



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KARAMAN BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	11
8.	EKLER.....	65

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:Personel Durumu	2
Tablo 2:2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3:2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4:2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirket	7
Tablo 8:Duran Varlıkların Kayıtlı Değerinden Fazla Ayrılan Amortismanlar Tablosu	18
Tablo 9:Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıklar Tablosu	18

KISALTMALAR

- CBS** : Coğrafi Bilgi Sistemi
- COVID-19** : Yeni Koronavirüs Hastalığı
- EKAP** : Elektronik Kamu Alımları Platformu
- İŞKUR** : Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
- KHK** : Kanun Hükmünde Kararname
- SCADA** : Veri Kontrol ve İzleme Sistemi
- SGK** : Sosyal Güvenlik Kurumu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Kuruma Ait Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Bulunmaması
2. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Takip Edilen Yatırımlardan, Tamamlananların İlgili Olduğu Maddi Duran Varlık Hesabına Alınmaması
3. 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Kapsamında Belediye Şirketinde İşçi Statüsünde Çalıştırılan Personel İçin Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması
4. Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesaplarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi
5. Amortisman Tutarlarının Duran Varlığın Kayıtlı Değerinden Yüksek Olması ve Varlık Grubunda Kayıtlı Varlık Bulunmasına Rağmen Bazı Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması
6. Taahhüt Hesaplarının Kullanılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Kiraya Verilen Duran Varlıkların Nazım Hesaplarda İzlenmemesi
2. Kurum Alacaklarına Yönelik Tahsilat ve Takibat Süreçlerinin Etkin Olarak İşletilmemesi
3. Bazı İşyerlerine İlişkin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması
4. İşyerlerine Yönelik Çevre Temizlik Vergisi Tarifesinin Belirlenmesi İçin Gerekli Olan Bina Derecelerinin Oluşturulmaması
5. Bazı İşyerlerine İlişkin İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması
6. Şebeke Suyu Abonesi Olmayan Ancak Atıksu Sistemine Dâhil Olan Abonelere Çevre Temizlik Vergisinin Tahakkuk Ettirilmemesi
7. Kurum İştirakine Kiraya Verilen İlan ve Reklam Unsurlarının Bir Kısımından Vergi Alınmaması
8. Günübirlik Kiralanan Yerlerin Mesken Abonesi Olarak Belirlenmesi
9. Kiraya Verilen Taşınmazlardan Bir Kısımının Su Aboneliklerinin Bulunmaması

10. Su Tesisi ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payının Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması
11. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması
12. Su Kayıpları Teknik Usuller Tebliğinde Öngörülen Bazı Uygulamalarda Eksikler Bulunması
13. Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması
14. Ruhsatsız İşyerleri İle İlgili Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması
15. Binalara İlişkin Yapım İşi İhalelerinde Birim Fiyat Teklif Almak Suretiyle İhaleye Çıkılması
16. Bütün Riskler (All Risk) Sigorta Poliçelerine İlişkin Uygulamaların Hatalı Yapılması
17. Doğrudan Temin Alımlarının EKAP'a Kaydedilmemesi ve %10 Sınırının Kamu İhale Kurulundan Görüş Alınmadan Aşılması
18. Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Uyulmaması
19. Belediye Mülkiyetindeki Bazı Taşınmazların Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi
20. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'na Göre Kiraya Verilmesi Gereken Taşınmazların İşgaliye Karşılığında Kullanılması
21. Servis, Dolmuş ve Taksi Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi
22. Belediye Sınırları İçinde Faaliyet Gösteren Doğalgaz Dağıtım Şirketine Ortak Olunmaması
23. Mahalli İdare Şirketinde Geçici İşçi Statüsüne Geçirilen İşçilerin Hakediş Ödemelerinde Şirkete Ödenen Kâr Payı Matrahına Sözleşme ve Genel Giderlerin Dâhil Edilmesi
24. İşverenlerin Hakedişlerinden Kesilmesi Gereken Asgari Ücret Destek Tutarlarına Yönelik Gerekli İşlemlerin Yapılmaması

25. İşveren Hakedişlerinin Ödenmesinde Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Borç Sorgulamasının Yapılmaması
26. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
27. Taşınırlara İlişkin Fiili Durum ile Muhasebe Kayıtları Arasında Uyumsuzluk Bulunması ve Dönem Sonu Taşınır Sayımlarının Yapılmaması
28. Taşınır Mal Yönetmeliği'ne Aykırı Uygulamalar Bulunması
29. Yevmiye Numaralarının Düzenli ve Müteselsil Olmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya 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'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan 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.

Karaman Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 3 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü ve Hukuk İşleri Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı 1 adet memur kökenli başkan yardımcısı, 2 adet meclis kökenli başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 21 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	547	190
Sözleşmeli Personel	-	23
Kadrolu İşçi	260	138
Geçici İşçi	-	-
Toplam	807	351
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	566

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 1 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 Karaman Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2:2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Bütçe/ Eklenen/ Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	0,00	44.264.000,00	4.978.577,00	49.242.577,00	44.579.104,34	4.663.472,66	0,00
2	SGK Prim Giderleri	0,00	7.467.000,00	989.502,00	8.456.502,00	7.654.086,25	802.415,75	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım.Giderleri.	0,00	102.444.000,00	24.282.996,00	126.726.996,00	126.012.166,78	714.829,22	0,00
4	Faiz Giderleri	0,00	9.900.000,00	-4.874.000,00	5.026.000,00	5.023.282,97	2.717,03	0,00
5	Cari Transferler	0,00	12.453.000,00	591.910,00	13.044.910,00	13.038.008,05	6.901,95	0,00
6	Sermaye Giderleri	7.000.000,00	53.072.000,00	11.798.182,46	71.870.182,46	64.683.634,12	186.548,34	7.000.000,00
8	Borç Verme	0,00	400.000,00	548.000,00	948.000,00	947.160,00	840,00	0,00
9	Yedek Ödenek	0,00	15.000.000,00	-15.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		7.000.000,00	245.000.000,00	23.315.167,46	275.315.167,46	261.937.442,51	6.377.724,95	7.000.000,00

Karaman Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 245.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 7.000.000,00 TL yıl içinde eklenen 23.315.167,46 TL

ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 275.315.167,46 TL olmuştur. Yıl içinde 261.937.442,51 TL Bütçe Gideri yapılmış, 6.377.724,95 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 7.000.000,00 TL ödenek ise 2022 yılına devretmiştir.

Tablo 3:2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	17.550.000,00	24.294.975,31	33.326,14	24.261.649,17	138,24
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	32.540.000,00	31.418.382,59	29.859,69	31.388.522,90	96,46
04- Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	2.600.000,00	633.594,01	0,00	633.594,01	24,37
05- Diğer Gelirler	190.400.000,00	209.970.993,57	615.217,71	209.355.775,86	109,96
06- Sermaye Gelirleri	7.260.000,00	2.184.563,72	4.204,60	2.180.359,12	30,03
09- Red ve İadeler (-)	-350.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	250.000.000,00	268.502.509,20	682.608,14	267.819.901,06	107,13

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %107,13 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%138,24) beklenenin çok üstünde gerçekleşmiş olup yıl içerisinde COVID-19 tedbirlerinde yaşanan rahatlama ve ilgili yapılandırma kanunlarının getirmiş olduğu kolaylıklar neticesinde mükelleflerin yükümlülüklerini yerine getirmesi bu artışın nedeni olarak ifade edilebilir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri de (%96,46) beklenene yakın bir gerçekleşme sağlamış ancak sermaye gelirleri (%30,03) beklenenin çok altında gerçekleşmiş olup sebep olarak ise Kurum tarafından gerçekleştirilen yatırımların ekonomik faydaya dönüşmemesi hususu gösterilebilir.

Tablo 4:2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç Ödeneği) (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	44.264.000,00	44.579.104,34	100,71
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	7.467.000,00	7.654.086,25	102,51
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	102.444.000,00	126.012.166,78	123,01
04- Faiz Gideri	9.900.000,00	5.023.282,97	50,74
05- Cari Transferler	12.453.000,00	13.038.008,05	104,70

06- Sermaye Giderleri	53.072.000,00	64.683.634,12	121,88
08- Borç Verme	400.000,00	947.160,00	236,79
09- Yedek Ödenekler	15.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	245.000.000,00	261.937.442,51	106,91

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %106,91 seviyesinde gerçekleşmiştir. Mal ve hizmet alım giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %23,01 oranında aşılmıştır. Sermaye giderleri de beklenenin üstünde %121,88 seviyesinde gerçekleşmiş ancak borç verme giderleri de öngörülen bütçe ödeneğinin çok üstünde %236,79 seviyesinde gerçekleşmiş olup sebebi ise organize sanayi bölgesine katılım payının borç verme şeklinde kaydedilmesi olarak ifade edilebilir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	15.819.395,88	16.315.351,60	24.294.975,31	3,14	48,91
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	29.703.446,84	31.571.506,34	31.418.382,59	6,29	-0,49
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	224.373,39	2.995.967,50	633.594,01	1.235,26	-78,85
Diğer Gelirler	127.543.140,08	157.028.817,61	209.970.993,57	23,12	33,71
Sermaye Gelirleri	7.180.320,45	37.116.192,60	2.184.563,72	416,92	-94,11
Toplam	180.470.676,64	245.027.835,65	268.502.509,20	35,77	9,58
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	230.256,39	31.844,31	682.608,14	-86,17	2.043,58
Net Toplam	180.240.420,25	244.995.991,34	267.819.901,06	35,93	9,32

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 22.823.909,72 TL'lik (%9,32) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 2.362.373,49 TL (%78,85) ile sermaye gelirlerinde 34.931.628,88 TL (%94,11) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 7.979.623,71 TL (%48,91) ve diğer gelirlerinde 52.942.175,96 TL (%33,71) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda para cezaları ve merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının

eklenmesi ile yapılandırma kanunları kapsamında mükellefler tarafından vergilere yönelik yükümlülüklerin yerine getirilmesi sonucu gerçekleştiği anlaşılmaktadır.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(BA)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(CB)/B]
Personel Giderleri	35.478.975,27	39.872.916,65	44.579.104,34	12,38	11,80
SGK Prim Giderleri	6.011.922,61	6.699.322,23	7.654.086,25	11,43	14,25
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	88.928.723,55	95.800.048,30	126.012.166,78	7,73	31,54
Faiz Giderleri	9.652.764,04	8.546.326,12	5.023.282,97	-11,46	-41,22
Cari Transferler	10.805.055,10	10.546.410,89	13.038.008,05	-2,39	23,63
Sermaye Giderleri	16.725.289,57	46.793.887,11	64.683.634,12	179,78	38,23
Borç Verme	566.536,00	0,00	947.160,00	-100,00	100,00
Toplam	168.169.266,14	208.258.911,30	261.937.442,51	23,84	25,77

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 53.678.531,21 TL (%25,77) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında mal ve hizmet alım giderlerinin 30.212.118,48 TL (%31,54) ve sermaye giderlerinin 17.889.747,01 TL (%38,23) arttığı görülmektedir. Mal ve hizmet alım giderlerinde yaşanan bu artışın fiyatlarda meydana gelen artışlardan kaynaklandığı ifade edilmekle birlikte Kurum tarafından gerçekleştirilen yatırımlar ise sermaye giderlerindeki artışın gerekçesi olarak açıklanabilir. Bir önceki yıla göre yalnızca faiz giderlerinde bir azalış 3.523.043,15 TL (%41,22) olduğu görülmekte olup neden olarak ise 2021 yılı içinde, önceki yıllarda kullanılan kredilerin ödenerek borçların kapatılması ifade edilebilir. Özellikle bütçe yönetiminde bir önceki yıla göre giderlerin artmasına rağmen gelir artışlarına yönelik çalışmalar sonucu bütçe denkliğinin sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 219.869.915,28 TL, Faaliyet Geliri 267.318.218,44 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 47.448.303,16 TL olarak gerçekleşmiştir.

Karaman Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirket aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirket

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Karaman Belediyesi Ongun İnşaat Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	2.475.000,00	2.475.000,00	100,00

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço

- 2) Faaliyet sonuçları tablosu
- 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
 - 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
 - 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

sonuçlandırılmıştır.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak 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

Karaman Belediyesi iç kontrol sistemi ile ilgili olarak, 5018 sayılı Kanun'un 55 ve 58'inci maddelerini, 31.12.2005 tarih ve 26040 mükerrer sayılı resmi gazetede yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasları ile 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı resmi gazetede yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ni göz önünde bulundurmıştır.

Kurumda, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmuştur. İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır. İç Kontrol eylem planının yapılışı 1 yılı doldurmadığı için İç Kontrol İzleme ve Yönetim Kuruluna henüz raporlama yapılmamıştır.

İdare, kurumsal ve iç kontrol risklerini personelin katılımıyla belirlemiş ve değerlendirilmesini yapmıştır. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar çerçevesinde ön mali kontrole ilişkin yeterli düzenleme bulunmamaktadır. Ön mali kontrole ve iç kontrole ilişkin çalışmalar yapılırsa da verilen görüşler ayrıntılı ve gerekçeli değildir.

Kurum organizasyon yapısı içerisinde bazı birimlerde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. Yetki devirleri ve sınırları yazılı olarak belirlenmiştir. İdare yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini dikkate almaktadır. İdarede iş akış süreçleri belirleme çalışmaları devam etmektedir.

Kurumda "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmaktadır. Kurumda ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planlaması yapılmaktadır.

Muhasebe yetkilisi, 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kanun'un 62. maddesi ile 2005/9912 Karar Sayılı Muhasebe Yetkililerinin Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te belirtilen şartları taşımaktadır. Evrakları ve önemli belgeleri imzalamaya ve onaylamaya yetkili kişiler yazılı olarak belirlenmiştir.

Kurumun 2020-2024 yıllarını kapsayan stratejik planı, 2021 yılı performans programı, 2020 yılı faaliyet raporu ve 2021 yılı kurumsal mali durum beklentiler raporu hazırlanmış ve kurumun internet sitesinde yer almaktadır.

Kurum iç denetim birimi doğrudan başkanlığa bağlı olarak çalışmalarını sürdürmektedir. İç denetim birimi iç kontrol ve iç denetim konusunda başkanlığa bilgilendirme yapmaktadır. Kurumda iç denetim birimince 2021 yılı içerisinde farklı müdürlüklerde sistem ve uygunluk denetimi yapılmış ve bu müdürlükler ile ilgili 10 adet rapor hazırlanmış ayrıca danışmanlık ve rehberlik hizmetleri de verilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Kuruma Ait Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Bulunmaması

Kuruma ait taşınmazlara ilişkin değerlendirme işlemlerinin yapılmadığı ve söz konusu taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna ilişkin işlemlerin anlatıldığı 187'nci maddesinde; edinilen maddi duran varlıkların, maliyet bedeli ile hesaplara alınacağı, maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde yapılan her türlü giderin ilave edileceği, bağış veya hibe olarak edinilen maddi duran varlıkların varsa bilinen değeri, yoksa değerlemesi yapıldıktan sonra tespit edilen değeri ile hesaplara alınacağı,

Bu Yönetmelik'in yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olup hesaplarda yer almayan maddi duran varlıklardan envanter ve değerlendirme yapılanların tahakkuk birimince bildirildikçe, muhasebe birimlerinde ilgili maddi duran varlık hesabı ve net değer hesabına kaydedilmek suretiyle hesaplara alınacağı, henüz kayıtlara alınmamış olan maddi duran varlıklardan herhangi bir nedenle elden çıkarılanların ise, öncelikle elden çıkarma değerleriyle, ilgili maddi duran varlık hesabı ve net değer hesabına kaydedilmek suretiyle hesaplara alınacağı belirtilmiştir.

01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde; tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıt altına alınacağı ifade edilmiş olup,

Tapuda kayıtlı olan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazlar ve Yönetmelik'e göre "Orta Malları" ile "Genel Hizmet Alanları" olarak sınıflandırılan taşınmazların ise iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler" başlıklı Geçici 1'inci maddesinde de; taşınmazlara ilişkin maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması işlemlerinin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine göre taşınmazların söz konusu Yönetmelik doğrultusunda sınıflandırılarak özellikle tapuda kayıtlı olan taşınmazlardan maliyet veya rayiç

değerleri üzerinden değerlendirme işlemlerinin tamamlanması ayrıca maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyenler ile diğer taşınmazların ise iz bedelleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

Kuruma ait taşınmazlar üzerinde yapılan incelemelerde ilgili Yönetmelik doğrultusunda taşınmazlar üzerinde bir çalışmanın yapılmadığı, taşınmazların yönetiminin Mali Hizmetler Müdürlüğü bünyesinde Gelir Şefliği tarafından yürütüldüğü, ilgili birimin envanterinde yalnızca Kuruma ilişkin Web Tapu kayıtlarının bulunduğu, Yönetmelik'in yürürlüğe girdiği 01.01.2006 tarihinden bu yana taşınmazlar üzerinde değerlendirme işlemlerinin yapılmadığı ve söz konusu taşınmazların maddi duran varlık olarak muhasebe kayıtlarına alınmadığı tespit edilmiştir.

2021 yılına ilişkin kesin mizana bakıldığında;

250 Arazi ve Arsalar Hesabının 185.360.787,12-TL

251 Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabının 236.317.001,83-TL

252 Binalar Hesabının ise 68.639.348,71-TL bakiye verdiği görülmüş olup söz konusu hesaplarda yer alan tutarların hangi taşınmazları içerdiği hususu Kurum yetkilileri tarafından ifade edilememiştir.

Kuruma ait Web Tapu kayıtlarına bakıldığında ise 2895 adet tescilli taşınmazı bulunduğu ve önemli bir kısmının rayiç değerlemeye uygun olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, Kuruma ilişkin kesin hesabın bir parçası olan taşınmazlar üzerinde değerlendirme işlemlerinin tamamlanarak muhasebe kayıtlarına alınması gerekmekte olup söz konusu mevzuata aykırılık nedeniyle bilançoda 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu gerçeği yansıtmamaktadır.

BULGU 2: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında Takip Edilen Yatırımlardan, Tamamlananların İlgili Olduğu Maddi Duran Varlık Hesabına Alınmaması

Kurum tarafından 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilen yatırımlardan tamamlananların ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 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 ifade edilerek bu hesabın yapımı süren yatırımlar için yapılan giderleri izlemek amacıyla kullanılacağına açıklık getirilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 205'inci maddesinin (b) bendinde de, tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilmek suretiyle hesaptan çıkarılma yöntemi açıklanmıştır.

Buna göre 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilen yatırımlardan tamamlananların ilgisine göre Maddi Duran Varlık hesapları arasında yer alan 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabına alınması gerekmektedir.

Kurumun 2021 yılı bilançosunda 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının tutarı 54.539.064,19 TL olarak görünmekte olup yapılan incelemede 2021 yılı ve öncesinde geçici kabulü yapılmış olan 17.969.300,08 TL tutarındaki yatırımın halen 258 No.lu hesap içerisinde yer aldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, 2021 yılı bilançosunda 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı 17.969.300,08 TL fazla görünmektedir.

BULGU 3: 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Kapsamında Belediye Şirketinde İşçi Statüsünde Çalıştırılan Personel İçin Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması

696 sayılı KHK ile belediye şirketinde işçi statüsüne geçirilen ve doğrudan hizmet alım sözleşmesi çerçevesinde istihdam edilen işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca, personel hizmet alım sözleşmesi kapsamında çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından ödenmesi ve işçinin her bir alt işveren nezdinde geçen dönemi ile sınırlı olması kaydıyla, alt işverenlerden rücu edilmesi gerekmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinin 1'inci fıkrasının (c) bendine göre, ihtiyatlılık kavramı gereği, muhasebe

uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelik'te belirtilen durumlarda karşılık ayrılması gerekmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "Faaliyet sonuçları tablosu ilkeleri" başlıklı 6'ncı maddesinin 1'inci fıkrasının (d) bendinde, koşullu yükümlülüklerden kaynaklanan ve kamu idarelerinden kaynakların çıkışına neden olabileceği güvenilir bir biçimde tahmin edilen tutarlar için karşılık ayrılacağı ve faaliyet sonuçları tablosuna yansıtılacağı hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 330'uncu maddesinde, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı; 331'inci maddesinde, hesaplanan kıdem tazminatı karşılık tutarlarının 472 No.lu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabı'na borç kaydedileceği belirtilmektedir.

Anılan Yönetmelik'in 500 Net Değer/Sermaye Hesabına ilişkin olarak düzenlenen "Hesabın işleyişi" başlıklı 347'nci maddesinde, daha önce kayıtlara alınmamış olan yabancı kaynak tutarlarının bu hesaba borç, ilgili yabancı kaynak hesabına ise alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Aktarılan mevzuat hükümleri doğrultusunda, belediye şirketinde istihdam edilen işçiler için ihtiyatlık ve dönemsellik kavramları gereği 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının kullanılması suretiyle karşılık ayrılması ve faaliyet dönemi içerisinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatlarını 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2018 yılında 696 sayılı KHK kapsamında belediye şirketinde işçi statüsüne geçirilen işçiler için 2018 yılından itibaren kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı görülmüştür.

Geçmiş yıllara ilişkin ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılıklarının hesaplanarak 500 Net Değer Hesabına borç, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydı yapılarak düzeltilmesi; yılsonlarında o yıl için hesaplanan kıdem tazminatı karşılıklarının 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak, 630 Gider Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, Kurumun 2021 yılı mali tablolarında 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı, 630 Giderler Hesabı ve 500 Net Değerler Hesabı doğru ve güvenilir bilgi vermemektedir.

BULGU 4: Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesaplarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Kurum tarafından 2021 yılı için 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabından aktarma yapılmadığı, hizmet akitleri son bulan işçiler için yapılan kıdem tazminatı ödemelerinden önce 372 No.lu hesaba sene içinde karşılık ayrıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı "Hesabın niteliği" başlıklı 330'uncu maddesinde, bu hesabın ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı,

372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı "Hesabın niteliği" başlıklı 281'inci maddesinde ise bu hesabın belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Mezkur Yönetmelik'in 282 ve 331'inci maddelerinde ise söz konusu hesapların işleyişi açıklanmıştır. Buna göre faaliyet dönemi sonlarında dönem sonu işlemleri yapılırken çalışan işçiler için yıllık kıdem tazminatları hesaplanarak uzun vadede ödenecek kıdem tazminatı tutarları 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedilmelidir. Ayrıca yılsonlarında vadeleri bir yılın altına düşen ve faaliyet dönemi içerisinde ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarları 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına borç kaydedilmelidir. Son olarak da ödenen tazminatlar 372 No.lu hesaba borç, ödemenin şekline göre ilgili hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilmelidir.

Kurumun muhasebe kayıtları incelendiğinde, vade ayrıştırması yapılmadan tüm karşılıkların 472 Kıdem Tazminatı Karşılıklar Hesabında izlendiği, önceki yıllarda hesaplanarak 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına kaydedilmiş tutarlardan, izleyen dönemde ödeneceği ilgili birimlerce muhasebe birimine bildirilen tutarların dönem sonlarında 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına borç, 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedilmek suretiyle süre güncellemesi yapılması gerekirken bu işlemin gerçekleştirilmediği görülmüştür.

Sonuç olarak, Kurumun 2021 yılı Bilançosunda 372/472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı gerçeği yansıtmamaktadır.

BULGU 5: Amortisman Tutarlarının Duran Varlığın Kayıtlı Değerinden Yüksek Olması ve Varlık Grubunda Kayıtlı Varlık Bulunmasına Rağmen Bazı Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması

Bazı duran varlık hesapların birikmiş amortisman tutarlarının, ilgili duran varlığın kayıtlı değerinden yüksek olduğu ve varlık grubunda kayıtlı varlık bulunmasına rağmen bazı varlıklar için hiç amortisman ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "257 Birikmiş amortismanlar hesabı (-)" ile ilgili 202'nci maddesinde; bu hesabın maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanıldığı ifade edilmiştir.

04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği "Amortisman ve Tükenme Payları" (Sıra No: 47) isimli tebliğ ile kamu idarelerinin duran varlıklarından hangilerinin amortisman ve tükenme payına tabi tutulacağını, buna ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranları belirlenmiştir.

Mezkur Tebliğ'e göre kamu idarelerinde muhasebe sistemine dâhil edilen maddi duran varlıklardan; 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabında yer alan taşınmazlar ile 253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı, 254 Taşıtlar Hesabı, 255 Demirbaşlar Hesabında yer alan taşınırlar için amortisman ayrılması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılması gerekmekte olup duran varlıklar tamamen amorti edilene kadar amortisman ayrılması gerekmektedir. Bu nedenle duran varlıklar için ayrılan birikmiş amortisman tutarları, maddi duran varlıkların kayıtlı değerlerinden fazla olamayacaktır.

Yapılan incelemede, aşağıda ayrıntıları gösterildiği üzere, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı, 253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı, 254 Taşıtlar Hesabı ve 255 Demirbaşlar Hesabındaki kayıtlı maddi duran varlıklar için ayrılan birikmiş

amortisman tutarlarının, maddi duran varlıkların kayıtlı değerinden toplam 4.323.918,54 TL fazla olduğu görülmüştür.

Tablo 8:Duran Varlıkların Kayıtlı Değerinden Fazla Ayrılan Amortismanlar Tablosu

Hesap Kodu	Maddi Duran Varlık	Kayıtlı Değeri (TL)	257-Birikmiş Amortisman Tutarı (-) (TL)	Fark (TL)
251.01.16.07	Duraklar	19.315,00	52.945,00	-33.630,00
252.01.01.10.01	Hangarlar, Antrepolar, Silolar ve Depolar	100.200,00	137.809,80	-37.609,80
253.02.09	Ayırma, Sınıflandırma Makineleri	56.751,79	71.761,40	-15.009,61
253.03.08	Spor Amaçlı Kullanılan Cihaz ve Aletler	59.021,24	106.237,96	-47.216,72
254.01.04	Arazi Taşıtları	0,00	10.000,00	-10.000,00
254.01.07	Motorsuz Kara Araçları	149.789,42	3.345.379,21	-3.195.589,79
255.01.02	Temsil ve Tören Demirbaşları	58.241,15	73.929,25	-15.688,10
255.01.03	Koruyucu Giysi ve Malzemeler	76.072,15	76.957,15	-885,00
255.02.04	Haberleşme Cihazları	517.622,71	532.641,94	-15.019,23
255.02.99	Diğer Büro Makineleri ve Aletleri	328.271,44	359.887,28	-31.615,84
255.07.04	Bilgi Saklama Üniteleri	0,00	15.581,14	-15.581,14
255.08.01	Eğitim Mobilyaları ve Donanımları	5.187,28	112.430,01	-107.242,73
255.09.01	Doğa Sporlarında Kullanılan Demirbaşlar	3.363,00	4.325,88	-962,88
255.09.02	Salon Sporlarında Kullanılan Demirbaşlar	107.997,20	115.152,92	-7.155,72
255.99.02	Seyyar Tanklar ve Tüpler	550.129,68	1.340.841,66	-790.711,98
TOPLAM		2.031.962,06	6.355.880,60	4.323.918,54

Diğer yandan aşağıda ayrıntısı gösterilen ve toplam değeri 7.975.949,90 TL olan maddi duran varlıklar için hiç amortisman ayrılmadığı görülmüştür.

Tablo 9:Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıklar Tablosu

Hesap Kodu	Maddi Duran Varlık	Kayıtlı Değeri (TL)	257-Birikmiş Amortisman Tutarı (-) (TL)
253.01.02	Enerji Tesisleri	3.374.000,00	0,00
253.01.99	Diğer Tesis ve Sistemler	4.561.492,70	0,00
253.03.03	Kurtarma Amaçlı Cihaz ve Aletler	4.956,00	0,00
255.01.04	Seyahat, Muhafaza ve Taşıma Amaçlı Demirbaş Niteliğindeki Taşınırlar	24.815,40	0,00
255.03.05	Seminer ve Sunum Amaçlı Ürünler	20,00	0,00
255.07.01	Kütüphane Mobilyaları	9.895,80	0,00
255.07.03	Görsel ve İşitsel Kaynaklar	190,00	0,00
255.09.03	Saha Sporlarında Kullanılan Demirbaşlar	360,00	0,00
255.10.01	Güvenlik ve Korunma Amaçlı Araçlar	220,00	0,00
TOPLAM		7.975.949,90	0,00

Sonuç olarak, 2021 yılı mali tablolarında 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

BULGU 6: Taahhüt Hesaplarının Kullanılmaması

Kurumun 2021 yılı içerisinde mal ve hizmet alımları ile yapım işleri sözleşmelerine dayanılarak girişilen taahhütleri olduğu halde taahhüt hesaplarının kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 920 Gider Taahhütleri Hesabı ile ilgili "Hesabın niteliği" başlıklı 450'nci maddesinde; taahhüt hesaplarının, yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen gider taahhütleri, mevzuatı gereğince bu tutarlara ilave edilen taahhütler ile bunlardan yerine getirilenler veya feshedilenlerin, bunlara yapılan ilaveler, fiyat güncellemeleri ile bunlardan yerine getirilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir.

Yönetmelik'in 449'uncu maddesinde girişilen herhangi bir taahhüde ilişkin bilginin sözleşmenin imzalanmasından itibaren en geç üç iş günü içinde ilgili harcama birimi tarafından muhasebe birimine bildirilmesi gerektiği; "Hesabın işleyişi" ile ilgili 451'inci maddesinde ise muhasebe birimine bildirilen taahhüt tutarları ile bunlara ilave edilen her türlü taahhüt artışının muhasebe birimi tarafından 920 Gider Taahhütleri Hesabının borcuna, 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının alacağına kaydedilmek suretiyle ilgili hesaplarda izleneceği ifade edilmektedir.

Mevzuat hükümleri uyarınca Kurum bütçesinde 73.369.258,80 TL ile önemli yer tutan 49 adet mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin cari yıl ve izleyen yıllar için verilen taahhütlerin sözleşme yapıldığı tarihte sözleşmede yer alan fiyatlar ile nazım hesaplara geçirilmesi gerekmektedir. Taahhüt hesaplarının kullanılmaması, Kurum bütçesi hazırlanması sırasında söz konusu yüklenimler için ödenek ayrılmasında ve bu ödeneğin söz konusu ödemelere saklanmasında aksaklıklar meydana getirecektir. Bununla birlikte mali tablolarda eksik görünen yükümlülüklerin Kurumun stratejisini belirleyen karar alıcıların hatalı yönlendirilmesine sebep olarak sağlıklı kararlar verilmesine mani olacaktır.

Kurumun 2021 yılında yüklenime giriştiği toplam 49 işle ilgili tutarların ilgili hesaplarda izlenmemesi 920 Gider Taahhütleri Hesabı ve 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının 62.786.758,80 TL eksik görünmesine sebep olmaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Kiraya Verilen Duran Varlıkların Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

Kurum tarafından kiraya verilen taşınmazların 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı" başlıklı 475'inci maddesinde; kurumun kiraya verdiği taşınmazlarını kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabının borcunda, karşılığının ise 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabının alacağında izleneceği,

Aynı Yönetmelik'in "Hesabın İşleyişi" başlıklı 476'ncı maddesinde ise kira süresi sona eren taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden ilgili hesaplara ters kayıt yapılarak kapatılacağı, belirtilerek hesabın işleyişi usulü açıklanmıştır.

Karaman Belediyesinin aktifinde kayıtlı fakat defter değeri bilinmeyen toplam 312 adet taşınmazın kiraya verildiği fakat bu taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

İdare aktifinde kayıtlı taşınmazlar için değer tespit çalışması yapılarak tespit edilen bedeller üzerinden muhasebe kayıtları güncellenmesi ve kiraya verilen taşınmazların güncel değerleri ile 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabının borcunda, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabının alacağında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Kurum Alacaklarına Yönelik Tahsilat ve Takibat Süreçlerinin Etkin Olarak İşletilmemesi

Kurum gelirlerine yönelik tahsilat ve takibat işlemlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik,

verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları düzenlenmiştir.

Anılan Kanun'un 11'inci maddesinde, üst yöneticilerin, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesini sağlamaktan, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden mahallî idarelerde meclislerine karşı sorumlu oldukları ifade edilmiştir.

Yine üst yöneticilerin bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmiştir.

Mali Hizmetler Müdürlüğü Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği'nin 6/1-(e) maddesinde; ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek Müdürlüğün görevleri arasında sayılmış olup,

Aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde ise Gelir Şefliğinin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu gereği hazırlanan ve Belediye Meclisi tarafından kabul edilen Gelir Tarifesi'ne uygun olarak her türlü vergi, resim, harç ve diğer gelirlerin tahakkuk ve takip işlemlerini yapmak ve bu kapsamda aşağıda sayılan görevlerden sorumlu olduğu ifade edilmiştir;

- 2464 sayılı Kanun'un 12-16 maddelerine istinaden ilan ve reklam vergileri ve 17-22 maddeleri gereği eğlence vergilerini tarh ve tahakkuk ettirmek,
- Denetimlerini yaparak dönem içerisinde yükümlülüklerini yerine getirmeyen mükelleflere 213 sayılı Vergi Usul Kanunu gereğince yoklama fişi tanzim ederek re'sen beyan oluşturmak, vergi ve ceza ihbarnameleri düzenlemek ve ilgililerine tebliği sağlamak,
- 2464 sayılı Kanun'un 29-33 maddeleri gereği olarak haberleşme vergileri beyanını kabul ederek tarh ve tahakkuk ettirmek,
- 2464 sayılı Kanun'un 52-57 maddelerine istinaden işgal harcını tarh ve tahakkuk ettirmek,
- 2464 sayılı Kanun'un 79'ncü maddesi gereği bina inşaat harçları ve kayıt suret harçları, 80'inci maddesine istinaden imarla ilgili harçlardan parselasyon harcı, ifraz ve tevhit harcı, plan ve proje harcı, zemin açma izni ve toprak hafriyat harcı ve yapı kullanma izni harçlarını, 82'nci maddesi gereği olarak muayene ruhsat ve rapor

harçlarını, 83'üncü maddesi gereği olarak sağlık belgesi harçlarını tarh ve tahakkuk ettirmek,

- Beyana dayalı vergi ve harçların kontrolü, takibi ve kaçakları yoklama memurlarınca yerinde yoklama fişi ile tespit edilerek tarh ve tahakkuk ettirmek,
- 2464 sayılı Kanun'un 86-94'üncü maddeleri gereğince Harcamalara Katılma Paylarının tarh ve tahakkukunu düzenlemek, 213 sayılı Kanun dahilinde ilgililerine tebliğini sağlamak.

Kurum gelirlerinin tahakkuk, tahsilat ve takip süreçlerinin etkinliğinin incelenmesi maksadıyla 31.12.2021 itibariyle Kurumun; su ve atıksu, emlak vergisi, çevre temizlik vergisi, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, katı atık bedeli, hasar bedeli, para cezası alacakları, kira alacakları, ecrimisil alacakları, taksit çalışma ruhsat harcı, dolmuş çalışma ruhsat harcı ve diğer alacak kalemlerine ilişkin vadesi geçmiş 20.806.772,86 TL (gecikme faizi dahil) alacağının bulunduğu, söz konusu alacaklarından 16.211.986,27 TL için takibata yönelik hiçbir hukuki sürecin başlatılmadığı tespit edilmiştir.

Kuruma ait alacak kalemlerinden önemli bir kısmının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun kapsamında olduğu ve bu Kanun hükümleri doğrultusunda takip ve tahsil süreçlerinin işletilmesi gerektiği bu kapsamda söz konusu alacaklara ilişkin tahakkuk ve tahsil zamanlaşımı sürelerinin beş yıl olduğu, alacakların takibinden sorumlu olan Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından bilinmesi ve zamanlaşımını durduran ve kesen süreçlerin yine aynı birim tarafından takip edilmesi gerekmektedir.

Alacakların bir kısmının ise su ve atıksu ile kira alacakları gibi genel hükümler çerçevesinde İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre takip edilmesi gereken alacaklar olduğu görülmekle birlikte Borçlar Kanunu çerçevesinde on yıllık zamanlaşımına tabi olduğu hususu gözetilerek benzer şekilde söz konusu alacaklara yönelik takip süreçlerinin de zamanlaşımı kurumunun dikkate alınarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Kurumun gelir unsurlarından vadesi geçmiş olanların farklı mevzuatlara tabi olduğu buna bağlı olarak da farklı zamanlaşımı süreleri öngörüldüğü hususu gözden kaçırılmaması gerekmekte olup aksi halde zamanlaşımına uğramış bir borcun ise eksik borç haline dönüşeceği dolayısıyla borçlunun sadece kendi isteğiyle borcunu ifa ettiği zaman, borcun tahsil edilebileceği alacak takibinden sorumlu Müdürlük tarafından dikkatten kaçmamalıdır.

Denetim tespiti sonrasında, ödeme emri gönderilen alacaklara ilişkin hukuki süreçlerin başlatılmasına yönelik Hukuk İşleri Müdürlüğüne gerekli yazıların yazıldığı Kurum tarafından belirtilmiş olup diğer alacaklara yönelik iş ve işlemlerin gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla; Kurum tarafından gerçekleştirilen ve duraksama imkanı olmayan kamu hizmetlerinin finansmanı için önceki dönemlerde tahakkuk etmiş ve vadesi geçmesine rağmen tahsil edilememiş Kurum alacaklarından hukuki takibat başlatılmayanlara yönelik yukarıda izah edilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde özellikle zamanaşımı süreleri de dikkate alınarak tahsilat ve takibat süreçlerinin başlatılması gerekmektedir.

BULGU 3: Bazı İşyerlerine İlişkin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

Kurum hizmet sınırları içerisinde faaliyet gösteren iş yerleri ya da diğer şekillerde kullanılan binalardan bir kısmına ilişkin çevre temizlik vergisi tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı 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 belirtilmiş olup, verginin mükelleflerinin ise binayı kullananlar olduğu ve mükellefiyetin binanın kullanıma başlanmasından itibaren başlayacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin dört ve beşinci fıkrasında çevre temizlik vergisi tarifesi belirtilmiş olup sekizinci fıkrasında ise; iş 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 hükmü ile iş yeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu verginin her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, belediye sınırları içinde yer alan ve belediyenin çevre temizlik hizmetlerinden faydalanan tüm konut, iş yerleri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisi mükellefi olması gerekmektedir.

Kurum hesap ve işlemleri ile Karaman Vergi Dairesi Müdürlüğünden temin edilen veriler üzerinde yapılan incelemelerde, vergi mükellefi olduğu halde çevre temizlik vergisi

mükellefi olmayan 4.023 kişi ya da kuruluşun bulunduğu ancak bunlara ilişkin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kurum hizmetlerinin aksamadan yürütülmesi konusunda önemli bir gelir kalemi olan çevre temizlik vergisi ile ilgili iş yerleri ya da diğer şekillerde kullanılan binalar için ivedilikle mükellefiyetin sağlanarak tahakkuk ve tahsilat işlemlerine başlanması gerekmektedir.

BULGU 4: İşyerlerine Yönelik Çevre Temizlik Vergisi Tarifesinin Belirlenmesi İçin Gerekli Olan Bina Derecelerinin Oluşturulmaması

Kurum tarafından, işyerleri bazında çevre temizlik vergisi tutarlarının hakkaniyetli bir şekilde tahakkuk ettirilebilmesi için gerekli olan “bina derecelerini” belirlemeye yönelik herhangi bir kararın alınmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun mükerrer 44’üncü maddesinin beşinci fıkrasında, işyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait Çevre Temizlik Vergisinin hesaplanmasında bina grupları ve bina derecelerine göre oluşturulan tablonun esas alınması gerektiği belirtilmiştir.

Aynı maddenin müteakip fıkralarında, Cumhurbaşkanının mezkur kanundaki tarifede yer alan bina gruplarını belirlemeye ve Çevre Temizlik Vergisi tutarlarını yöreler, belediyelerin nüfusları ve bina grupları itibarıyla ayrı ayrı dörtte birine kadar indirmeye veya yarısına kadar artırmaya yetkili olduğu, belediye meclislerinin ise buldukları mahallin sosyal ve ekonomik farklılıkları ile büyüklüklerini de dikkate alarak binaların hangi dereceye gireceğini tespit etmeye yetkili olduğu belirtilmiştir.

Kurum tarafından Bakanlar Kurulunun 13.12.2005 tarih ve 2005/9817 sayılı Kararı doğrultusunda bina gruplarının belirlendiği ancak binaların bulunduğu yerin sosyal, ekonomik, kültürel vb. durumları göz önüne alınarak oluşturulması gereken bina dereceleri ile ilgili herhangi bir çalışma yapılmadığı ve bu kapsamda tüm bina gruplarına yönelik aynı derece üzerinden tahakkuk ve tahsilat gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu tespiti Kuruma ilişkin 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu’nda yer verilmesine ve Kurum tarafından düzeltici işlem tesis edileceği belirtilmesine rağmen buna yönelik bir çalışma yapılmadığı görülmüştür.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri çerçevesinde, vergi adaletinin sağlanması amacıyla Kurum tarafından, buldukları mahallin sosyal ve ekonomik farklılıkları ile büyüklüklerinin

de dikkate alınmak suretiyle bina derecelerinin oluşturulması ve ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda tahakkuk ve tahsilat süreçlerinin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Bazı İşyerlerine İlişkin İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

Kurum hizmet sınırları içerisinde faaliyet gösteren işyerlerinden bir kısmına ilişkin mükellefiyetin sağlanmayarak ilan ve reklam vergisi tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun ilan ve reklam vergisinin konusunu düzenleyen 12'nci maddesinde; belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, vergiye tabi olduğu ifade edilmiş,

“Mükellef ve Sorumlu” başlıklı 13'üncü maddesinde ise; ilan ve reklam vergisinin mükellefinin, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişiler olduğu, ilan ve reklam işlerini mutad meslek olarak ifa edenlerin, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri, mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 15'inci maddesinde, dükkan, ticari, sınai müesseseler ile serbest meslek erbaplarınca çeşitli yerlere asılan ve takılan levha, yazı, resim gibi her çeşit sabit ilan ve reklamlar ile ışıklı veya projeksiyonlu ilan ve reklamların metre karesinden yıllık olarak alınabilecek taban ve tavan tutarlara ilişkin belirleme yapılmıştır.

Kanun'un 96'ncı maddesinde ise, 15'inci maddesinde belirtilen vergi harç ve tarifelerinin Kanun'da belirtilen alt ve üst limitleri aşmamak üzere Bakanlar Kurulu tarafından tayin ve tespit edileceği belirtilmiştir. Bakanlar Kurulu, Kanun'un 96'ncı maddesinden aldığı yetkiye dayanarak 10.02.2014 tarih ve 2014/5896 sayılı Kararname ile ilan ve reklam vergisine ilişkin tutarları belediye grupları itibariyle belirlemiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren işyerleri tarafından asılan tabela, levha, ışıklı tabela vb. aracılığıyla yapılan her çeşit ilan ve reklamlardan m² başına Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen tutarda ilan ve reklam vergisi alınması gerekmektedir.

Karaman Vergi Dairesi Müdürlüğü ile Kurum Mali Hizmetler Müdürlüğünden temin edilen veriler üzerinde yapılan incelemelerde, Kurum hizmet sınırları içerisinde faaliyet

gösteren ve vergi mükellefi olduğu halde ilan ve reklam vergisi mükellefiyetinin tesis edilmediği 4.264 kişi ya da kuruluşun bulunduğu tespit edilmiştir.

Kurum tarafından gerçekleştirilen hizmetlerin finansmanı için önemli bir gelir kaynağı olan ilan ve reklam vergisi ile ilgili işyerlerine ilişkin mükellefiyetin ivedilikle sağlanarak tahakkuk ve tahsilat işlemlerine başlanması gerekmektedir.

BULGU 6: Şebeke Suyu Abonesi Olmayan Ancak Atıksu Sistemine Dâhil Olan Abonelere Çevre Temizlik Vergisinin Tahakkuk Ettirilmemesi

Şebeke suyu abone sözleşmesi bulunmadığı halde atık su sistemine dâhil olan 38 işyeri abonesinin bulunduğu ve bu abonelere çevre temizlik vergisinin tahakkuk ettirilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesinde;

"...Belediyenin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan ancak, su ihtiyacını belediyece tesis edilmiş su şebekesi haricinden karşılayan konutlara ilişkin çevre temizlik vergisi, yukarıdaki tarifinin yedinci grubunun belediye meclisince belirlenecek derecesi üzerinden hesaplanır.

Su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle hesaplanan çevre temizlik vergisi, su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılır. Bu suretle tahakkuk eden vergi, su tüketim bedeli ile birlikte belediyelerce tahsil edilir. Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki çevre temizlik vergisi ise 20.11.1981 tarihli ve 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilir." denilmektedir.

Kurum gelirlerine yönelik yapılan incelemelerde, 38 kişi/kuruluşun şebeke suyu abonesi olmamakla birlikte atıksu sistemine dahil olduğu halde söz konusu kişi/kuruluşlara ilişkin çevre temizlik vergisi tahakkuk ve tahsilatına yönelik mükellefiyet tesis edilmediği ayrıca 2 firmanın ise atıksu sistemini kullanmasına rağmen sayaç takmadığı ve atıksu abonesi olmasına yönelik işlem gerçekleştirilmeyerek Kurum Gelir Tarifesi'nde yer alan tutar üzerinden maktu bir şekilde atıksu ücreti alındığı tespit edilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, bahsi geçen abonelere yönelik çevre temizlik vergisi mükellefiyeti tesis edilmesi ve geçmiş yılları da içerecek şekilde vergi

tahakkuku yapılması ayrıca atıksu aboneli olunmasına yönelik keyfi uygulamalardan vazgeçilerek Kurum gelirlerine yönelik işlemlerde hassasiyet gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Kurum İştirakine Kiraya Verilen İlan ve Reklam Unsurlarının Bir Kısmından Vergi Alınmaması

Belediye sınırları içerisinde Kurum tarafından ilan ve reklam yapılmasına yönelik kiraya verilen yerlere ilişkin ilan ve reklam vergisi tahakkuk ve tahsilatının eksik yapıldığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, İlan ve Reklam Vergisine tabi olacağı,

13'üncü maddesinde, ilan ve reklam vergisinin mükellefinin, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dâhil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişiler olduğu, ilan ve reklam işlerini mutad meslek olarak ifa edenlerin ise, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumlu oldukları,

16'ncı maddesinde, vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarih ve tahakkuk ettirileceği düzenlenmiş olup, maddenin devamında ise verginin tarihine ve ödenmesine ilişkin detaylara yer verilmiştir.

Kurum gelirleri üzerinde yapılan incelemelerde, Kurum hizmet sınırları içerisinde bulunan 120 adet billboard, 2 adet megalight, 1 adet megaboard, 85 adet otobüs durağı, 20 adet kapalı otobüs durağı, 1 adet iki yönlü led ekran ve 6 adet bir yönlü led ekran ile Kurum tarafından ilave yapılacak 100 adet billboard ve reklam aracının en son 2021 yılında pazarlık usulü ile Kurum iştirakine kiraya verildiği,

Buna karşın söz konusu ilan ve reklam unsurlarından Kurum iştiraki tarafından yalnızca 120 adet billboard, 50 adet otobüs durağı, 1 adet megalight ve 2 adet megaboard için ilan ve reklam vergisine yönelik beyanname verildiği, diğer ilan ve reklam unsurlarına yönelik tahakkuk ve tahsilat süreçlerinin ise işletilmediği tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında, Kurum tarafından ilan ve reklam vergisi unsularının güncellenerek tahakkuk işlemlerinin gerçekleştirildiği belirtilmiş olup buna yönelik tahsilatların gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda izah edilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, Kurum tarafından gerçekleştirilen hizmetler için ihtiyaç duyulan finansmana yönelik ilan ve reklam vergisi ile ilgili 2464 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda hareket edilmesi, istisna ve muafiyet kapsamına girmeyen tüm unsurlardan ilan ve reklam vergisinin alınması gerekmektedir.

BULGU 8: Günübirlik Kiralanan Yerlerin Mesken Abonesi Olarak Belirlenmesi

Günübirlik ya da apart olarak kiralanan yerlerin işyeri üzerinden olması gereken su aboneliklerinin mesken abonesi üzerinden düzenlenip faturalandırıldığı görülmüştür.

Karaman Belediye Meclisi tarafından 06.11.2020 tarih ve 191 No’lu Karar ile kabul edilen 2021 yılı Gelir Tarifesi’nin “Su Tarifesi” başlıklı 1’inci maddesi; konutlar, işyerleri, besi ahırları, resmi kuruluşlar ile okul ve pansiyonlar, belediye, hayır kurumları-camiler-halk çeşmeleri-umumi helalar-mezarlıklar ve inşaatlar şeklinde su şebekesi abonelerini gruplara ayırmış olup her bir grup da kendi içinde ayrıca detaylandırılmak suretiyle tarife tutarları belirlenmiştir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nun “Vergi Değerini Tadil Eden Sebepler” başlıklı 33/3’üncü maddesinde;

“Vergi değerini tadil eden sebepler aşağıda gösterilmiştir.

...Bir binanın kullanım tarzının tamamen değiştirilmesi veya bir binanın ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkân, mağaza, depo gibi ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline kalbedilmesi, (Bu hükmün uygulanmasında bir apartmanın her dairesi bir bina sayılır ve tadil sebebi, yalnız kullanım tarzı tamamen veya kısmen değiştirilen daire için geçerli olur).” hükmüne yer verilmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun 3/B maddesi; *“Vergilendirmede vergiyi doğuran olay ve bu olaya, ilişkin muamelelerin gerçek mahiyeti esastır.”* hükmünü haizdir.

Yine Anılan Kanun’un 156’ncı maddesinde, *“ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyette iş yeri; mağaza, yazıhane, idarehane, muayenehane, imalathane, şube, depo, otel, kahvehane, eğlence ve spor yerleri, tarla, bağ, bahçe, çiftlik, hayvancılık tesisleri, dalyan ve voli mahalleri,*

madenler, taş ocakları, inşaat şantiyeleri, vapur büfeleri gibi ticari, sınai zirai veya mesleki bir faaliyetin icrasına tahsis edilen veya bu faaliyetlerde kullanılan yer” olarak tanımlanmıştır.

Bu hükme göre, mükelleflerin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyetlerini sürdürdükleri yerlerin iş yeri özelliğini taşıyabilmesi için bu yerlerin ticari, sınai, zirai veya mesleki faaliyetin icrasına tahsis edilen veya bu faaliyetlerde kullanılan yer olma özelliği taşıması gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat ve açıklamalar çerçevesinde, konaklama yeri olarak günlük kiraya verilen veya apart olarak tanımlanan yerlerin, ticari faaliyetin icrasına tahsis edilmeleri nedeniyle iş yeri sayılmaları gerektiği hususunda tereddüt bulunmamaktadır. Nitekim bu konu özelinde muhtelif Vergi Dairesi Başkanlıklarınca verilen muktezalar da bu yöndedir.

Bu çerçevede, Karaman Emniyet Müdürlüğünden 1774 sayılı Kimlik Bildirme Kanunu'nun 2'nci maddesinde belirtilen günübirlik kiralanan evlerin detaylı adresleri resmi yazı ile istenilmiş olup gelen cevabi yazıda bu kapsamda bulunan 239 tesisin adres bilgileri tarafımıza sunulmuştur.

Yapılan incelemede, günübirlik olarak kiralan bahse konu yerlerin su aboneliklerinin işyeri üzerinden düzenlenmesi gerekirken 159 adet tesisin su aboneliklerinin mesken tarifesi üzerinden yapıldığı tespit edilmiştir. Meskenler için 1 m³ suyun 1.62 TL, işyerleri için 2.97 TL olduğu düşünüldüğünde hiç kuşkusuz söz konusu hatalı uygulama Kurumun gelirlerinin düşük kalmasına sebep olmaktadır.

Denetim tespiti sonrasında, söz konusu abonelere yönelik abonelik türü değişikliklerinin yapıldığı Kurum tarafından belirtilmiş olup gelir tarifesine göre tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin tamamlanacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla; günübirlik kiralanan veya apart olarak tanımlanan yerlere ilişkin saha araştırması, inceleme ve denetleme faaliyetlerinin belirli periyotlar dahilinde yapılması gerekmektedir.

BULGU 9: Kiraya Verilen Taşınmazlardan Bir Kısımının Su Aboneliklerinin Bulunmaması

Kurum tarafından kiraya verilen taşınmazlardan bir kısmının su abonelikleri ile su sayaçlarının bulunmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 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 ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu açıklanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak belediyelerin yetki ve görevleri arasında olduğu ifade edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Ücrete tabi işler" başlıklı 97'nci maddesinde ise; belediyelerin bu Kanun'da harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkili oldukları belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 18'inci maddesi ile 2464 sayılı Kanun'un 97'nci maddesine dayanılarak Karaman Belediye Meclisi tarafından vergi, harç ve katılım payı konusu olmayan işler için 2021 yılı gelir tarifesinin belirlenmesine yönelik 191 No'lu Karar alınmış olup söz konusu Karar'ın 1'inci maddesi ile abone gruplarına göre su tarife tutarları belirlenmiştir.

İlgili Karar'a bakıldığında Kurum tarafından kiraya verilen taşınmazlarda tüketilen suya yönelik herhangi bir muafiyetin getirilmediği dolayısıyla kiralanan taşınmazın bulunduğu abone grubu üzerinden tarifelenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Kurum tarafından kiraya verilen taşınmazlar üzerinde yapılan detaylı incelemede, taşınmazlardan bir kısmında hem sayaç hem de su aboneliğinin bulunmadığı bir kısmında ise abonelik işlemlerinin tesis edilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, kiraya verilen taşınmazlara ilişkin Karaman Belediye Meclisinin Kararı doğrultusunda su abonelik işlemlerinin tesis edilmesi, 5018 sayılı Kanun'un öngördüğü hesap verme sorumluluğu ile kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması prensibine uygun hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Su Tesisi ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payının Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

Kurum hizmet sınırları içerisinde su ve kanalizasyon hizmetlerinden faydalanan ilgililerden, su tesisi ve kanalizasyon harcamalarına katılma paylarının tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Kanalizasyon harcamalarına katılma payı" başlıklı 87'nci maddesinde; belediyelerce ve belediyelere bağlı müesseselerce, yeni kanalizasyon tesisi yapılması, mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi halinde, bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden, kanalizasyon harcamalarına katılma payı alınacağı ifade edilmiş,

"Su tesisleri harcamalarına katılma payı" başlıklı 88'inci maddesinde; belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce, yeni içmesuyu şebeke tesisleri yapılması, mevcut şebeke tesislerinin tevsi ve ıslahı halinde, dağıtımın yapıldığı saha dahilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden, su tesisleri harcamalarına katılma payı alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Payların tahakkuk şekli" başlıklı 90'ıncı maddesinde; su tesisleri ile kanalizasyon harcamalarına katılma paylarının hizmetten faydalanma şekillerine göre ilgili gayrimenkul sahipleri arasında ve Kanun'da belirtildiği şekliyle hesaplanarak katılma payları toplamının ilgili gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlanarak dağıtılması suretiyle hesaplanıp tahakkuk ettirilmesi gerektiği belirtilmiş olup,

"Tahsil şekli" başlıklı 93'üncü maddesinde ise; harcamalara katılma paylarının belediyelerce veya bunlara bağlı müesseselerce, 92 nci maddeye göre payların ilan ve tebliğ edildiği yılı takip eden yıldan itibaren iki yılda ve dört eşit taksitte, peşin ödemelerde ise tahakkuk tarihinden itibaren bir ay içinde tahsil olunacağı ifade edilmiştir.

Karaman Belediyesi Mali Hizmetler Müdürlüğü Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesinde ise; 2464 sayılı Kanun'un 86-94'üncü maddeleri gereğince harcamalara katılma paylarının tarh ve tahakkukunu düzenlemek ile 213 sayılı Kanun dahilinde ilgililerine tebliğini sağlamaya yönelik işlemlerin Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından yerine getirileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; su tesisi ve harcamalara katılma payları ile ilgili idarenin bir takdir yetkisi bulunmamakta olup, yeni kanalizasyon ve içmesuyu şebeke tesisleri yapılması, mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi halinde söz konusu harcamalara katılma paylarının Kanun’da belirtildiği şekliyle hesaplanarak tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Kaldı ki Kurum alacaklarına yönelik tahakkuk ve tahsilat süreçlerinden sorumlu olan Mali Hizmet Müdürlüğünün görev ve çalışma esaslarını düzenleyen ilgili Yönetmelik’te de bu husus açık bir şekilde düzenlenmiştir.

Kurum gelirleri üzerinde yapılan incelemelerde, su ve kanalizasyon tesislerinden faydalanan ilgililerinden harcamalara katılma paylarına ilişkin herhangi bir tahakkuk ve tahsilat işleminin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kurum tarafından gerçekleştirilen hizmetlerin kalitesinin artırılması ve devamlılığının sağlanması konusunda, su ve kanalizasyon tesisi harcamalarına ilişkin maliyetlerin bir kısmının, bu hizmetlerden faydalananlardan karşılanması konusunda Kanun’da ve bu husus özelinde yayımlanan Harcamalara Katılma Payları İle İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik doğrultusunda söz konusu payların hesaplanmak suretiyle tahakkuk işlemlerinin yapılması ve tahsilinin sağlanması için ilgililere tebliğ işlemlerine başlanması gerekmektedir.

BULGU 11: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması

Kurumun yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu’nun “Tanımlar ve Kısaltmalar” başlıklı 3’üncü maddesinin (s), (ş) ve (z) fıkralarında; “Geçiş Hakkı”, “Geçiş Hakkı Sağlayıcısı” ve “İşletmeci” tanımlamaları yapılmıştır.

Aynı Kanun’un 22’nci maddesinin birinci fıkrasında “Geçiş hakkının kapsamı” belirlenmiş, 25’inci maddesinde de işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının anlaşma serbestisi çerçevesinde geçiş hakkına ilişkin anlaşmalar yapabileceği düzenlenmiştir.

Geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından 27.12.2012 tarih 28510 sayılı Resmi Gazete’de “Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik” yayımlanmıştır.

Yönetmelik’te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, anlaşma yapmaya ve geçiş hakkına ait ücretlerin tahsiline ise geçiş hakkına konu olan taşınmazın sahibi veya taşınmaz üzerinde hak sahibi olanların yetkili olduğu ifade edilmiştir. 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik’e eklenmiş olup geçiş hakkı ücretinin Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi’nde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve bu fiyatların her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Buna göre belediyeler tarafından tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi ve bu ücretlerin geçiş hakkını kullanan işletmecilerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Yönetmelik’in yürürlük tarihi olan 01.01.2014 tarihinden bu yana geçiş hakkı ücretlerine ilişkin tahakkuk ve tahsil işlemlerinin gerçekleştirilmediği ayrıca söz konusu hususa Kuruma ilişkin 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu’nda da yer verilmesine ve Kurum tarafından düzeltici işlem tesis edileceği belirtilmesine rağmen gerekli işlemlerin başlatılmadığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında, Kurum tarafından söz konusu geçiş hakkı ücretlerine ilişkin firmalar ile gerekli yazışmaların yapıldığı belirtilmiş olup mevzuat hükümleri doğrultusunda işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, Kurum tarafından altyapı geçiş hakkı bedeli olarak herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın yapılmaması Kurumun önemli bir gelirden mahrum kalmasına yol açmaktadır.

BULGU 12: Su Kayıpları Teknik Usuller Tebliğinde Öngörülen Bazı Uygulamalarda Eksikler Bulunması

Su Kayıpları Tebliği'nde yer verilen bir takım gerekliliklerin tam olarak yerine getirilmediği görülmüştür.

Tarım ve Orman Bakanlığınca, içme-kullanma suyunun etkin kullanılması ve israfının önlenmesi, su temin ve dağıtım sistemlerindeki su kayıplarının kontrol edilmesi amacıyla 08.05.2014 tarih ve 28994 sayılı Resmi Gazete'de İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği yayımlanmıştır.

Yönetmelik'in 11'inci maddesinde, Yönetmelik'te belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyenlerin, ilgili mevzuata göre sorumlu olacağı ve idarelerin, stratejik planlarında su kayıplarını azaltmaya yönelik faaliyetlerine yer vermek zorunda oldukları ifade edilmiştir.

İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği'ne istinaden 16.07.2015 tarih ve 29418 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği Teknik Usuller Tebliği yayımlanmıştır.

Bu Tebliğin 5'inci maddesinde; idarelerin, içme-kullanma suyu temin ve dağıtım sistemlerindeki idari ve fiziki su kayıplarının önlenmesi için, idari ve fiziki su kayıplarının ölçüme dayalı olarak belirlenmesini, şebekenin ve sistemin şartnamelere ve uygulama projelerine uygun yapılmasını, kullanılan malzemelerin standartlara uygun olarak temin edilmesini, sistemde ana basınç bölgesi ve alt bölgelerin oluşturulmasını, şebekede etkili bir basınç ve debi yönetimi ile optimum işletme şartlarının sağlanmasını, sistemin izlenmesi ve kayıt altına alınmasını ve etkili bir su yönetim sistemini sağlamakla yükümlü oldukları belirtilmiştir.

Tebliğ'in 6'ncı ve devamı maddelerinde ise, su kayıplarının önlenmesi, kurulacak sistemler, kullanılacak malzemeler ve su kayıplarının kontrolü amacıyla yapılması gerekenlere ilişkin bölüm başlıkları halinde idareler tarafından yapılması gereken hususlar ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Kurumun saha uygulamalarının anılan Tebliğ'de yer alan bölüm başlıkları temelinde incelenmesi neticesinde;

- İçme-kullanma suyu tedariki için kullanılan kuyularda ve bunlara ait terfi merkezlerinde debilerin ölçülmesine yönelik cihazların bulunmadığı,
- Alt yapı tesislerine ilişkin Coğrafi Bilgi Sistemi'nin (CBS) kurulmadığı ve mevcut alt yapı hatlarının sayısallaştırma işlemlerinin tamamlanmadığı,
- Veri Kontrol ve İzleme Sisteminin (SCADA) Tebliğ'de öngörülen yeterlilik kriterlerini karşılamadığı,
- Şebeke sisteminin izole edilmiş ve kontrol edilebilen alt bölgelere ayrılmadığı,
- CBS veri tabanı ile SCADA sisteminin Kurumun ana veri tabanı ile uçtan uca entegre olmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, içme-kullanma suyuna ilişkin temin ve dağıtım sistemlerindeki kayıpların kontrol altına alınması adına Tebliğ hükümleri doğrultusunda uygulamaya geçilmesi ayrıca su tüketimine yönelik fayda ve maliyet analizlerinin hazırlanması ve Kuruma ait stratejik planda su kayıplarını azaltıcı yöntemlere yer verilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulunan işletmelerin olduğu görülmüştür.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanuna istinaden yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde anılan Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet gösterebilmesi için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatının olması gerekmektedir.

Diğer taraftan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; "*Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması İşyeri Açma İzni Harcına tabidir.*" hükmü yer almaktadır.

Karaman Vergi Dairesi Müdürlüğü ile Zabıta Müdürlüğünden temin edilen veriler üzerinde yapılan incelemelerde, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde ilgili mevzuat gereğince işyeri açma ve çalışma ruhsatı almak zorunda olduğu halde ruhsatsız olarak faaliyet yürüten 2146 işletmenin bulunduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda izah edilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, ruhsatsız olarak faaliyet yürüten işletmelere yönelik saha çalışmalarının gerçekleştirilmesi diğer taraftan da 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında tahsil edilmesi gereken işyeri açma izni ruhsat harcına yönelik tahsilat süreçlerinin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Ruhsatsız İşyerleri İle İlgili Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması

Kurumun yetki alanında bulunan ruhsatsız işyerlerine ilişkin Encümen tarafından hatalı uygulamaların gerçekleştirildiği görülmüştür.

A) Zabıta Müdürlüğüne işyeri açma ve çalışma ruhsatı bulunmadığı tespit edilen işyerlerine yönelik Encümen tarafından işyerinin kapatılması kararı alınmadığı, bunun yerine ruhsat alınması için belirli bir süre verildiği 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 belirtildikten sonra bu ruhsatı almadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı hüküm altına alınmıştır.

Gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine gerekse mezkûr Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesine göre belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bahsi geçen yetkili idare belediyelerdir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, belediye sınırları ve mücavir alan içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın açılmış işyerlerinin, mezkûr Yönetmelik'in "İşyerlerinde aranacak genel şartlar" başlıklı 5'inci maddesinde belirtilen sağlık, güvenlik, genel asayiş, bazı işyerleri için alınması gereken izin ve raporlar ile ilgili şartları taşıyıp, taşımadığı noktasında riskli konumda bulunmasından dolayı kapatılması gerekmektedir.

B) Encümen tarafından ruhsatsız olarak faaliyette bulunduğu tespit edilen işyerleri bulunmasına rağmen bu işyerlerine mevzuatta öngörülen idari para cezalarının uygulanmadığı görülmüştür.

1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih Ve 486 Numaralı Kanun'un Bazı Maddelerini Muaddil Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrası şöyledir: "*Belediye meclis ve encümenlerinin kendilerine kanun, nizam ve*

talimatnamelerin verdiği vazife ve salahiyet dairesinde ittihaz ettikleri kararlara muhalif hareket edenlerle belediye kanun ve nizam ve talimatnamelerinin men veya emrettiği fiilleri işleyenlere veya yapmayanlara belediye encümenince Kabahatler Kanununun 32 nci maddesi hükmüne göre idarî para cezası ve yasaklanan faaliyetin menine karar verilir...”

Yukarıdaki mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik ile alınması zorunlu tutulan ruhsatı almaksızın işyeri açanlara, Encümen tarafından idari para cezası verilmesi gerekmekte olup söz konusu idari para cezasına ilişkin Encümenin bir takdir yetkisi bulunmamaktadır.

Ruhsatsız işyerlerine ilişkin Zabıta Müdürlüğünden temin edilen veriler üzerinde yapılan incelemelerde ilgili Yönetmelik kapsamında ruhsatsız olarak faaliyette bulunan işyerlerine ilişkin kapatma yaptırımının uygulanmadığı ve söz konusu ruhsatsız işyerlerine bir süre tanındığı ayrıca Encümen tarafından idari para cezası uygulamasının yapılmadığı tespit edilmiş olup ayrıca söz konusu tespiti Kuruma ilişkin 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu’nda da yer verilmiştir.

Yukarıda zikredilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde ruhsatsız olarak faaliyette bulunan işyerlerine ilişkin Encümenin takdir yetkisi bulunmamakta olup kapatma yaptırımı ile idari para cezasının uygulanmasına ilişkin mevzuatın amir hükmü doğrultusunda işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 15: Binalara İlişkin Yapım İşi İhalelerinde Birim Fiyat Teklif Almak Suretiyle İhaleye Çıkılması

Kurum tarafından ihale edilerek sözleşmeye bağlanan binalara yönelik yapım işlerinin anahtar teslim götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihaleye çıkılmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 62’nci maddesinde; bu Kanun kapsamındaki idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için ihaleye çıkılmadan önce aşağıda belirtilen hususlara uyulmasının zorunlu olduğu ifade edilmiş olup,

Aynı maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde ise; ihale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği, uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılmasının zorunlu olduğu,

Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği belirtilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Teklif ve sözleşme türünün tespitinde uyulması gereken hususlar" başlıklı 46.3 maddesinde; idarelerin teklif birim fiyat üzerinden ihaleye çıkılmasını öngördükleri durumlarda; söz konusu usule göre ihaleye çıkılmasına karar verilmesine ilişkin objektif gerekçeleri açık ve net olarak ortaya koymaları ve bu hususu teklif türünün belirlenmesine ilişkin standart formda (Standart Form-KİK001.3/Y) belirtmelerinin gerekli olduğu ifade edilmiştir.

Kurum uhdesinde geçici kabulü yapılan ve devam eden yapım işleri üzerinde yapılan incelemelerde, uygulama projesi olduğu halde bina işleri için anahtar teslim götürü bedel usulü ile ihaleye çıkılması gerekirken birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilerek sözleşmeye bağlandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda izah edilen mevzuat hükümlerinde belirtildiği üzere, ihale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği yapım işleri ile doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işleri hariç olmak üzere Kurum tarafından uygulama projeleri hazırlanan bina işlerinde, anahtar teslim götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihaleye çıkılmasının zorunlu olduğu hususunun gözetilmesi ve ihale mevzuatı doğrultusunda işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Bütün Riskler (All Risk) Sigorta Poliçelerine İlişkin Uygulamaların Hatalı Yapılması

A) All Risk Sigorta Poliçelerinin Teminat Sürelerinin İşe Başlama Tarihinden Sonra Başlaması ve Kesin Kabul Sürecini Kapsamaması

Kurum tarafından ihale edilen ve yürütülen bazı yapım işlerinde all risk sigorta poliçesinin bulunmadığı, bazı inşaat sigorta poliçe teminat sürelerinin işe başlama tarihinden sonra olduğu ve bakım devresini kapsayacak şekilde olmadığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 9'uncu maddesinde; yüklenicinin, 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 zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan düzenlemeye göre yapım işlerinde işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek risklere karşı all risk sigortasının yapılması zorunludur. Sigorta olmaması halinde idarenin olumsuz durumla karşılaşabilmesi mümkün olabilecektir.

Yapılan incelemede, 2021/163353 ihale kayıt numaralı işin all risk sigorta poliçesinin bulunmadığı denetim sırasında tespit edilerek tespit sonrasında poliçenin düzenlendiği, 2021/347489 ihale kayıt numaralı işin all risk sigorta poliçesinin başlangıç tarihinin işin başlangıç tarihinden sonra olduğu ve 2021/159750 ihale kayıt numaralı işin sözleşmesinde teminat süresinin 18 ay olarak belirlendiği halde sigorta poliçesinde bakım devresinin bir yıl olarak belirlendiği görülmüştür.

Bu itibarla, yapım işlerinde, all risk sigorta poliçesinin düzenlenmesi, poliçe teminat sürelerinin işyeri teslim tarihinden itibaren başlatılması ve her türlü risklere karşı inşaatların korunabilmesi için ihale dokümanında yer verilen bakım devresini de kapsamaması gerekmektedir.

B) Yapım İşleri İçin Verilen Süre Uzatımı veya İş Artışlarında All Risk Sigorta Poliçelerinin Yenilenmemesi

Kurum tarafından ihale edilen bazı yapım işlerine ilişkin verilen süre uzatımı veya iş artışlarında all risk sigorta poliçelerinin bu süreyi veya teminatı kapsayacak şekilde yenilenmediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin 2'nci fıkrasına göre; sigortaya esas alınacak bedeller, işin kendisi için (varsa fiyat farkları dahil) hakediş tutarları; her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedellerdir.

Ayrıca ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması zorunludur.

Mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, yüklenicinin yapım işinin yerine getirilmesinde genel bir koruma sorumluluğu bulunmaktadır. Sigorta yükümlülüğünün amacı, sözleşme konusu işin değer itibarıyla güvence altına alınması olduğundan, iş artışını veya süre uzatımını içermeyen bir sigorta işleminin bu güvenceyi sağlayamayacağı açıktır.

Yapılan incelemede, 2021/178249 ihale kayıt numaralı yapım işinde %20 oranında iş artışı olduğu halde sigorta bedelinin güncellenmediği denetim sırasında tespit edilerek tespit sonrasında zeyilname düzenlendiği, 2021/159750 ihale kayıt numaralı yapım işinde %13 oranında iş artışı yapıldığı halde sigorta poliçelerinin bedel açısından zeyilname ile güncellenmediği, 2019/602179 ihale kayıt numaralı yapım işinde 75 gün süre uzatımı olduğu halde süre açısından zeyilname ile güncellenmediği görülmüştür.

Sonuç olarak, anılan şartname hükmünün yerine getirilmesi ve yüklenicinin koruma sorumluluğunun tam olarak tesis edilebilmesi bakımından, yapım işlerinde iş artışı ve/veya süre uzatımı uygulamasına başvurulduğu hallerde sigorta bedellerinin güncellenmesi gerekmektedir.

C) All Risk Sigorta Poliçelerinin Mevzuatın Öngördüğü Riskleri Karşılammaması

Kurum tarafından ihale edilerek sözleşmeye bağlanan yapım işleri ile ilgili all risk sigorta poliçelerinin Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin öngördüğü içerikte hazırlanmadığı ve bu haliyle olası riskleri karşılamadığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 9'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında; kıymetlerin sigortalanmasında muafiyet ve koasürans uygulamalarına ilişkin belirlemeler yapılmış olup, tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami % 2, deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının azami %20 olduğu, bunlar dışında kalan riskler için koasürans uygulanmayacağı, ayrıca muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanmasının yüklenicinin sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

Beşinci fıkrasında ise; sigortalara ilişkin poliçelerin, idarenin yazılı izni dışında; genişletilmiş bakım devresi teminatı hariç, poliçenin geçici kabul tarihinden önce iptal

edilemeyeceği ve süresinin kısaltılamayacağı, genişletilmiş bakım devresi teminatının ise kesin kabul tarihinden önce iptal edilemeyeceği hükmünü taşıması ve ilk hakediş raporunun düzenlenip tahakkuka bağlanmasından önce idareye verilmesi gerektiği, aksi halde hakediş tutarı ve öngörölmüş ise avansın ödenmeyeceği, sigorta primlerinin ödendiğine ve sigorta sözleşmesinin yürürlükte olduğuna dair sigortacıdan alınacak bir belgenin her hakedişin tahakkuka bağlanmasından önce idareye sunulmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Yapım işlerine yönelik all risk poliçeleri üzerinde yapılan incelemelerde, poliçelerin bir kısmının ilgili bentte belirtilen azami muafiyet oranından daha yüksek muafiyetler içerdiği, (b) bendinde belirtilen riskler haricinde başka riskler içinde koasürans uygulanmasını içeren hükümlerin bulunduğu, ayrıca bazı sigorta poliçelerinin Genel Şartname uyarınca taşıması gereken hükümleri karşılamadığı, bu halleri ile Kanun ve Genel Şartname’de detaylı olarak anlatıldığı şekilde iş ve işyerleri ile içinde bulunan değerleri ifade edilen risklere karşı gerektiği gibi sigorta teminatı kapsamına almadığı,

Ayrıca sigorta primlerinin ödendiğine ve sigorta sözleşmesinin yürürlükte olduğuna dair belgenin hakedişlerin tahakkuka bağlanmasından önce Kuruma sunulmadığı ve yapı denetim görevlileri tarafından da istenilmediği dolayısıyla hakediş dosyalarında söz konusu belgenin bulunmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, all risk sigorta poliçelerinin mevzuata uygun olarak düzenlenmesi Kurum açısından bir teminat olup, poliçelerin belirtilen şartları taşınamaması halinde karşılaşılabilecek olumsuz durumların, Kuruma külfet getirilebileceği aşikârdır. Bu bakımdan Kurumun, all risk sigortası poliçelerinin mevzuatta belirtilen şekilde düzenlenmesini sağlaması ve takibini yapması gerekmektedir.

BULGU 17: Doğrudan Temin Alımlarının EKAP’a Kaydedilmemesi ve %10 Sınırının Kamu İhale Kurulundan Görüş Alınmadan Aşılması

Doğrudan temin alımlarından bir kısmına ilişkin EKAP kayıtlarının yapılmadığı ve bütçe ödeneklerine ilişkin %10’luk sınırın aşıldığı görölmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği’nin “Doğrudan temin kayıt formu” başlıklı 30.9.2. maddesine göre doğrudan temin yoluyla yapılan alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar “Doğrudan Temin Kayıt Formu” doldurularak EKAP üzerinden kayıt altına alınması gerekmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinde satın alma usullerinden pazarlık usulü ve türleri açıklanmış, birinci fıkranın (f) bendinde 2021 yılı için belirlenen tutara kadar olan mal ve hizmet alımlarının bu usulle gerçekleştirilebileceği hüküm altına alınmış olup,

Takip eden 22'nci maddesinde ise ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile alım yapılabileceği açıklanmış ve ilgili maddenin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında idarelerin 2021 yılı için belirlenen tutara kadar ihtiyaçlarını bu bent kapsamında temin edebileceği belirtilmiştir.

Aynı Kanunun 62'nci maddenin birinci fıkrasının (ı) bendinde, yukarıda bahsedilen 21 ve 22'nci madde için bahsedilen limitler kapsamında yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı belirtilmiştir.

Kamu İhale Kurumu tarafından yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesi ile de Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendinin nasıl uygulanacağı düzenlenmiştir. Buna göre idarelerin;

Mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranını hesaplamaları,

İhale ve harcama yapmaya yetkili birimlerinin 4734 sayılı Kanunun 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yaptıkları harcamalarının, toplam ödeneklerinin %10 oranını aşp aşmadıklarını takip etmeleri,

21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yapacakları harcamaların yıllık bütçelerinde mal ve hizmet alımı ile yapım işleri için ayrılan ödenekleri toplamının %10 oranını aşacağına anlaşılması halinde, mahalli idarelerde üst yönetici tarafından 62'nci maddenin (ı) bendi uyarınca uygun görüş için Kamu İhale Kurumuna başvuruda bulunmaları gerekmektedir.

Kurum mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine ilişkin yapılan incelemelerde, doğrudan temin ile yapılacak alımlar ve tamamlanması gereken yasal prosedürlerin Destek Hizmetleri Müdürlüğü bünyesinde bulunan Satın Alma Birimi tarafından gerçekleştirilmesine yönelik 29.05.2019 tarih ve 91 sayılı yazı ile tüm birimlere bildirildiği buna karşın doğrudan temin alımlarının farklı birimler üzerinden de gerçekleştirildiği ve söz konusu alımların EKAP'a kaydedilmediği,

İhale ve harcamaya yetkili birimler tarafından Tebliğ'in emrettiği şekilde 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yapacakları harcamaları mali yıl içinde takip edilmediği, öngörülen ödeneklerin mal alımları için %11,5'ine, hizmet alımları için %31'ine ulaşılacak suretiyle %10 sınırının aşıldığı tespit edilmiştir.

Kurumun doğrudan temin alımlarını EKAP'a kaydetmemesi, mali yıl içerisinde Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılan toplam harcama tutarının EKAP verileri ile elde edilememesine sebep olmaktadır.

Söz konusu Tebliğ hükümleri ile Kamu İhale Kanunu'na ilişkin temel ilkelerin işletilerek ayakta kalması amaçlanmış olup doğrudan temin alımlarına yönelik mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 18: Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Uyulmaması

Kurumun mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

A) Taşınmazlara İlişkin Kayıt ve Kontrol İşlemlerinin Yapılmaması

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 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 kayıtların belgeye dayanmasının esas olduğu ifade edilmiş olup,

Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiş olup aşağıda belirtilen taşınmazların ise iz bedeli üzerinden kayıt işlemlerinin gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır;

- a) Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar,
- b) Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazlar,

c) Ek 1'deki Kayıt Planının "Orta Malları" başlığı altında yer alan taşınmazlar,

ç) Ek 1'deki Kayıt Planının "Genel Hizmet Alanları" başlığı altında yer alan taşınmazlar,

d) Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazlar,

Kurum taşınmazları üzerinde yapılan incelemede, Yönetmelik'in yürürlüğe girdiği 01.01.2006 tarihinden bu yana taşınmazlara yönelik kayıt ve kontrol işlemlerinin gerçekleştirilmediği ve 31.12.2017 tarihine kadar değerlendirme işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiş olup Kurum envanterinde taşınmazlara yönelik yalnızca Web Tapu kayıtlarının bulunduğu görülmüştür.

B) Taşınmaz İcmal Cetvellerinin Oluşturulmaması

Anılan Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinde; kamu idarelerinin;

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

b) Tapu kütüğünde kayıtlı olmayan ve Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılanların kaydını Ek 3'teki Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu'nda,

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

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

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

yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydını tutacakları belirtilmiş olup hazırlanan bu formların taşınmaz icmal cetveli hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderileceği, mali hizmetler birimi tarafından bu formların konsolide edilerek taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı ifade edilmiştir.

Kurum taşınmazları üzerinde yapılan incelemede, Kuruma ait taşınmazlara ilişkin Yönetmelik'in yürürlüğe girdiği 01.01.2006 tarihinden bu yana taşınmaz icmal cetvellerinin hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda izah edilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, Kurumun mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin Yönetmelik hükümleri doğrultusunda işlem tesis edilmesi ve taşınmazlara yönelik etkin bir yönetim anlayışının Kurum üst yönetimi tarafından başlatılması gerekmektedir.

BULGU 19: Belediye Mülkiyetindeki Bazı Taşınmazların Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi

Kurum mülkiyetindeki bazı taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine göre pazarlık usulü ile kiraya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; Genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği,

36'ncı maddesinde ise, bu Kanun'un 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, Ancak 44'üncü maddede gösterilen işlerin belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle, 45'inci maddede gösterilen işlerin açık teklif usulüyle, 51'inci maddede sayılan işlerin pazarlık, 52'nci maddede gösterilen işlerin de yarışma usulüyle, yaptırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un "Pazarlık usulüyle yapılacak işler" başlıklı bahsi geçen 51'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; *"Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,"* denilmek suretiyle hangi işlerin bu kapsamda ihale edilebileceği açıklanmıştır.

Madde hükmünde belirtildiği üzere taşınmazların kiralanması hususunda bu fıkra kapsamında pazarlık usulünün uygulanabilmesi için aşağıda yer alan iki şartın birlikte mevcudiyeti gerekmektedir:

- 1- Taşınmazın, Devletin özel mülkiyetindeki veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlardan olması,
- 2- İşin özelliği, idareye yararlı olması veya ivediliği gereği kapalı ya da açık teklif yöntemlerinin kullanılmıyor olması.

Dolayısıyla 51/g yöntemine göre pazarlık usulünün; Devlete ait taşınmazlar kavramının karşılığı olan, genel bütçeli kuruluşlara ait taşınmazlar yani tapuda Hazine adına kayıtlı taşınmazlar dışında uygulanmasının mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

Kurum taşınmazları üzerinde yapılan incelemelerde, kiraya verilen 314 taşınmazın bulunduğu, bunlardan 201 adet taşınmazın ise 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesine göre pazarlık usulü ile kiraya verildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda ayrıntılı olarak açıklanan gerekçelerle, taşınmazın kiraya verileceği kişinin kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu şirket yahut kamuya yararlı dernek, vergi muafiyeti tanınan vakıf olması da bu idarelere ait taşınmazların pazarlık usulüyle kiraya verilmesine imkan vermemekte olup Kurum taşınmazlarının kiraya verilmesinde mevzuat hükümleri doğrultusunda işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 20: 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'na Göre Kiraya Verilmesi Gereken Taşınmazların İşgaliye Karşılığında Kullanılması

Kuruma ait bir kısım taşınmazın 2886 sayılı Kanun kapsamında kiralanması yerine işgaliye alınmak suretiyle kullanıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 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 açıklanmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun işgal harcının konusunu düzenleyen 52'nci maddesinde, sayılan yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesinin işgal harcına tabi olacağı hüküm altına alınmıştır. Söz konusu maddede geçici olarak işgal edilip işgal harcına tabi olan yerler aşağıda sayılmıştır;

- Pazar veya panayır kurulan yerlerin, meydanların, mezar yerlerinin her türlü mal ve hayvan satıcıları tarafından işgali,
- Yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerlerden bir kısmının herhangi bir maksat için işgali,
- Motorlu kara taşıtlarının park etmeleri için il trafik komisyonlarının olumlu görüşü alınarak belediyelerce şehir merkezlerinde tesis edilen ve işletilen mahallerin çalışma saatleri içinde, taşıtlar tarafından işgali.

2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesi ile belediye mülkiyetindeki taşınmazların ancak bu Kanun hükümlerine göre kiraya verilebileceği hüküm altına alınmış olup 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili maddelerinde ise belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların 3 yılı geçmemek üzere kiralanmasında belediye encümenin; 3 yılı aşan kiralamalarında ise belediye meclisinin yetkili olduğu belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, işgal harcı ancak Kanun'da sayılan yerlerin geçici olarak işgal edilmesi durumunda alınacaktır. Öte yandan, belediyelerin mülkiyetindeki taşınmaz malların kiraya verme işinin 2886 sayılı Kanun'da belirtilen ihale usullerine göre yapılması gerekmektedir.

Kurum taşınmazları üzerinde yapılan incelemelerde, yukarıda sayılan işgal harcına tabi yerlerden olmayan Kuruma ait arsaların işgaliye alınmak suretiyle kullanıldığı ve işgaliye bedelinin ise 2464 sayılı Kanun'da alt ve üst sınırları belirtilen işgal harcı tarifesinden farklı olarak belediye encümeni tarafından belirlendiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale edilerek kiralanması gereken yerlerin, hukuki hiçbir dayanağı olmayan işgaliye uygulaması ile kişilere kullanılması açıkça mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. 5018 sayılı Kanun'un öngördüğü şekilde kamu kaynaklarının hukuka uygun olarak elde edilmesi ve kullanılması prensibine uygun olarak mevzuat hükümleri doğrultusunda işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 21: Servis, Dolmuş ve Taksi Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi

Karaman sınırları içinde ulaşım sağlamada çalışan servis, dolmuş ve taksilerin il trafik komisyon kararı veya encümen kararları ile bu hakka süre belirtilmeksizin sahip olmalarına zımni olarak izin verildiği görülmüştür.

18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun 12’nci maddesinde; *trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetkisi il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.*

Bu Kanun’a dayanılarak 03.05.1986 tarih ve 19096 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konulan 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar’ın amacı; *“vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek olup, kararın 2918 sayılı Kanun’un 12’nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan İllerde uygulanacağı”* şeklinde ifade edilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar’ın “Ticari Plaka Verilecekler” başlıklı 3’üncü maddesinde; *“Ticari plaka verilebilmesi için; a) Şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçmiş olduğunu ve sürekli olarak icra ettiğini beyan etmiş olmak b) En az iki yıldan beri o ilde ikamet etmek c) Şoförler derneğine üye olmak şarttır. Ticari plaka sahipleri bu plakaları, taşıtla birlikte veya ayrı olarak yalnız birinci fıkradaki şartları haiz kişilere satabilir.”*

“Ticari Plakanın Verilme Usul ve Esasları” başlıklı başlıklı 5’inci maddesinde; *“Ticari plaka, kapalı teklif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verilir. a) İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı trafik komisyonunca tesbit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmini bedelinin %80’ine takabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur. b) Tesbit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemler bir yılda altı defa verilir. c) Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerden başlamak üzere o dönem için tesbit edilen miktarda ticari plaka verilir. Eşit ücret teklif edenler arasında trafik komisyonu huzurunda kura çekilir. d) Müracaat edenlerden, trafik komisyonunun tespit edeceği muhammen bedelin 1/5’i teminat olarak peşin alınır. Plaka bedelinin kalan kısmı ödenmedikçe plaka almaya hak kazananlara plaka verilmez, kazanamayanların teminatları iade edilir.”* denilmektedir.

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

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre toplu taşımaya ilişkin hakların belediyelere ait olduğu anlaşılmakla birlikte bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun ve saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir.

Ancak 5393 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinde; bu Kanun'la, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde, 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisindeki il trafik komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Yapılan bu değişiklikler sonrasında, ulaşım hizmetinin nasıl şekilleneceği ve önceden verilen süresiz ruhsatlar ve güzergah izinlerinin durumlarının ne olacağıyla ilgili olarak örnek yargı kararlarından yararlanılması yerinde olacaktır.

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

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

· Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıllla sınırlı olduğu,

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

· Yukarıda usullere gördürülecek hizmetlere ilişkin ihalelerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği,

Yönünde hükümler verilmiştir.

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

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay 10. Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı Kararı'na göre; "...*Kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir.*"

Anayasa Mahkemesi ise konuyla ilgili 07/04/2021 tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararı'nda özetle; İdarenin uzun yıllardır devam eden ve kişilerde hep devam edeceği kanısı oluşturan toplu ulaşım imtiyazını hak sahipleri tarafından öngörülemeyen ve mağduriyete yol açacak şekilde makul bir zaman önce bildirilmeden iptal edilmesinin hukuka uygun olmadığına hükmetmiştir.

Yapılan incelemede; muhtelif tarihlerde, il trafik komisyon kararı veya encümen kararları ile 158 adet servis, 100 adet taksi ve 200 adet dolmuş ruhsatı verildiği görülmüştür. Bu tarihte yürürlükte olan ve yukarıda belirtilen "Usul ve Esaslar" çerçevesinde, geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara muhammen bedeli ve süresi belirtilmek şartıyla verilmesi gerekmektedir. Ancak söz konusu servis, taksi ve dolmuş ruhsatlarının İl trafik komisyonları veya encümen kararlarıyla ihale yoluyla verildiği görülmekle birlikte süresiz olarak verildiği ya da süresi geçtiği halde bir işlem yapılmadığı tespit edilmiştir. Diğer taraftan toplu ulaşım hatlarının süreli hale dönüştürülmesinde Anayasa Mahkemesinin 04.05.2021 tarih 31474 sayılı

Resmi Gazete’ de yayınlanan kararına göre mülkiyet haklarının ihlali söz konusu olabileceği dikkate alınarak değerlendirme yapılacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla; yukarıda belirtilen mevzuat ve yüksek yargı kararları ışığında, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmesi mümkün görülmemektedir. İdarenin süresi belli olmayan bu hakları kamu yararı ve kanunluk ilkeleri gereği iptal etmesi gerekmektedir. Ancak iptal süreci Anayasa Mahkemesi kararında da belirtildiği üzere hak sahiplerine mağduriyet yaratmayacak, öngörülebilir bir süre tanınarak başlatılmalıdır.

BULGU 22: Belediye Sınırları İçinde Faaliyet Gösteren Doğalgaz Dağıtım Şirketine Ortak Olunmaması

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

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

Bahsi geçen maddenin uygulanmasına yönelik Doğal Gaz Piyasası Dağıtım ve Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği’nin “Belediye ortaklığı” başlıklı 21’inci maddesinin birinci fıkrası uyarınca, dağıtım lisansı alan şirket, lisans yürürlük tarihinden itibaren bir ay içerisinde, yetki aldığı şehirde bulunan belediye veya belediye şirketini sermaye koyma şartı aramaksızın, yüzde on nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmek zorundadır. Bu sermaye oranı, bedeli defaten ve peşin ödenmek kaydıyla en fazla yüzde yirmi oranına kadar artırılabilir.

Dağıtım bölgesinde birden fazla belediyenin olduğu durumlarda, ilgili belediyelerin %10 oranındaki söz konusu bedelsiz hisseyi kendi aralarında belirledikleri yöntemle anlaşmaya

vararak paylaşması ve bu durumu dağıtım şirketine bildirerek ortaklık işlemlerini tesis etmeleri gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükmü gereğince; herhangi bir ilde doğalgaz dağıtım şirketi lisansı alan firma, yetki aldığı şehirde bulunan belediyeyi yüzde on nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmek zorundadır. Yani, yetki alınan şehirde bulunan belediye sermaye koyma şartı aranmaksızın doğalgaz dağıtım şirketinin %10 ortağı olduğundan şirketin elde ettiği karın %10'unun belediyeye yatırılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede Karaman Belediyesi sınırları içinde gaz dağıtım lisansı alan Enerya Gaz Dağıtım Anonim Şirketi'nde herhangi bir ortaklığının bulunmadığı görülmüştür.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri ve açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde, Kurumun gaz dağıtım lisansı alan şirkete ortaklığının sağlanması ve bu ortaklığın 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izlenerek mali tablolara yansıtılması gerekmektedir.

BULGU 23: Mahalli İdare Şirketinde Geçici İşçi Statüsüne Geçirilen İşçilerin Hakediş Ödemelerinde Şirkete Ödenen Kâr Payı Matrahına Sözleşme ve Genel Giderlerin Dâhil Edilmesi

Kurum tarafından ilgili mevzuatı çerçevesinde personel teminine yönelik şirkete ödenen hakedişlerin incelenmesinde, ödenen kâr payı hesabına sözleşme gideri ve genel giderlerin dahil edilerek ödemelerin gerçekleştirildiği görülmüştür.

24.12.2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 127'nci maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Geçici 24'üncü maddesinde, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında çalıştırılanların belediye şirketlerine işçi statüsüne geçirilmesi ile ilgili hükümler düzenlenmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'nin Ek 20'nci maddesinin üçüncü fıkrasına dayanılarak hazırlanan ve 28.04.2018 tarih ve 30405 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar"ın 5'inci maddesinin dördüncü fıkrasında;

“İdare tarafından şirkete personel gideri için yapılacak aylık ödemelerin toplamı, hizmet alımı sözleşmesinde öngörülen işçi ücretleri esas alınarak hesaplanan;

a) Asgari İşçilik maliyeti,

b) Asgari işçilik maliyeti üzerinden hesaplanan %4 sözleşme giderleri ve genel giderler,

c) İşçilikle bağlantılı ayni giderler,

ç) Asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı ayni giderler toplamı üzerinden %7'ye kadar belirlenecek kâr,

dâhil işçilik giderleri toplamını aşamaz. İşçi ücretlerinin tespitinde asgari ücrette meydana gelen artışlar dikkate alınır. Asgari işçilik maliyeti, sözleşme giderleri ve genel giderler ile işçilikle bağlantılı ayni giderler ve kâr oranı, kamu ihale mevzuatı esas alınarak belirlenir.” hükmüne yer verilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, idare tarafından şirkete personel gideri olarak yapılacak ödemenin hangi giderlerden oluşacağı, bu giderlere sözleşme gideri ve genel giderler ile kâr olarak eklenecek oranlar belirlenmiş olup, %4 sözleşme giderleri ve genel giderlerin asgari işçilik maliyeti, %7'ye kadar belirlenecek kârın ise sadece asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı ayni giderler toplamı üzerinden hesaplanması gerektiği hususuna açıklık getirilmiştir.

Kurum personel ödemeleri üzerinde yapılan incelemelerde, 696 sayılı KHK sonrası personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında taşeron şirketlerde çalıştırılan işçilerin, Kurum iştiraki Ongun İnşaat Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi'nde işçi statüsünde istihdam edildiği, şirkete yapılan hakediş ödemelerinde, asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı ayni giderler toplamına, %4'lük sözleşme gideri ve genel giderleri eklemek suretiyle bulunan toplam tutar üzerinden %7'ye kadar kâr hesaplanarak ödemelerin gerçekleştirildiği, tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, %7'ye kadar belirlenecek kârın matrahına sözleşme ve genel giderlerin dahil edilmemesi yalnızca asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı ayni giderler toplamı üzerinden hesaplanması gerekmektedir.

BULGU 24: İşverenlerin Hakedişlerinden Kesilmesi Gereken Asgari Ücret Destek Tutarlarına Yönelik Gerekli İşlemlerin Yapılmaması

2016, 2017 ve 2018 yıllarında Hazine veya İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanan ve işverenlerin hakedişlerinden kesilen asgari ücret destek primlerinin, hazine hesaplarına aktarılmayarak gelir olarak kaydedildiği ve 2019, 2020 ve 2021 yıllarında işverenin hakedişlerinden asgari ücret destek primi kesintisinin yapılmadığı ve asgari ücret destek primlerinin işsizlik sigortası fonuna aktarılıp aktarılmayacağına ilişkin gerekli başvuruların yapılmadığı görülmüştür.

5510 sayılı Kanun'un geçici 68'inci maddesi ile belli şartlar dahilinde, Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının a bendinde kapsamında haklarında uzun vadeli sigorta kolları hükümleri uygulanan sigortalıları çalıştıran işverenler için 2016 Ocak-Aralık döneminde toplam prim ödeme gün sayısının, günlük 3,33 TL ile çarpımı sonucu bulunacak tutarın bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edileceğine ve bu tutarın hazine tarafından karşılanacağına ilişkin düzenleme yapılmıştır. Aynı maddenin 8'nci fıkrasında; 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için birinci fıkra uyarınca Hazine tarafından karşılanacak tutarların bu idarelerce işverenlerin hak edişinden kesileceği ifade edilmiştir.

Konuya ilişkin 10.02.2016 tarih ve 2016/4 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) genelgesinde ise, bu kapsamdaki İdareler tarafından hakedişten kesilen veya emanete alınan tutarların destek tutarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin, ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesabına aktarılacağı belirtilmiştir.

2017 ve 2018 yıllarında 5510 sayılı Kanun'un geçici 71'inci ve geçici 75'inci madde hükümleri gereği, belirli şartlarla asgari ücret destek primi uygulamasına devam edilmiştir. 2017 yılına ilişkin asgari ücret destek primi Hazine tarafından karşılanmış; 2018 yılından itibaren ise, İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanmaya başlanmıştır.

SGK tarafından 5510 sayılı Kanun'un geçici 71'nci madde hükümlerine istinaden çıkarılan 27.02.2017 tarih ve 2017/9 sayılı Genelge'de, 2016/4 sayılı Genelge'nin bu

Genelge'ye aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş, hakedişten kesilen destek primlerine ilişkin özel düzenleme yapılmamıştır. Aynı Kanun'un geçici 75'inci madde hükümlerine istinaden çıkarılan 20.06.2018 tarih ve 2018/20 sayılı Genelge'de ise, daha önceki genelgelerde asgari ücret desteğine ilişkin olarak hakedişlerden kesilen veya emanete alınan tutarların genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe, ilçelerde ise mal müdürlüğüne aktarılması gerektiğine ilişkin düzenlemeye atıf yapılmıştır.

2019, 2020 ve 2021 yılları için sırasıyla 5510 sayılı Kanun'un geçici 78'inci, geçici 80'inci ve geçici 85'inci maddeleri ile belli şartlarda asgari ücret destek primi uygulamasına devam edilmiş ve bu dönemlere ilişkin asgari ücret destek primlerinin İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanarak söz konusu tutarların idarelerce işverenlerin hakedişinden kesileceği belirtilmiştir.

SGK tarafından çıkarılan 22.03.2019 tarih ve 2019/8 sayılı, 21.04.2020 tarih ve 2020/10 sayılı, 16.08.2021 tarih ve 2021/28 sayılı Genelgelerde; 2019, 2020 ve 2021 yıllarında uygulanacak ve İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak asgari ücret destek primine ilişkin 5510 sayılı Kanun'un geçici 78'inci, geçici 80'inci ve geçici 85'inci maddelerinde yer alan; *"4734 sayılı Kanununun 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için birinci fıkra uyarınca İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak tutarlar bu idarelerce işverenlerin hak edişinden kesilir."* hükmüne atıf yapılmış ancak bu maddelerde kesintilerin nereye aktarılacağı konusunda herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Anılan Genelgelerin "Tereddüt Edilen Hususlarla İlgili Başvuru Yapılması Gereken Kurum" başlıklı 8.5'inci maddesinde, ihale makamlarının destek tutarına ilişkin hakedişlerden yaptıkları kesintilerin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı, aktarılacaksa her ay mı yoksa yılsonunda mı İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılacağı gibi hususlardaki sorularına ilişkin başvuru merciinin Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (İŞKUR) olduğu belirtilmiştir.

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünden (İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığı) alınan E.91550395-300 sayılı yazıda özetle, Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerine gönderilen 14.09.2020 tarihli ve 6539258 sayılı yazıdan bahisle, 2020 yılında uygulanacak olan asgari ücret desteğine ilişkin Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yayımlanan 2020/10 sayılı

Genelge kapsamında ihale makamlarınca destek tutarına ilişkin hakedişlerden yapılan kesintilerin her ay İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılması gerektiği belirtilmektedir.

Yapılan incelemede Kurum tarafından 2016, 2017 ve 2018 yıllarında toplam 1.503.211,95 TL asgari ücret destek primi kesintisi yapılarak önce 333 Emanetler Hesabında bekletildiği daha sonra gelir olarak kaydedildiği ve İl Muhasebe Müdürlüğüne gönderilmediği, 2019, 2020 ve 2021 yıllarında ise işverenin hakedişinden asgari ücret destek primi kesintisi yapılmadığı görülmüştür. Denetim tespiti sonrasında Kurum tarafından asgari ücret destek primi olarak 2016, 2017, 2018 yıllarında kesilerek gelir kaydı yapıldığı tespit edilen 1.503.211,95 TL'nin İl Muhasebe Müdürlüğü hesaplarına aktarılacağı ve 2019, 2020, 2021 yıllarına ait tespiti yapılan 475.902,50 TL asgari ücret destek priminin ilgili şirketin hakedişinden kesilerek emanet hesabına alındığı ve İŞKUR' a başvuru yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince işverenlerin hakedişlerden kesilen ve hazine veya İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanan tutarlara yönelik olarak Kurum tarafından gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 25: İşveren Hakedişlerinin Ödenmesinde Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Borç Sorgulamasının Yapılmaması

Kurum tarafından gerçekleştirilen ihalelere ilişkin hakediş ödemelerinde işverenlerin, Sosyal Güvenlik Kurumuna ilişkin muaccel borçlarının bulunup bulunmadığı hususunda sorgulama yapılmadığı görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun "Prim ve idari para cezası borçlarının hakedişlerden mahsubu, ödenmesi ve ilişiksizlik belgesinin aranması" başlıklı 90'ıncı maddesi gereğince işverenlerin hakedişleri, Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla ödenir. İşverenlerin, kamu idareleri ile döner sermayeli kuruluşlar, bankalar ve kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar nezdindeki her çeşit alacak, teminat ve hakedişleri üzerinde işçi ücreti alacakları hariç olmak üzere yapılacak her türlü devir, temlik ve el değiştirme, Kurum alacaklarını karşılayacak kısım ayrıldıktan sonra, kalan kısım üzerinde hüküm ifade eder. Diğer yandan maddede belirtilen yükümlülükler yerine getirilmeden hakediş ödenmesi, kesin teminatın iade edilmesi veya geçici iskân izin belgesi ve yapı kullanma izin belgesi verilmesi veya diğer işlemlerin gerçekleştirilmesi hallerinde, ilgililer hakkında genel hükümlere göre idari ve cezai işlem yapılır.

Anılan Kanun hükmüne istinaden hazırlanan ve 29.09.2018 tarih ve 27012/2. Mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan, Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmelik’in “Hakedişten kesinti ve mahsup” başlıklı 6’ncı maddesinde; işverenlerin hakedişlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla ödeneceği, ayrıca idarece işveren ve varsa alt işverenlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarına mahsup edilmek üzere yapılan kesinti tutarının ödeme belgesinde gösterileceği, bu kesintinin ödeme makamınca muhasebe kayıtlarına intikal tarihinden itibaren on beş gün içinde Sosyal Güvenlik Kurumuna veya Kurumun önceden bildirilen banka hesabına yatırılacağı düzenlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre belediyelerin de yapacakları ihalelere ilişkin hakediş ödemelerinde; hak sahiplerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olup olmadığının elektronik ortamda sorgulanması şayet ilgililerin borcu yok ise ödemenin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. İlgili işverenlerin Sosyal Güvenlik Kurumuna borcu olması halinde ise söz konusu borca mahsup edilmek üzere hakedişten kesinti yapılarak Sosyal Güvenlik Kurumuna aktarılması gerekmektedir.

Ancak idare tarafından işveren hakedişlerinin ödenmesi öncesinde ilgililerin Sosyal Güvenlik Kurumuna borcunun bulunup bulunmadığına ilişkin gerekli sorgulamaların gerçekleştirilmediği görülmüştür.

Bu itibarla, Kurumun idari yaptırıma maruz kalmaması için işveren hakedişlerinin ödenmesi öncesinde ilgililerin Sosyal Güvenlik Kurumuna muaccel borçlarının bulunup bulunmadığı hususunda sorgulama yapılması gerekmektedir.

BULGU 26: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Kurumda 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 (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin

kullanılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede Kurumda görev alan kadrolu 138 işçiden 42'sinin 100 ile 200 gün arasında, 21'inin 200 ile 300 gün arasında, 11'inin 300 ile 400 gün arasında kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

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

BULGU 27: Taşınırlara İlişkin Fiili Durum ile Muhasebe Kayıtları Arasında Uyumsuzluk Bulunması ve Dönem Sonu Taşınır Sayımlarının Yapılmaması

Taşınır işlemlerine ilişkin olarak birim müdürlüklerine ait ambarlarda yapılan fiili denetim sonucunda bazı tüketim malzemelerine ilişkin olarak muhasebe kayıtları ve fiili durum arasında uyumsuzluk bulunduğu ve yıl sonunda yapılması gereken taşınır sayımının bazı müdürlüklerde yapılmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nde ambar, kamu idarelerine ait taşınırların kullanıma verilinceye kadar veya kullanımdan iade edildiğinde muhafaza edildiği yer şeklinde tanımlanmış; aynı Yönetmelik'in "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında; harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden ve kayıtlarının bu Yönetmelik'te belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumlu olduğu ve bu sorumluluğunu taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getireceği düzenlenmiştir.

Taşınırların muhafazası ve kontrolüne ilişkin olarak adı geçen Yönetmelik'in 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında; kamu idarelerine ait taşınırların muhafazası ile görevli olan kamu görevlilerinin bu taşınırları en iyi şekilde muhafaza etmek, gerekli bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak zorunda olduğu; aynı maddenin beşinci fıkrasında, taşınırların muhafazasından ve yönetilmesinden sorumlu olanların, gerekli tedbirlerin alınmaması veya

özenin gösterilmemesi nedeniyle sebep oldukları kamu zararları hakkında, 27/9/2006 tarihli ve 2006/11058 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş olup 6'ncı maddenin dördüncü fıkrasında ise, taşınır kayıt yetkililerinin taşınırların ambarda muhafazasından ve buldukları yerde kontrolünden sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Diğer yandan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler" başlıklı 32'nci maddesinde; kamu idarelerine ait taşınırların, taşınır kayıt yetkililerinin görevlerinden ayrılmasında, yıl sonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayımlarının yapılacağı, taşınır sayımlarının harcama yetkilisince, kendisinin veya görevlendireceği bir kişinin başkanlığında taşınır kayıt yetkilisinin de katılımıyla en az üç kişiden oluşturulan sayım kurulu tarafından gerçekleştirileceği, sayım kurulunun öncelikle, taşınır kayıt yetkilisince ambarda bulunduğu veya ambardan çıktığı halde belgesi düzenlenmediği ve kayıtları yapılmadığı belirtilen taşınırlara ilişkin işlemlerin yaptırılmasını sağlayacağı, Sayım Tutanağının "Kayıtlara Göre Ambardaki Miktar" sütununun, defter kayıtları esas alınarak doldurulacağı ve ambarlardaki taşınırların fiilen sayılarak ve bulunan miktarların Sayım Tutanağının "Ambarda Bulunan Miktar" sütununa kaydedileceği, akabinde oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj ve servis gibi ortak kullanım alanlarında bulunan taşınırların dayanıklı taşınırlar listeleri esas alınarak sayılacağı ve sayım sonuçlarının Sayım Tutanağında gösterileceği, kullanım amacıyla kamu görevlilerine taşınır teslim belgesiyle verilmiş olan taşınırlar için, sayım yapılmaksızın Sayım Tutanağının "Kayıtlara Göre Kişilere Verilen Miktar" sütunundaki bilgilerin dikkate alınacağı, kayıtların sayım sonuçlarıyla uygunluğunun sağlanması ile sayım kurulu tarafından Taşınır Sayım ve Döküm Cetvelinin düzenleneceği, bu Cetvel ve eki sayım tutanağı ile sayım sonuçlarına göre düzenlenen giriş ve çıkış belgelerinin, taşınır kayıt yetkilisinin yıl sonu hesabını oluşturacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince; yıl sonlarında taşınır sayımları tam olarak yapılmalı; ardından sayım tutanakları düzenlenmeli buna bağlı olarak da taşınır sayım ve döküm cetveli hazırlanarak muhasebe kayıtları ile fiziki durum karşılaştırılmalıdır.

Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü ambarlarında yapılan fiili denetim sonucunda; Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü ambarlarında kayıtlı görünen bazı tüketim malzemelerinin fiilen ambarlarda olmadığı, bazı tüketim malzemelerinin ise kayıtlarda olmamasına rağmen fiilen ambarlarda mevcut olduğu

görülmüştür. Yine Fen İşleri Müdürlüğü ambarında kayıtlarda olmayan bazı tüketim malzemelerinin fiilen ambarda bulunduğu görülmüştür. Yapılan yerinde denetimler sonucu müdürlüklerin ambarlarında yıl sonu sayım işlemlerinin yapılmadığı, sayım tutanakları ile diğer taşınır hesap ve cetvellerin fiili olarak değil kaydi değer üzerinden düzenlendiği anlaşılmıştır.

Taşınırlarla ilgili gerekli sayım ve kontrol işlemlerinin usule uygun şekilde yeniden yapılması ve yıl sonu sayımlarının zamanında yapılarak mevzuata uygun şekilde belgelerin düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 28: Taşınır Mal Yönetmeliği'ne Aykırı Uygulamalar Bulunması

Kurumun taşınır işlemlerinin Taşınır Mal Yönetmeliği'ne uygun şekilde yürütülmediği görülmüştür.

A) Taşınır kontrol görevlisi ve taşınır konsolide görevlisinin görevlendirilmediği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinde taşınır kayıt yetkilisi; taşınırları teslim alan, sorumluluğundaki ambarlarda muhafaza eden, kullanıcılarına ve kullanım yerlerine teslim eden, bu Yönetmelik'te belirtilen esas ve usullere göre kayıtları tutan, bunlara ilişkin belge ve cetvelleri düzenleyen ve bu hususlarda hesap verme sorumluluğu çerçevesinde taşınır kontrol yetkilisi ve harcama yetkilisine karşı sorumlu olan görevlileri, taşınır kontrol yetkilisi; taşınır kayıt yetkilisinin yapmış olduğu kayıt ve işlemler ile düzenlediği belge ve cetvellerin mevzuata ve mali tablolara uygunluğunu kontrol eden, Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvelini imzalayan ve bu konularda harcama yetkilisine karşı sorumlu olan görevlileri, taşınır konsolide görevlisi ise kamu idaresinin taşınır kayıt yetkilisinden aldığı harcama birimi taşınır hesaplarını konsolide ederek taşınır hesap cetvellerini hazırlamak ve biriminin bir üst teşkilattaki taşınır konsolide görevlisine vermekle sorumlu olan görevlileri şeklinde tanımlanmıştır.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde; harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının Yönetmelik'te belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumlu olduğu belirtilmiştir. Ayrıca harcama yetkililerinin taşınır kayıtlarının Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tutulması ve

taşınır mal yönetim hesabının hazırlanması sorumluluğunu taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getireceği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere, harcama yetkilileri, taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri kamu kaynağı niteliğinde olan taşınırlara ilişkin işlemlerin gerçekleştirilmesi ve sağlıklı bir şekilde yürütülmesinden ortak olarak sorumludurlar. Söz konusu yetkililerin mevzuatta öngörülen görev ve sorumluluklarını koordineli bir şekilde yerine getirmeleri gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Kurumun her müdürlük itibarıyla taşınır kayıt yetkilisi görevlendirdiği görülmüştür. Taşınır kontrol yetkilileri ise Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde belirtildiği üzere harcama yetkililerince, taşınır kayıt yetkilisinin yapmış olduğu kayıt ve işlemleri kontrol etmek üzere yardımcılardan veya bunların bir alt kademesindeki yöneticileri arasından görevlendirilmektedir. Personel yetersizliği nedeniyle taşınır kontrol yetkilisi görevlendirilemeyen harcama birimlerinde ise bu görev harcama yetkilisi tarafından yerine getirilmektedir. Kurum uygulamasına bakıldığında Yönetmelik'te belirtildiği şekilde taşınır kontrol yetkililerinin harcama yetkililerince görevlendirilmediği, her müdürlüğün harcama yetkilisinin taşınır kontrol görevlisi görevini yürüttüğü anlaşılmıştır. Ancak Yönetmelik'te belirtildiği üzere bu durum yalnızca personel yetersizliği durumunda başvurulması gereken bir yoldur. Diğer yandan Kurumda taşınır konsolide görevlisi de görevlendirilmemiştir.

Taşınırların kayıt ve kontrol sistemlerinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesini sağlamak için mevzuat hükümleri doğrultusunda gerekli görevlendirmelerin yapılarak Yönetmelik'te belirtilen sorumlulukların yerine getirilmesi gerekmektedir.

B) Dayanıklı taşınırlara verilen numaraların ilgili olduğu taşınırlar üzerinde gösterilmediği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Dayanıklı taşınırların numaralandırılması" başlıklı 36'ncı maddesinde;

"(1) Giriş kaydı yapılan dayanıklı taşınırlara, taşınır kayıt yetkilisi tarafından bir sicil numarası verilir. Bu numara yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtilir. Fiziki veya kullanım özellikleri nedeniyle numaralandırılması mümkün olmayan taşınırlara bu işlem uygulanmaz.

(2) Sicil numarası üç grup rakamdan oluşur. Birinci grup rakam, taşınırın Dayanıklı Taşınırlar Defterinde ayrıntılı izlenmek üzere kaydedildiği taşınır kodundan; ikinci grup rakam, taşınırın giriş kaydedildiği yılın son iki rakamından; üçüncü grup rakam ise taşınıra verilen giriş sıra numarasından oluşur.” denilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükmüne göre, dayanıklı taşınırlara verilen numaraların, taşınır üzerinde gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 29: Yevmiye Numaralarının Düzenli ve Müteselsil Olmaması

Kurumun 2021 yılı hesabını oluşturan ödeme emri belgeleri ve muhasebe işlem fişlerine yevmiye numaraları verilirken bazı yevmiye numaralarının taksim (/) işareti kullanmak suretiyle birden fazla olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 43'üncü maddesinde; gerçekleşen işlemlerin muhasebeleştirme belgeleriyle kaydedileceği belirtildikten sonra bütçeden nakden veya mahsuben yapılan harcamaların “Ödeme Emri Belgesi”, diğer işlemlerin ise “Muhasebe İşlem Fişi” ile muhasebeleştirileceği ifade edilmiş, muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği, gerek yevmiye defteri gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaralarının esas alınacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 44'üncü maddesine göre yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defterdir.

Yukarıda yer verilen maddelerden de anlaşılacağı üzere yevmiye defterine kayıtların müteselsil olarak yapılması ve her bir işleme ayrı bir yevmiye numarası verilmesi gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Bazı Taşınmazların Kullanılmasında Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması	2016	Kısmen Yerine Getirildi	2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda belirtilen husus düzeltilmekle birlikte taşınmazların mevzuata aykırı olarak kullanılmasına yönelik; Söz konusu hususlar “Diğer Bulgular” bölümünün .. numaralı maddesinde “Belediye Mülkiyetindeki Bazı Taşınmazların Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi” ve ... numaralı

			<p>maddesinde “2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu’na Göre Kiraya Verilmesi Gereken Taşınmazların İşgaliye Karşılığında Kullandırılması” başlıklarıyla bulgu konuları yapılmıştır.</p>
Telekomünikasyon Altyapı Ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip Ve Tahsilinin Yapılmaması	2016	Yerine Getirilmedi	<p>Söz konusu husus “Diğer Bulgular” bölümünün 18 numaralı maddesinde “Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması” başlığıyla bulgu konusu yapılmıştır.</p>

Ruhsatsız İşyerleri İle İlgili Hatalı Uygulamaların Bulunması	2016	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus “Diğer Bulgular” bölümünün 22 numaralı maddesinde “Ruhsatsız İşyerleri İle İlgili Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması” başlığıyla bulgu konusu yapılmıştır.
İşyerlerine İlişkin Çevre ve Temizlik Vergisi Tarifesinin Belirlenmesi İçin Gerekli Olan Bina Derecelerinin Oluşturulmaması	2016	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus “Diğer Bulgular” bölümünün 10 numaralı maddesinde “İşyerlerine Yönelik Çevre Temizlik Vergisi Tarifesinin Belirlenmesi İçin Gerekli Olan Bina Derecelerinin Oluşturulmaması” başlığıyla bulgu konusu yapılmıştır.

Su Tesisleri ve Kanalizasyon Harcamalarına İlişkin Olarak Mükelleflerden Alınması Gereken Katılma Paylarının Alınmaması	2016	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus “Diğer Bulgular” bölümünün 17 numaralı maddesinde “Su Tesisi ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payının Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması” başlığıyla bulgu konusu yapılmıştır.