalınması durumunda taraflarca imzalanan sözleşmeyi ifade etmektedir. Bu açıklamalar doğrultusunda, taraflar arasında imzalanan sözleşmenin konusu sadece ödenecek sosyal denge tazminatı tutarının belirlenmesi ile sınırlandırılmalı ve sözleşme metnine sosyal denge tazminat tutarı dışında başkaca mali ve sosyal hakların belirlenmesine yönelik hükümler konularak toplu sözleşme gibi düşünülmemelidir.

Körfez Belediyesi ile BEM-BİR-SEN arasında imzalanan ve yürürlük süresi 01.01.2022 ile 31.12.2023 tarihlerini kapsayan sosyal denge tazminatı sözleşmesinin “Sosyal Haklar ve Eğitim” başlıklı 10 uncu maddesinde;

“a) İşverenin kuruluşları ve tesisleri ile düzenlediği sürekli/süreksiz etkinliklerden (spor salonu, eğitim kursları, sinema, tiyatro, düğün/nikah salonu vb.) üyelerin kendileri ile bakmakla yükümlü oldukları eş ve çocuklarının ücretsiz veya indirimli yararlanması için görüşmeler yapılarak imkanlar nispetinde çözüme ulaşılır.

b) İşveren, sendikanın düzenleyeceği toplantı, seminer, gezi gibi faaliyetlerde, işyerinin çalışma düzenini aksatmayacak şekilde olmak üzere mesai saatlerinde yapılmasına izin verir.

c) İşveren, iş veriminin yükseltilmesi amacıyla üyelerin mesleki becerilerinin artırılması ve mesleki bakımdan gelişmeleri için eğitimler yaptırır, bu çerçevede başka kurum veya kuruluşların düzenlediği kurs, seminer, konferans gibi faaliyetler için salon, ekip, araç ve

gereçleri ücretsiz tahsis eder.”

Hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre; Sosyal denge sözleşmesine sosyal haklar ve eğitime ilişkin hükümlerin konulması ilgili mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

4688 sayılı Kanun hükmünden açıkça anlaşılacağı üzere, sosyal denge sözleşmelerinde belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlarda tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Bunun dışında sözleşme hakkını toplu sözleşme gibi düşünmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında başkaca hükümler koymak mümkün bulunmamaktadır. Zira 4688 sayılı Kanun’un 32 nci maddesinde mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun’un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmayacağı açıkça belirtilmiştir. Bu sebepten sosyal denge sözleşmesinin toplu sözleşme gibi düşünülerek sözleşme metnine sosyal denge tazminat tutarını belirlemek dışında, yukarıda yer verilen hükümlerin konulması mevzuata aykırıdır.

Sonuç olarak; bundan sonra imzalanacak sözleşmelerin mevzuatta belirtilen usul ve esaslara uygun olarak yapılması ve sosyal denge tazminatı sözleşmelerinde, sosyal denge tazminatının tutarının belirlenmesi ve uygulanmasına ilişkin hükümler dışında herhangi bir hüküm konulmaması gerekmektedir.

BULGU 33: Muhasebeleştirme İşlemlerinde Yevmiye Defterinde Kesirli Yevmiye Numara Kullanılması

Mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde kesirli yevmiye numaraları kullanıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 43 üncü maddesinde yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtlarına ilişkin ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır.

Aynı Yönetmelik’in 44 üncü maddesinde ise yevmiye defterine kayıtların müteselsil olarak yapılması ve her bir işleme ayrı bir yevmiye numarası verilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Mevzuat hükümlerine göre, ödeme emri belgesine veya muhasebe işlem fişine bağlanan her bir işlem için tek bir yevmiye numarası verilmeli, yevmiye numarası kesirli hale getirilerek

kullanılmamalıdır.

Yevmiye numaralarının düzenli ve ardışık olmamasına yol açan durum; sistemin hiçbir müdahale yapılmaksızın kendiliğinden söz konusu boşlukları bırakması durumudur ki, bu durum bilişim sisteminin hatalı kurgulandığını gösterir. İkinci durum ise; bilişim sistemini elle müdahaleye açık hale getirilerek yevmiye numaralarının kesirli kullanılmasının bilinçli bir şekilde yapılması durumudur ki, bu durum bilişim sisteminin elle müdahaleye müsaade ederek muhasebe sisteminde risk oluşturduğunu gösterir. Muhasebe sisteminin kesirli yevmiye kayıtlarına izin vermesi muhasebe sisteminin sağlıklı bir şekilde çalışmadığını göstermektedir.

Sonuç olarak, muhasebe kayıtlarının maddeler halinde yevmiye defterine günlük ve sıralı olarak kaydedilmesi, kesirli yevmiye numarası kullanımı yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 34: Sosyal Denge Sözleşmesine Sözleşme Aidatı Kesintisine İlişkin Hüküm Konulması

Belediye ile sendika arasında yapılan sosyal denge sözleşmesinde, belediyede görevli kamu görevlilerinin sosyal denge tazminatından yararlanması sözleşmenin tarafı olan sendikaya “sözleşme aidatı” ödenmesi şartına bağlandığı görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nda 04.04.2012 tarih ve 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla değişiklikler yapılmış ve bu değişikliklerle kamu görevlileri sendikalarına toplu sözleşme hakkı tanınmış, yerel yönetim hizmetleri kolunda da ayrıca sosyal denge tazminatının belirlenmesine yönelik sözleşme yapılabileceği ifade edilmiştir. Bu bağlamda 4688 sayılı Kanun’un 32 nci maddesinde sosyal denge sözleşmesinin yapılma usulü ve şekli belirlenmiş olup bu maddede sözleşme aidatına ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Kanun’un 28 inci maddesinin ikinci fıkrasında da, toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağı öngörülmüştür.

Yine Kanun’un “Gelirler” başlıklı 24 üncü maddesinde sendika gelirleri arasında üyelerin ödeyecekleri üyelik ödentileri sayılmış, 25 inci maddesinin üçüncü fıkrasında, sendika tüzüğüne, üyelik ödentisi dışında her ne ad altında olursa olsun, üyelerden başka bir kesinti yapılmasını öngören hükümler konulamayacağı kuralına yer verilmiştir.

Sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin sosyal denge sözleşmenin “Sözleşmesinin

Kapsamı ve Yararlanma Koşulları” başlıklı 5'inci maddesinde;

“... ”

b) *Bu sosyal denge tazminatı sözleşmesinden tüm kamu görevlileri sözleşme aidatı ödemek kaydıyla faydalanır. Sözleşme aidatı oranı Bem-Bir-Sen üyesi kamu görevlileri için taban aylığın % 2 i kadardır.*

Sosyal Denge sözleşmesinin taraf sendikası, üye olmayan kamu görevlilerinden, aynı unvanlı üyesinden aldığı aidatın iki katı oranında sosyal denge sözleşmesi aidatı alır. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri, söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanır.

... ”

hükmü yer almaktadır.

Danıştay Onikinci Dairesi tarafından 18.12.2019 tarihli Esas No:2019/4940 sayılı 01.09.2019 tarih ve 30875 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 28.08.2019 tarih ve 2019/1 sayılı Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı’nın “Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklar” başlıklı 4. bölümünün “Sosyal denge tazminatı” başlıklı 1 inci maddesinin 2 nci fıkrasında yer alan “*Sosyal denge sözleşmesinin taraf sendikası, üyesi olmayan kamu görevlilerinden, aynı unvanlı üyesinden aldığı aidatın iki katına kadar sosyal denge sözleşmesi aidatı alabilir. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri, söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanır*” hükmünün iptali istemiyle açılan davada verdiği yürütmeyi durdurma kararında; “... *sosyal denge sözleşmesinde taraf olan sendikanın dışında kalan sendikaların üyesi olan ve hiçbir sendikaya üye olmayan kamu görevlilerinden dayanışma aidatı veya başka adlar altında farklı oranlar üzerinden ödenti (aidat) alınmasına ilişkin hükümlerin, sosyal denge tazminatının ödenmesinde aynı kadro veya pozisyonlarda bulunan kamu görevlileri arasında ayırım (eşitsizlik) yaratacağı açık olduğundan, dava konusu düzenlemede hukuka uygunluk bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle;... "Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklar” başlıklı 4. bölümünün “Sosyal denge tazminatı” başlıklı 1. maddesinin 2. fıkrasının YÜRÜTMENİN DURDURULMASINA, ... oybirliği ile karar verildi.”* denilmektedir.

Benzer şekilde Danıştay Onbirinci Dairesi tarafından 09.01.2018 tarihli ve Esas:2017/2112 numaralı 2018 ve 2019 yıllarını kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşmesinin "Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme” başlıklı 4. bölümünün 1 inci

maddesinin 2 nci fıkrasında yer alan düzenlemenin yürütmesi durdurulmuş, Danıştay'ın aynı Dairesi tarafından 3. Dönem Toplu Sözleşmenin “Yerel Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme” başlıklı 4. bölümünün 1 inci maddesinde yer alan aynı hüküm, 19.12.2017 tarih ve Esas No:2016/1698 Karar No:2017/6225 kararıyla iptal edilmiştir.

Devlet Personel Başkanlığı tarafından 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32 nci maddesi hükümlerinin uygulamasına ilişkin verilen 17.07.2012-8326 tarih ve sayılı görüşünde ise: “... 2- 4688 sayılı Kanun'un 32 nci maddesi uyarınca akdedilecek sözleşmenin konusunun, toplu sözleşmelerde belirlenen tavanı aşmamak kaydıyla ilgili kurum ve kuruluşlarda çalışan kamu görevlilerine ödenecek sosyal denge tazminatını belirlemek olduğu, bu sözleşmelerde taraf olan sendikanın dışında kalan sendikaların üyelerinden veya sendika üyesi olmayan kamu görevlilerinden dayanışma aidatı veya başka adlar altında bir ödenti (aidat) alınmasına ilişkin hükümler ile sosyal denge tazminatının ödenmesinde aynı kadro veya pozisyonlarda bulunan kamu görevlileri arasında ayırım niteliği taşıyan hükümler konulamayacağı, ... ” ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, belediye ile yetkili sendika arasında yapılan sosyal denge sözleşmelerinde, kamu görevlilerinin sözleşmeden faydalanabilmesi için sözleşme aidatı alınmasına yönelik bir şartta yer verilmemesi ve sözleşme aidatı kesintisi yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 35: Performans Kriterleri Belirlenmeden Kurum Personeline İkramiye Ödenmesi

Belediye tarafından personele ilişkin performans kriterleri belirlenmemiş olmasına rağmen, performans kriterlerine bağlı olarak ödenmesi gereken ikramiye ödemelerinin yapıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38 nci maddesine göre, Belediye Başkanı, personelin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları da meclise sunmakla görevlidir.

Yine aynı Kanun'un 18 inci maddesinde, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek belediye meclisinin görevlerinden biri olarak belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 49 uncu maddesinde; sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç

belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının yüzde onunu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dâhil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemeler sonucunda kurum bünyesinde mevzuatın öngördüğü şekilde performans kriterleri belirlenmediği, performans kriterlerine dayanak olarak yapılan başarı ölçümüne göre verilmesi gereken ikramiyenin ise performans kriterleri belirlenmeden ve başarılı olup olmama hususunda herhangi bir ölçüm yapılmadan verildiği tespit edilmiştir.

Bahsedilen Kanun hükümleri gereğince performans ölçütlerinin belirlenmesi, ilave ikramiye vermeyi yasal hale getirecek ve vatandaşa sunulan hizmetin kalitesini artıracaktır. Bu nedenle 5393 sayılı Kanun'un 49 ncu maddesine göre ödenecek ikramiyelerin performans kriterleri belirlenerek yapılması gerekmektedir.

BULGU 36: Mevzuatta Belirtilen Sınırı Aşan Taahhüt Evrakı ve Sözleşme Tasarılarının Ön Mali Kontrole Tabi Tutulmaması

Belediye tarafından yapılan mal, hizmet ve yapım işi ihalelerine ilişkin taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda belirtilen parasal sınırları aşmasına rağmen ön mali kontrole tabi tutulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ön malî kontrol" başlıklı 58 inci maddesinde; ön malî kontrolün, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsadığı hüküm altına alınmıştır.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Taahhüt evrakı ve sözleşme tasarıları" başlıklı 17 nci maddesinde; idarelerin, ihale kanunlarına tâbi olup olmadığına bakılmaksızın, harcamayı gerektirecek taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarından katma değer vergisi hariç tutarı mal ve hizmet alımları için bir milyon Türk Lirasını, yapım işleri için üç milyon Türk Lirasını aşanların ön mali kontrole tâbi tutması gerektiği, kontrole tâbi taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının, bunlara ilişkin tüm bilgi ve belgeleri içerecek şekilde bir işlem dosyası olarak harcama yetkilisi tarafından malî hizmetler birimine gönderileceği, taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının en geç on işgünü içinde kontrol edileceği ve yapılan kontrol sonucunda düzenlenen görüş yazısının, işlem dosyası ile birlikte ilgili harcama yetkilisine

gönderileceği belirtilmiştir.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Usul ve Esaslar 14.12.2022 tarih ve 32043 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Usul ve Esasların 17 nci maddesindeki mal ve hizmet alımları için belirlenen tutar beş milyon Türk lirası, yapım işleri için belirlenen tutar on beş milyon Türk lirası’dır.

Yapılan incelemeler neticesinde idare tarafından yapılan ihalelere ait taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının mevzuatta belirtilen parasal sınırları aşmasına rağmen ön mali kontrol için mali hizmetler birimine gönderilmediği tespit edilmiştir.

Mevzuatın emredici hükümlerine uygun olarak mali işlemlerin doğru bir şekilde yapıldığının kontrolü ve mali hizmetler biriminde taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının kontrolü sonucunda düzenlenmesi zorunlu olan yazılı görüşlerin verilebilmesi için yukarıda belirtilen Esaslar’da yer verilen tutarları aşan taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının sözleşme imzalanmadan önce mali hizmetler birimine gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 37: Mali Hükümler İçeren Yönetmelik Hakkında Sayıştay İstişari Görüşünün Alınmaması

Kurum tarafından hazırlanan ve mali konular içeren Taşınmazların İdaresi Hakkında Yönetmelik’i Sayıştay istişari görüşü alınmadan uygulanmaktadır.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in 6 ncı maddesine göre Cumhurbaşkanlığına sunulmadan önce taslaklar hakkında kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri gereğince görüş alınması zorunlu olan kurumların ve ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerinin alınması gerekmektedir.

Söz konusu Yönetmelik’in 6 ncı maddesinin (b) fıkrasında, Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince Sayıştayın denetim alanına giren mali konularda düzenlenecek yönetmelik ve yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlem taslakları hakkında Sayıştay Başkanlığının görüşünün alınması zorunluluğu belirtilmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanununun 27 nci maddesinin dördüncü fıkrasında ise, Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulur. Sayıştay, görüşünü istemin yapılması tarihinden itibaren çalışmaya ara verilme süresi hariç en geç otuz gün içinde bildirir. Bu sürenin aşıldığı haller, Sayıştay faaliyet raporunda

gerekçeli olarak yer alacağı belirtilmiştir.

Bu kapsamda 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 99 uncu maddesinin (a) fıkrasında Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü yer almakta, aynı Kararname’nin 100 üncü maddesinin (a) fıkrasında ise “Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek” görev ve yetkisi söz konusu Genel Müdürlüğe verilmiştir. Buna göre mahalli idarelerin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların uygulanmasını sağlamak üzere düzenleyecekleri yönetmelik taslaklarını T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına göndermeleri, bu Bakanlıkça da 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 27 nci maddesi hükmü uyarınca istişari mütalaa istemiyle Sayıştay’a başvurulması gerekmektedir

Belediye yönetmeliklerinin içeriği mali hükümler ve görüşe gönderilme süreçleri açısından incelenmiştir. Buna göre; Belediye Meclisinin 02.03.2018 tarih ve 23 sayılı kararı ile kabul edilen Taşınmazların İdaresi Hakkında Yönetmelik taslağının T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına ve mali konular içermesine rağmen Sayıştay Başkanlığına gönderilmediği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, mali konular içeren Yönetmelik hükümlerinin Sayıştay görüşü olmaksızın uygulanmaması ve ilgili yönetmeliklerin Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 38: Kadınlar ve Çocuklar İçin Açılması Zorunlu Konukevlerinin Açılmaması

Kanun hükümlerine göre idare tarafından kadınlar ve çocuklar için açılması zorunlu konukevinin açılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14 üncü maddesinin a bendine göre; büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır.

Kadın konukevleri, fiziksel, duygusal, cinsel, ekonomik ve sözlü istismara veya şiddete uğrayan kadınların, şiddetten korunması, psiko-sosyal ve ekonomik sorunlarının çözülmesi, güçlendirilmesi ve bu dönemde kadınların varsa çocukları ile birlikte ihtiyaçlarının da karşılanmak suretiyle geçici süreyle kalabilecekleri yatılı sosyal hizmet kuruluşlarıdır.

Kadın konukevlerinden hizmet alan kadınların durumlarının, aileleri ya da eşleri ile olan

anlaşmazlıklarının incelenmesi ve sorunlarının giderilmesine yönelik mesleki çalışmalar yapılmaktadır. Söz konusu kadın ve beraberindeki çocuklarına doğrudan ya da ilgili kurumlara yönlendirmek suretiyle güvenlik, danışmanlık, tıbbi destek, geçici maddi yardım, kreş, mesleki eğitim kursu, grup çalışmaları, sosyal, sanatsal ve sportif faaliyetler vb. alanlarda destek sunulmaktadır.

Sonuç olarak, İdarenin açmış olduğu herhangi bir konukeyi bulunmamaktadır. Belediyelerinin önleyici ve koruyucu hizmetler kapsamında mağdur kadın ve çocuklara yönelik desteklerin arttırılmasında etkin rol oynaması gerektiği düşünülmektedir.

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: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Fiilen İşyeri Olarak Kullanılan Taşınmazların Tapuda Konut Olarak Gözükmesi Nedeniyle Emlak Vergilerinin ve Çevre Temizlik Vergilerinin Mesken Üzerinden Alınması	2020	Yerine Getirilmedi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde "İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Belediye Tarafından Verilmeyen Bazı İşletmelere Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyeti Tesis Edilmemesi" başlığıyla 10'uncu maddesinde yer almaktadır.
İdare Bütçesinden Karşılanan Dağıtım Tesis Giderlerinin Elektrik Dağıtım Şirketinden Talep Edilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde "Giderleri İdare Bütçesinden Karşılanan Dağıtım Tesislerinin Elektrik Dağıtım Şirketine Devredilmemesi" başlığıyla 12'inci maddesinde yer almaktadır.
Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde 10 uncu maddesinde yer almaktadır.

Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması	2020	Yerine Getirilmedi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde "Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışında Hükümler Konulması" başlığıyla 32'nci maddesinde yer almaktadır.
Belediye Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazlarla İlgili Hesapların Mali Tablolarda Doğru Bilgi Sunmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Raporun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde "Mali Tabloların Kurum Taşınmazları Hakkında Doğru Bilgi Sunmaması" başlığıyla 1'inci maddesinde yer almaktadır.
Belediye Tarafından Diğer Kamu Kurumlarına Yapılan Taşınmaz Tahsislerinin Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Raporun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde "Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi" başlığıyla 2'nci maddesinde yer almaktadır.