



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ELAZIĞ BELEDİYESİ

2015 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2016

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	6
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	7
8.	EKLER.....	61

KISALTMALAR

BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
EBUAŞ	EBUAŞ Ulaşım Turizm Tekstil Madencilik İnşaat ve Taahhüt Üretim Pazarlama Ticaret Sanayi Anonim Şirketi
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Kurum, mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir. Kurumun kullanmış olduğu muhasebe sistemi tahakkuk esaslı devlet muhasebesi sistemidir. Tahakkuk esasında işlemler ve olaylar nakit akışlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın, ortaya çıktıklarında kaydedilir.

Elazığ Belediyesi 2014 ve 2015 mali yılları gelir ve gider bütçe büyüklükleri ile gerçekleşme oranları aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 1: 2014-2015 Yılları Gelir Bütçeleri (TL)

Gelirin Türü	2014 Yılı Net Tahsilatı	2015 Yılı Bütçe İle Tahmin Edilen Gelir	31.12.2015 İtibari ile Gerçekleşen Bütçe Geliri	Gerçekleşme Oranı%
Bütçe Gelirleri	224.540.067,65	399.721.630,00	259.281.229,21	64,86%
Vergi Gelirleri	18.443.548,79	33.210.000,00	20.137.514,82	60,64%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	54.534.683,26	71.486.630,00	57.652.628,07	80,65%
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	2.600,00	1.100.000,00	2.041.287,25	185,57%
Diğer Gelirler	149.872.266,76	179.020.000,00	176.655.564,33	98,68%
Sermaye Gelirleri	1.686.968,84	114.840.000,00	2.794.234,74	2,43%
Ret ve İadeler (-)	0,00	65.000,00	0	0,00%

Tablo 2: 2014-2015 Yılları Gider Bütçeleri (TL)

Giderin Türü	2014 Yılı Gerçekleşen Bütçe Gideri	2015 Yılı Bütçe İle Tahmin Edilen Gider	31.12.2015 İtibari ile Gerçekleşen Bütçe Gideri	Gerçekleşme Oranı%
Bütçe Giderleri	224.291.574,25	399.591.630,00	261.436.297,19	65,43%
Personel Giderleri	40.960.031,07	58.148.799,16	43.326.630,55	74,51%
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	6.695.680,96	11.063.636,60	6.249.569,74	56,49%
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	110.977.513,87	171.210.850,00	131.060.832,22	76,55%
Faiz Giderleri	1.330.764,77	2.225.000,00	1.963.017,12	88,23%
Cari Transferler	5.769.471,64	8.956.630,30	6.060.356,30	67,66%
Sermaye Giderleri	58.398.784,54	139.376.500,00	68.961.111,89	49,48%
Sermaye Transferleri	159.327,40	3.950.000,00	3.814.779,37	96,58%
Yedek Ödenek		4.660.213,94		

Kurum gelirlerinin en önemli kalemi merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylardır. Vergi gelirlerinin büyük bir kısmını mülkiyet üzerinden alınan vergiler oluşturmaktadır. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinde en büyük payın, 52.065.685,23TL ile Mal ve Hizmet Satış Gelirlerinde olduğu anlaşılmıştır. Giderlerde ise en büyük ağırlığın Mal ve Hizmet Alım Giderleri ile yatırım harcamalarını ifade eden Sermaye Giderlerinde olduğu görülmektedir. Mal ve Hizmet Alım Giderlerinde en büyük pay 81.994.722,34TL ile hizmet alımlarına ilişkin bulunmaktadır.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,

- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına Hatalı Kayıtlar Yapılması

Kurum açısından indirim hakkı doğuran Katma Değer Vergisi'nin (KDV) izlenmesi için kullanılması gereken 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının, indirim hakkı doğurmayan katma değer vergisi için de kullanıldığı, söz konusu husus 2014 yılı Sayıştay Raporunda da yer almasına rağmen gerekli düzenlemelerin yapılmadığı, bu nedenle Maliye Bakanlığına ödenmesi veya Maliye Bakanlığından iade alınması gereken KDV tutarının tam ve doğru olarak hesaplanamadığı tespit edilmiştir.

10.03.2006 tarih ve 26104 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 137'nci maddesinde, indirilecek KDV hesabının mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş, 138'inci maddesinde ise kurumların katma değer vergisi tahsilâtı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan gidere ait KDV'nin indirilecek KDV hesabına alınacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemeye göre sadece "*kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi*" gereken İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına, indirim hakkı doğuran ve doğurmayan tüm işlemlere ait katma değer vergisinin kaydedildiği anlaşılmaktadır.

2015 yılında 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına 27.115.303,54 TL kayıt yapılmış olmasına rağmen 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabına sadece 3.880.035,61 TL kayıt yapılmıştır. Yapılan incelemelerde Kurum tarafından diğer kişi ve kurumlara ödenen tüm KDV'lerin KDV tahsilâtı yapılan bir işle ilgili olup olmadığına dikkat edilmeksizin 191 İndirilecek KDV Hesabına alındığı, bu nedenle iki hesap arasında çok ciddi farklar oluştuğu görülmüştür.

Bununla birlikte Kurum tarafından dönem dönem yeminli mali müşavirlerden hizmet satın alınmakta ve tahsil edilen indirimli KDV'ler dolayısıyla Maliye Bakanlığından alınacak iade tutarları hesaplattırılmaktadır. Bu hesaplamalar neticesinde Kurumun Maliye Bakanlığından 2-3 milyon TL civarında yıllık iade alacağı olduğu ortaya çıkmaktadır. Dikkat edilecek olursa 191 ve 391 numaralı hesaplar arasında yaklaşık 23 milyon TL gibi bir fark

olmasına rağmen iade alınabilinen tutar sadece 2-3 milyon TL civarında kalmaktadır. Buna göre 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilen tutarlardan yaklaşık 20 milyon TL'lik kısmının hatalı olarak bu hesaba kaydedilmiş ve söz konusu hesap muhasebe kayıtlarında ve mali tablolarda hatalı gösterilmiştir. 2014 yılı Sayıştay Raporunda denetim görüşü dayanağı olarak söz konusu husus belirtilmesine rağmen gerekli düzeltmelerin yapılmadığı, iş ve işlemlere hatalı bir şekilde devam edildiği anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “16.02.2016 tarih ve 1055 sayılı Mali Hizmetler Müdürlüğü yazısı ile harcama müdürlüklerine Katma Değer Vergisi hesabının kullanılmaması için gerekli ikaz yapılmış ve gerekli düzeltmeler yapılmıştır. (Ek-2 Mali Hizmetler Müdürlüğü'nün Ek-1 de sunulu yazı ve ekleri)” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu husus hakkında Mali Hizmetler Müdürlüğü tarafından harcama birimlerine yazı gönderildiği ve gerekli düzeltmelerin yapıldığı belirtilmiş ise de cevap ve eklerinde sonuç ve hesaplarda yapılan düzeltmeler hakkında herhangi bir bilgiye yer verilmemiştir. 2015 Yılı Denetim Planında önemlilik seviyesi 2.242.915,74TL olarak belirlenmiş olduğundan yapılan hatalı kayıt tutarı bu seviyenin üzerinde bulunmaktadır. Bu nedenlerle, 2015 mali tablolarında 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının tam ve doğru gösterildiğine ilişkin kanaat oluşmamıştır. Bu nedenle, konunun sonraki denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Elazığ Belediyesi 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı “Diğer Dönen Varlıklar” hesap alanı hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Kurum Tarafından Tahakkuk Ettirilen Kazı Bedellerinin Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması ve Asfalt Kazı Bedellerinde Mevzuata Aykırı Bir Şekilde Bazı Şirketlere İndirimli Tarife Uygulanması

Kurum gelir hesapları, ücret tarifesi ve bu tarifeyle dayanılarak tahsil edilen ücretlerin incelenmesi sonucunda; Fen İşleri Müdürlüğü bünyesinde takip edilen “Kazı Ücretleri” için tahakkuk kaydı yapılmadığı, nitelik itibariyle aynı olan işlerde farklı şirketlere farklı ücret tarifesi uygulandığı, söz konusu husus 2014 yılı Sayıştay Raporunda da yer almasına rağmen gerekli düzenlemelerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Kayıt Zamanı” başlıklı 50’nci maddesinde bütün mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi gerektiği belirtilmiş, “Gelirlerin Toplanması Sorumluluğu” başlıklı 38’inci maddesinde ise kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde, ilgili şirketlerden alınacak asfalt kazı bedellerinin Fen İşleri Müdürlüğü tarafından takip edildiği, ancak ilgili tutarlara ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür. İlgili şirketler tarafından zaman zaman belediye borçları ile mahsuplaşma gerçekleştirilmişse de bu işlemlerin de muhasebe kayıtlarına yansımadağı tespit edilmiştir.

Söz konusu husus ilgili şirket kayıtları ile Kurum kayıtları arasında ihtilaflara sebebiyet vermekte, şirket kayıtlarına göre ödenmiş olarak gözüken bazı faturaların Kurum kayıtlarına göre ödenmemiş olarak gözükmesine neden olmaktadır. Birbirine karşı alacaklı ve borçlu durumunda olan iki kurum/şirket arasında mahsuplaşma yapılmasında bir sakınca olmadığı açıktır. Ancak Kurum açısından tüm gelir ve giderlerin tahakkuk ettirilip muhasebe kayıtlarına alınması, mahsuplaşmanın ise bu aşamadan sonra gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Aksine bir uygulama Kurumun gelir ve giderlerini kontrol edememesine, aynı ödemeyi mükerreren yapmasına sebebiyet verebilecektir.

Bu kapsamda yapılan incelemelerde 2015 yılında tahakkuk eden KDV dâhil toplam 508.807,94 TL tutarın muhasebe kayıtlarına alınmadığı, mali tablolarda 600 Gelirler

Hesabının 431.193,17 TL ve 391 Hesaplanan KDV Hesabının ise 77.614,77 TL eksik gösterildiği tespit edilmiştir.

Kazı bedellerinin hesaplanmasında karşılaşılan diğer bir husus ise bazı şirketlere Belediye Meclisince belirlenen tarifeden daha düşük tutarda tarife uygulanmasıdır.

08.01.2002 tarih ve 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında belediyelerin de içinde bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un diğer fıkralarında birinci fıkra hükmünün istisna ve muafiyetleri tek tek sayılmış, altıncı fıkrasında ise Bakanlar Kurulunun birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkili olduğu belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere mezkûr Kanun'a göre temel prensip hizmetlerin eşit muamele ilkesi çerçevesinde kişi veya kurum ayrımı yapılmaksızın herkese eşit şartlarla sunulmasıdır. Herhangi bir mal veya hizmetin bazı kişi ve kurumlara indirimli veya ücretsiz sunulabilmesi ancak Kanun ve Bakanlar Kurulu Kararları ile tanınan muafiyetlerle mümkündür.

Mezkûr Kanun'un yayımından sonra değişik tarihlerde Bakanlar Kurulu Kararları yayımlanmış ve birçok kişi ve kuruma muafiyetler tanınmıştır. Ancak belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde doğalgaz, elektrik veya telekom şirketlerine muafiyet tanıyan bir düzenlemeye rastlanılamamıştır.

03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Meclisin Görev ve Yetkileri*" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek yetkisinin belediye meclisinde olduğu ifade edilmiştir.

Elazığ Belediye Meclisi tarafından kabul edilen 2015 Mali Yılı Ücret Tarifesi Karar'ında protokollü işlerde 1 m² asfalt için 110,00 TL ücret belirlenmesine rağmen doğalgaz şirketi için bu tarifenin uygulanmadığı, söz konusu Şirketten m² başına 30,70 TL ücret alınarak mevzuata aykırı işlem gerçekleştirildiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere herhangi bir Bakanlar Kurulu kararı olmaksızın belediye meclisince belirlenen tarife üzerinden özel bir şirket lehine indirim yapılması mümkün değildir. 2014 yılı Sayıştay Raporunda söz konusu

husus belirtilmesine rağmen gerekli düzeltmelerin yapılmadığı, iş ve işlemlere hatalı bir şekilde devam edildiği anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Belirtilen eksiklikler 25.02.2016 tarih ve 3992 yevmiye ve 25.02.2016 tarih 3993 yevmiye numaralı muhasebe işlem fişinde 1 nolu kazı bedeli ve 2 nolu kazı bedeli olarak Fen İşleri Müdürlüğü yazısına istinaden tahakkuku yapılmış ve AKSA Elazığ Doğalgaz Şirketine olan borcumuza mahsup edilmek suretiyle düzeltilmiştir. (Ek-3 Fen İşleri Müdürlüğü’nün yazı ve ekleriyle Mali Hizmetler Müdürlüğü’nün ek- 1 de sunulu yazı ve ekleri)” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş ve 25.02.2016 tarihinde muhasebe kayıtları gerçekleştirmiştir. Ayrıca ücret tarifeleri hakkındaki Meclis Kararı değiştirilerek bazı şirketlere indirimli tarife uygulamasına son verilmiştir. Ancak yapılan mahsuplaşma işlemi ve tarife değişikliği 2015 yılı sona erdikten sonra gerçekleştiğinden sunulan 2015 yılı mali tablolarındaki hataların hatalı gösterilmesi düzeltilmiş olmamaktadır. Bu nedenle mali tablolarda yer alan 600 Gelirler Hesabının tam ve doğru gösterildiğine ilişkin olumlu kanaat oluşmamıştır.

BULGU 2: Kültürpark’ta Bulunan Tesislerin İşletme Hakkının Ayni Sermaye Olarak Belediye Şirketine Devredilmesi

241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının incelenmesi neticesinde; Kurum mülkiyetinde olmayan, tapuda Kurum adına tescili yapılmayan, sadece tasarruf yetkisi Kuruma bırakılan Kültürpark’taki taşınmaz üzerinde inşa edilmiş olan 11 adet tesise ilişkin işletme haklarının, ayni sermaye olarak Belediye şirketine devredildiği, ayni sermaye olarak konulan işletme hakkı için asliye ticaret mahkemesinden değer tespiti yaptırılmadığı ve sermaye artışına ilişkin kayıtların mali tablolarda gösterilmediği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 79’uncu maddesinde belediye sınırları içinde bulunan ve sahipsiz arazi niteliğinde olan seyrangâh, harman yeri, koruluk, dinlenme yerleri ve benzeri yerlerin belediyenin tasarrufunda olduğu belirtilmiş, ancak bu yerlerin belediye mülkiyetine geçeceğine ve tapuda belediye adına tescil edileceğine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir.

10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 26’ncı maddesinde

büyükşehir belediyelerinin mülkiyeti veya tasarrufundaki bazı işletmelerin belediye şirketlerine, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceği hüküm altına alınmış olmasına rağmen 5393 sayılı Kanun'a tabi belediyeler için böyle bir düzenleme yapılmamış, belediyenin tasarrufu altındaki yerlerin devrine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir.

13.01.2011 tarih ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 342'nci maddesinde nakden değerlendirilebilen ve devrolunabilen malvarlığı unsurların aynı sermaye olarak şirket sermayesine konulabileceği belirtilmiş, 343'üncü maddesinde ise konulan aynı sermayeye şirket merkezinin bulunacağı yerdeki asliye ticaret mahkemesince atanan bilirkişilerce değer biçileceği hüküm altına alınmıştır.

6102 sayılı Kanun'un 128'nci maddesinde taşınmaz mülkiyetinin veya diğer aynı bir hakkın sermaye olarak konulması hâlinde, şirketin bunlar üzerinde tasarruf edebilmesi için tapu siciline tescilin gerekli olduğu ifade edilmiştir. Sermaye artırımını ile ilgili düzenlemelere de 456 ve 457'nci maddelerde yer verilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 160'ncü maddesinde, 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının işleyişi anlatılmış, mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye gerekse aynı sermaye transferi şeklindeki iştiraklerin rayiç değerleri ile bu hesaba kaydedilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde Elazığ Belediye Meclisinin 04.12.2015 tarih ve 2015/371 sayılı Kararı ile Kültürpark'ta yer alan toplam 11 adet tesisin işletme hakkının aynı sermaye olarak sermayesinin %50'sinden fazlasına Belediyenin sahip olduğu EBUAŞ Ulaşım Turizm Tekstil Madencilik İnşaat ve Taahhüt Üretim Pazarlama Ticaret Sanayi Anonim Şirketi'ne (EBUAŞ) devredildiği görülmüştür.

Türk Ticaret Kanunu'na göre ortaklar tarafından şirkete aynı sermaye konulması mümkün ise de bu işlemin yine Kanun'da belirtilen şart ve usullerle yapılması gerektiği açıktır. Kanun'da aynı sermaye olarak konulabilecek malvarlıkları sayılırken söz konusu varlıkların devrolunabilir nitelikte olması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca konulan aynı sermayeye şirket merkezinin bulunacağı yerdeki asliye ticaret mahkemesince atanan bilirkişilerce değer biçilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Belediye sınırları dâhilinde bulunan parklar ve bu parklardaki işletmeler Belediyenin

mülkiyetinde olan yerler değildir. Bu yerlerin sadece tasarruf yetkisi Kanun’la belediyelere verilmiş, söz konusu yerler tapuda belediye adına tescil edilmemiştir. Mezkûr yerlerin nasıl ki satışı mümkün değilse aynı sermaye olarak bir şirkete devredilmesi ve tasarruf hakkının kaybedilmesi de mümkün değildir. Zira bu yerlerdeki tasarruf yetkisi Kanun’la verilen bir yetkidir ve yapılacak devir işlemi Kanun’la verilen yetkinin devri anlamına gelmektedir. Hâlbuki Kanun’la verilen bir yetki ancak Kanun’da hüküm bulunması durumunda devredilebilir. Aksine bir uygulama yetki tecavüzü oluşturup yapılan işlemi yetki yönünden sakat durumu getirecektir.

Öte yandan, söz konusu devirden sonra ilgili Şirketin bu hakkı başkasına satma ihtimali- ki devirden sonra böyle bir hakka sahiptir- düşünüldüğünde Kanun’la belediyelere verilen bir yetkinin belediye ile hiçbir alakası olmayan kişi ve şirketlere geçeceği, tüm halkın istifadesine sunulan parklarda yer alan işletmelerde özel şahıs ve şirketlerin süresiz ve sınırsız bir hakka sahip olabileceği unutulmamalıdır.

Kanun’da söz konusu yerlerin tasarruf yetkisi belediyelere verilmiş olmasına rağmen bu yetkinin devredilebileceğine ilişkin bir kayda yer verilmemiştir. Bu yönde bir hüküm bulunmadığı sürece, sermaye olarak da olsa bir yetkinin şirkete devredilmesi mümkün görülmemektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 26’ncı maddesinde büyükşehir belediyeleri için tasarrufları altındaki yerlerin devrine ilişkin bir düzenleme yapılmış, ancak bu düzenlemede de “*belli bir süre*” ifadesine yer verilerek sınırsız bir şekilde devrin önüne geçilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda ise belli bir süre ile de olsa devre izin veren bir maddeye yer verilmemiştir.

Aynı sermaye artışı sadece meclis kararı ile yapılabilecek bir işlem değildir. Öncelikle ilgili şirket tarafından sermaye artırımına ilişkin karar alınmalı, bu karar tescil edilmeli, Kanun’da yazan diğer işlemler yerine getirilmelidir. Aynı zamanda asliye ticaret mahkemesince değer tespiti yapılmalı, söz konusu malvarlığının aynı sermaye olarak şirket sermayesine eklenebileceğine karar verilmelidir. Söz konusu değer tespitinden sonra ilgili sermaye artışı muhasebe kayıtlarına alınmalı ve mali tablolarda 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında gösterilmelidir. Ayrıca, 19.11.2015 tarih ve 8950 sayılı Türkiye Ticaret Sicil Gazetesi’nde 4.000.000.00TL’lik nakit sermaye artırım kararı mevcut olmasına rağmen, anılan şirket tarafından usullerine uygun olarak nitelik ve türü belirtilerek alınmış ve tescil edilmiş bir aynı sermaye artırım kararı ibraz edilmemiş ve meclis

kararında bu hususa değinilmemiş olduğundan bu yönde bir kararın mevcut olmadığı anlaşılmıştır.

Buna göre; belediye mülkiyetinde olmayan, sadece tasarruf yetkisi belediyeye verilen bir yerin Kanun'da yetki devrine ilişkin hüküm olmamasına rağmen her ne ad altında olursa olsun geri dönülmez bir şekilde sınırsız ve süresiz devredilmesi mümkün değildir. Ayrıca sermaye artırımına ilişkin şirkette karar alınıp gerekli tescil vb işlemler yapılmadan, söz konusu devrin uygunluğu ve değerine ilişkin asliye ticaret mahkemesinden karar alınmadan ve sermaye artışına ilişkin tutar mali tablolarında gösterilmeden fiilen devrin gerçekleştirilmesinde ve ilgili Şirketin işletme hakkını kullanmaya başlamasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18/i maddesinde; " *Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek*". hükmü yer aldığından, belediye meclis kararıyla belediyenin ortak olduğu şirkete aynı sermaye konulması mümkündür. Bu kapsamda Belediye Meclisimizin 04.12.2015 tarih ve 2015/371 sayılı kararıyla Kültürpark içindeki işletmeler Belediye şirketine aynı sermaye olarak konulmuştur.

Öter yandan; "TTK nun 342. maddesinde " *Üzerlerinde sınırlı aynı bir hak, haciz ve tedbir bulunmayan, nakden değerlendirilebilen ve devrolunabilen, fikrî mülkiyet hakları ile sanal ortamlar da dâhil, malvarlığı unsurları aynı sermaye olarak konulabilir. Konulan aynı sermaye ile kuruluş sırasında devralınacak işletmelere ve ayınlara, şirket merkezinin bulunacağı yerdeki asliye ticaret mahkemesince atanan bilirkişilerce değer biçilir.*" hükmü yer aldığından Belediyenin üzerinde işletme hakkı olan tesislerinin de sadece işletme haklarının şirkete aynı sermaye olarak konulması TTK hükümlerine göre mümkündür. Yasanın açık hükmünden aynı sermayenin tapuya dayalı bir hak olması gerekmediği açık olup, Belediye Meclis Kararı sonrası bu hakların bir tutanakla şirkete devredilmesinde de yasal bir sakınca yoktur. Alınan aynı sermayenin değer tespitini yaparak, genel kurulda mahkeme kararında belirtilen bedel üzerinden şirkete aynı sermaye olarak geçirilmesine karar verilmesi ve bu kararın ticaret sicile işlenmesi Şirketin görevleri arasındadır ve işlemlere başlanılmıştır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında belediyenin ortak olduğu şirkete aynı sermaye

konulmasının hem Belediye Kanunu hem de Türk Ticaret Kanunu uyarınca mümkün olduğu, aynı sermayeye ilişkin değer tespit işleminin Şirket tarafından yapılması gerektiği ve söz konusu işlemlere başlanıldığı ifade edilmiştir.

Belediye sınırları dâhilinde bulunan parklar ve bu parklardaki işletmeler Belediyenin mülkiyetinde olan yerler değildir. Bu yerlerin sadece tasarruf yetkisi Kanun'la belediyelere verilmiş, ancak bu yetkinin devredilebileceğine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Mezkûr yerlerin nasıl ki satışı mümkün değilse aynı sermaye olarak bir şirkete devredilmesi ve tasarruf hakkının süresiz bir şekilde kaybedilmesi de mümkün gözükmemektedir. Zira bu yerlerdeki tasarruf yetkisi Kanun'la verilen bir yetkidir ve aynı sermaye adı altında yapılacak devir işlemi Kanun'la verilen yetkinin devri anlamına gelecektir.. Hâlbuki Kanun'la verilen bir yetki ancak Kanun'da hüküm bulunması durumunda devredilebilir. Öte yandan Türk Ticaret Kanunu'nun 342.'nci maddesinde de, "nakden değerlendirilebilen ve devrolunabilen" malvarlığı unsurlarının aynı sermaye olarak konulabileceği belirtilmiştir. Parklar ve parklardaki işletmeler nakden değerlendirilebilen ve başkalarına devronulabilen haklar değildir. Yine aynı maddede "Üzerlerinde sınırlı aynı bir hak, haciz ve tedbir bulunmayan" denilerek haklar üzerinde kısıtlama bulunması durumunda aynı sermaye olarak konulamayacağı ifade edilmiş bulunmaktadır. Belediyenin söz konusu hakları kısıtsız ve sınırsız aynı haklar kabilinden değildir.

Bununla birlikte yapılan işlem usul açısından da hatalıdır. Aynı sermaye artışı sadece meclis kararı ile yapılabilecek bir işlem değildir. Öncelikle ilgili şirket tarafından sermaye artırımına ilişkin karar alınmalı, bu karar tescil edilmeli, Kanun'da yazan diğer işlemler yerine getirilmelidir. Aynı zamanda asliye ticaret mahkemesince değer tespiti yapılmalı, söz konusu malvarlığının aynı sermaye olarak şirket sermayesine eklenebileceğine karar verilmelidir. Söz konusu değer tespitinden sonra ilgili sermaye artışı muhasebe kayıtlarına alınmalı ve mali tablolarda 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında gösterilmelidir.

Yukarıda yer alan usul kurallarına uyulmadan Kanun'la belediye'ye verilmiş bir yetkinin Kanun'da hüküm bulunmamasına rağmen süresiz bir şekilde Belediye Şirketine devredilmesi ve Şirket tarafından söz konusu yerlerde faaliyete başlanmış olmasında mevzuata ve hukuka uygunluk görülmemiştir.

BULGU 3: Kurum Taşınmazlarına İlişkin Kiralama İşlemlerinde Mevzuata Aykırı Bir Şekilde Süre Uzatımı Verilmesi

Kurum tarafından gerçekleştirilen kiralama işlemlerinin incelenmesi sonucunda; Belediye tarafından kiraya verilen bir kısım taşınmaz ve işletme haklarına ait kira sürelerinin mevzuata aykırı bir şekilde ihale yapılmaksızın uzatıldığı, tahliye edilebilir konuma gelen yerlerin takibinin yapılmadığı tespit edilmiştir. Söz konusu husus 2014 yılı Sayıştay Raporunda "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" kısmında yer almış olmasına rağmen gereklerinin yerine getirilmediği görülmüştür.

01.01.1984 tarihinde yürürlüğe giren 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde, belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un 64'üncü maddesinde kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı, bazı hususi durumlarda bu sınırın aşılabileceği belirtilmiş, süre uzatımı ile ilgili herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Aynı Kanun'un 75'inci maddesinde kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren işgalin devam etmesi halinde ecrimisil alınacağı, işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği ifade edilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinde yer alan hükümlerin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

01.07.2012 tarihinde yürürlüğe giren 11.01.2011 tarih ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu ile kiralama işlemleri hakkında yeni ve genel düzenlemeler getirilmiş, Kanun'un 339'uncu maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarının hangi usul ve esaslarla yapılmış olursa olsun konut ve çatılı işyeri kiralamalarında Türk Borçlar Kanunu hükümlerine tabi olacakları belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "*Konut ve çatılı işyeri kiralalarında sözleşmenin sona ermesi*" başlıklı 347'nci maddesinde kiraya verenin, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremeyeceği, ancak on yıllık uzama süresi sonunda bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla sözleşmeye son verebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri doğrultusunda Kurum tarafından gerçekleştirilen kiralama işlemlerine ilişkin değerlendirmeler “*Galip vasfı çatılı işyeri olmayan taşınmaz kiralamaları*” ile “*Konut ve çatılı işyeri kiralamaları*” başlıkları altında aşağıda açıklanmıştır.

Galip vasfı çatılı işyeri olmayan taşınmaz kiralamaları

Galip vasfı çatılı işyeri olmayan park içi servisli büfe, otopark, rekreasyon alanı gibi yerlerin kiralama işlemlerinde 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı hususunda tereddüt bulunmamaktadır. Zira 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nda kamu kurumları konut ve çatılı işyerleri açısından kapsama dâhil edilmiş, çatılı işyeri niteliğinde olmayan yerler hakkında herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihalesi yapılan kira sözleşmelerinde süre uzatımı verilmesi mümkün değildir. Kira süresi sözleşmenin temel öğelerinden biridir ve hukuk prensiplerine göre kanunlarda özel düzenleme bulunmadıkça söz konusu sürenin değiştirilmesi bütüncül işlemin değiştirilmesi ile aynı usule tabidir. Bu nedenle belli bir süreyle ve belli şartlarla ihalesi yapılan ve kanunlarda sürenin uzaması gerektiğine dair hüküm bulunmayan bir işlem, süresinin bitiminde sonlandırılmalı, söz konusu yer için 2886 sayılı Kanun uyarınca tekrar ihaleye çıkılarak, rekabet ve eşit muamele sağlanmalıdır. Aksine bir uygulama, yani işlemlerin içinden yalnız süre öğesinin çekilerek ayrı bir tahsis şekli oluşturulması, 2886 sayılı Kanun’a tabi işlem ile verilmesi gereken bir hakkın Kanun’a aykırı bir şekilde belirli bir kişiye verilmesi anlamına gelir ki bu da mali mevzuat açısından oldukça sakıncalıdır.

Söz konusu hususta birçok yargı kararı bulunmaktadır. Danıştay 10. Dairesinin 19.12.1991 gün ve 1989/2736 E. ve 1991/3850 K. Sayılı kararında özetle;

“...2886 sayılı Devlet ihale Yasasının 64’ncü maddesinde, bu yasa kapsamındaki idarelerin taşınır ve taşınmaz mallarını kiraya verme süreleri belirlenmiş olup; kira süresinin bitimi üzerine taşınmaz malın yeniden kiraya verilebilmesi, ancak yeniden ihale yapılması halinde mümkün bulunmaktadır”

denilerek süre uzatımı yapılamayacağı belirtilmiştir.

Uyuşmazlık Mahkemesi’nin 30.12.2013 tarih ve 2012/328 E, 2013/1752K sayılı

kararında da benzer bir husus irdelenmiş, uyuşmazlığın çözümünde uygulanacak mevzuattaki önceliğin, özel kanun niteliğindeki 2886 sayılı Kanun olması gerektiği, 2886 sayılı Yasanın kiralama işlemlerine genel olarak süre sınırı koyarak bu noktada idareleri yükümlülük altında bıraktığı vurgulanmıştır. Ayrıca sözleşmenin süre sonunda uzaması gerektiği yönündeki adli mahkeme kararı kaldırılmış, söz konusu sözleşmenin bitimi ile birlikte tahliye işlemlerinin gerçekleştirilerek 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre tekrar ihale yapılması gerektiği yönündeki idare mahkemesi kararı kabul edilerek hüküm uyuşmazlığı giderilmiştir.

Konut ve çatılı işyeri kiralamaları

Konut ve çatılı işyeri kiralamalarında belediyelerin 6098 sayılı Kanun'a tabi olup olmayacağı, bir başka deyişle kira süresi sonunda süre uzatımı verilip verilemeyeceği tartışmalıdır. 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesi gereği belediye taşınmazları hakkında da uygulanan 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi belediye taşınmazlarının kira süresi sonunda işgali ve tahliyesi gibi konularda özel düzenlemeler içermektedir. 6098 sayılı Kanun her ne kadar 2886 sayılı Kanun'dan daha sonra yürürlüğe girmiş ise de kamu kurumları hakkında genel bir düzenleme getirdiği için belediye taşınmazlarının tahliyesi hususunda 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine göre daha genel nitelikte bir düzenlemedir.

Doktrinde genel kanundan sonra çıkan genel veya özel kanun ve özel kanundan sonra çıkan özel kanun durumlarında; sonradan çıkan kanun hükümlerinin uygulanacağı hususunda bir tereddüt bulunmamaktadır. Ancak özel bir kanundan sonra genel bir kanun çıktığı zaman hangi hükümlerin uygulanacağı tartışmalıdır. Zira böyle bir durumda “*sonraki kanun*” (*lex posterior*) ilkesinin mi yoksa “*özel kanun*” (*lex specialis*) ilkesinin mi tercih edileceğine ilişkin net bir görüş ve ilke ortaya konulmamıştır.

Bu nedenle konunun her iki görüş doğrultusunda değerlendirilmesinde fayda bulunmaktadır.

Şayet sonradan çıkan genel kanunun özel kanunu yürürlükten kaldırmadığı ve özel kanun hükümlerinin uygulanmaya devam edilmesi gerektiği hakkındaki görüş kabul edilirse 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde yer alan hükümlerin uygulanmasına konut ve çatılı işyerlerinde de devam edilmelidir. Bir başka deyişle söz konusu yerlerin kira sözleşmelerinin sonunda herhangi bir uzatma yapılmadan tahliye işlemleri gerçekleştirilmelidir. Bu durumda yukarıda “*Galip vasfı çatılı işyeri olmayan taşınmaz kiralamaları*” başlığı altında ifade edilen

tüm hususlar konut ve çatılı işyerleri hakkında da geçerli olmakta ihalede belirtilen sürenin bitimi ile birlikte taşınmazın tahliyesinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Yargıtay 6. Hukuk Dairesinin 2015/2506 E., 2015/3710 K. sayılı Karar'ında da benzer yönde bir karar alınmış ve aynen;

“Hükme esas alınan 25/01/2010 başlangıç tarihli ve 3 yıl süreli sözleşme konusunda taraflar arasında bir uyuşmazlık bulunmamaktadır. Kiralananın 2886 Sayılı Yasa uyarınca ihale ile kiraya verildiği anlaşılmaktadır. (6570 Sayılı Yasanın 14. maddesi) TBK.nun 339.maddesi Hazine, Belediye, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve İl Özel İdaresi tüzel kişileri tarafından ihale yoluyla kiraya verilen taşınmazlar hakkında uygulanamaz. Davalı tarafından sözleşmenin süre bitiminde yenilenmeyeceği 16/01/2013 tarihli ihtarla bildirildiğine göre sözleşmenin 31/01/2013 tarihi itibarıyla sona erdiğinin ve bu tarihte davacının fuzuli işgalci olduğunun kabulü gerekir. Bu nedenle davanın reddine karar verilmesi gerekirken yazılı şekilde davanın kabulüne karar verilmesi doğru olmadığından hükmün bozulması gerekmiştir.”

denilerek 2886 sayılı Kanun hükümlerinin sözleşmenin sona ermesi ve taşınmazın tahliyesi gibi konularda uygulanmaya devam edileceği hüküm altına alınmıştır.

Öte yandan, genel kanunda yer alan ifadeler ve kanun gerekçeleri göz önünde bulundurularak, sonradan çıkan genel kanunun uygulanması gerektiği, kanun koyucunun son iradesinin önceki özel kanun düzenlemelerinin uygulanmasını sona erdirmek olduğu, yasa koyucu iradenin bu şekilde tecelli ettiği görüşü kabul edilirse konut ve çatılı işyerlerine ilişkin süre uzatımları ve tahliye işlemleri hakkında 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nda belirtilen hükümlerin dikkate alınması gerekmektedir. Mezkûr Kanun'da kiraya verenin sözleşme süresinin bitimi sebebiyle sözleşmeyi sona erdiremeyeceği, on yıllık uzama süresi sonunda bu hakkı kullanabileceği düzenlenmiştir.

Ayrıca 12.01.2011 tarih ve 6101 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun Yürürlüğü ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun'un Geçici 2'nci maddesinde 01.07.2012 tarihinden önce uzama süreleri başlayan kiralamar hakkında düzenlemeler yapılmış, uzama süresi beş yıldan az kalanlar için beş yıllık uzama süresi, on yıllık uzama süresi bu tarihten önce dolanlar için ise iki yıllık uzama süresi öngörülmüştür.

Şayet konut ve çatılı işyerlerinin kiralama ve tahliye işlemlerinde bu ikinci görüş kabul

edilirse kiraya verilen taşınmazların kira sürelerinin ne zaman dolduğu, uzama sürelerinin ne zaman başladığı, 01.07.2012 tarihi itibarıyla kaç yıllık uzama süresine ulaşıldığı, bu tarihten sonra ne kadar süreli uzama hakkı elde edildiği gibi hususların tek tek değerlendirilmesi ve tahliye işlemlerinin bu doğrultuda sonuçlandırılması gerekmektedir.

Genel Değerlendirme

Kurum tarafından kiraya verilen 134 adet işyeri ve büfe incelenmiş ve aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

- Terminalde bulunan 37 adet işyeri Belediye tarafından kiraya verilmiş, 31.12.2015 tarihi itibarıyla tamamının kira sözleşmelerinde belirtilen süreler dolmuştur. Söz konusu yerlerin tamamına yakınında çatılı işyeri vasfı galiptir. Yukarıda “Konut ve çatılı işyeri kiralamaları” başlığı altında belirtilen ilk görüş yani 2886 sayılı Kanun’da bulunan tahliye hakkındaki özel hükmün uygulanması gerektiği görüşü kabul edilirse söz konusu işyerlerinin tamamının tahliye edilip yeniden ihale ile kiralanması gerekmektedir. Nitekim Yargıtay 6. Hukuk Dairesinin de görüşü bu doğrultudadır. İkinci görüş olan 6098 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği görüşü kabul edilse dahi yine mezkûr işyerlerinin birçoğunun tahliyesi gerekmektedir. Zira 37 adet işyerinden 24 tanesinin sözleşmesi 01.07.2002 tarihinden önce sona ermiştir. Bir başka deyişle Türk Borçlar Kanunu’nun yürürlüğe girdiği 01.07.2012 tarihinde mezkûr işyerlerinin on yıllık uzama süreleri sona ermiş idi. 6101 sayılı Kanun’la öngörülen iki yıllık süre ise 31.12.2015 tarihi itibarıyla çoktan dolmuştur. Bu nedenle hangi görüş kabul edilirse edilsin bahsi geçen 24 adet işyeri için sonuç değişmeyecektir. Tamamının tahliyesinin gerçekleştirilmesi ve yeniden yapılacak ihale ile kiralama yapılması gerekmektedir.
- Şehrin muhtelif yerlerinde bulunan 63 adet “Büfe” belediye tarafından kiraya verilmiştir. Bunlardan 54 tanesinin kira sözleşmelerinde belirtilen süre 31.12.2015 tarihi itibarıyla dolmuştur. Aile çay bahçesi ve büfe gibi yerler bina şeklinde kapalı alanı bulursa dahi genel olarak çatılı işyeri olarak nitelendirilmemektedir. Zira Belediye tarafından kiraya verilen yer genel olarak bina değil, büfenin kurulacağı arsadır. Yargıtay 6. H.D. tarafından verilen 25.03.2004 tarih ve 1902/ 2041 sayılı Karar’da çocuk trafik eğitim

pisti, aile çay bahçesi ve büfe olarak kiralanan yerin üstün vasfının gayri musakkaf yani çatısız olduğuna karar verilmiştir. Bu görüşe göre 54 adet büfenin tamamının tahliyesinin gerçekleştirilerek yeniden ihale edilmesi gerektiği açıktır.

- Kurum tarafından yukarıda belirtilenlerin haricinde şehrin muhtelif yerlerinde 34 adet “İşyeri” kiralananmıştır. Bunlardan 24 tanesinin kira sözleşmelerinde belirtilen süre 31.12.2015 tarihi itibariyle dolmuştur. Süresi dolanlardan 14 tanesi çay bahçesi, otopark gibi üstün vasfı çatılı olmayan işyerleridir. Yukarıda “Galip vasfı çatılı işyeri olmayan taşınmaz kiralamaları” başlığı altında ayrıntılı bir şekilde açıklandığı üzere bu gibi kiralamaların 2886 sayılı Kanun’a tabi olduğunda şüphe bulunmamaktadır. Dolayısıyla sözleşme süreleri dolan bu işyerlerinin süre bitiminde derhal tahliye ettirilmesi gerekirken süre uzatımları ile yıllarca kira ilişkisinin devam ettirilmesinde hukuki uyarlık bulunmamaktadır. Geriye kalan 10 adet işyeri kiralamasında galip vasfın çatılı işyeri olduğu kabul edilse dahi 2886 sayılı Kanun’un uygulanması gerektiği şeklindeki görüşe göre ve Yargıtay 6. Hukuk Dairesinin 2015/2506 E., 2015/3710 K. sayılı Kararı doğrultusunda, bunların da süre bitiminde hemen tahliye edilmesi gerekmektedir. 6098 sayılı Kanun’un uygulanması gerektiği yönündeki görüşe göre ise uzama sürelerinin hesaplanması, 01.07.2012 tarihi itibariyle toplam uzama sürelerine göre işlem yapılması icap edecektir.

Kurum tarafından kiraya verilen yerlerin önemli bir kısmı çay bahçesi, otopark, büfe, halı saha gibi galip vasfı çatılı olmayan işyerleridir. Yukarıda da açıklandığı üzere bu işyerlerinin 2886 sayılı Kanun’a tabi olduğu ve sözleşme süresi sonunda tahliye işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerektiği konusunda şüphe bulunmamaktadır. Söz konusu husus 2014 yılı Sayıştay Raporunda da belirtilmesine rağmen idare tarafından gerekli işlemler tam olarak yapılmamış, tahliye işlemleri tam olarak gerçekleştirilmemiştir.

Konut ve çatılı işyerlerinde uygulanacak usule ilişkin değişik yaklaşımlar olmakla birlikte Yargıtay 6. Hukuk Dairesi tarafından 2015 yılında verilen Karar’da mezkûr yerlerde de 2886 sayılı Kanun’un uygulanması gerektiğine hükmedilmiştir. Bu Karar’a göre sözleşme süresi dolan konut ve çatılı işyerlerinde de süre uzatımına gidilmeden tahliye işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Kaldı ki Yargıtay 6. Hukuk Dairesinin aksine olan, diğer yaklaşım kabul edilse dahi işyerlerinden birçoğunun 6098 sayılı Kanun’da belirtilen uzatım

süreleri dolmuştur. Söz konusu uzatım süresi dolan yerlerin hangi görüş kabul edilirse edilsin tahliyesinin gerektiği açıktır. Diğer yerler için ise hukuki sürecin başlatılması, uyuşmazlık oluşması durumunda yargı kararlarına göre davranılması gerekirdi.

Buna göre; kira süresi dolan tüm yerlerin tahliye edilerek yeniden ihale edilmesi gerekirken süre uzatımları ile aynı kiracılara ihalesiz bir şekilde verilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Bilindiği 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmeden önce 2886 sayılı Kanununun 75. maddesi belediye mülklerine uygulanmadığından, tahliye işlemlerinde mahkeme kararı alınması yasal zorunluluk olarak yer almaktaydı. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15. maddesi bu soruna çözüm getirmiş ve belediye mülklerinin de 75. madde kapsamında değerlendirileceğini hükme bağlamıştır. Yasanın bu değişikliğinden sonra İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 15.11.2005 tarihinde 2886/75 sayılı Kanunun Belediye Mülklerine nasıl uygulanacağına dair 2005/119 sayılı Genelgeyi yayınlamıştır. Bu genelgeye göre; “5393 sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girmesinden sonra belediyelerin sahip olduğu taşınmazların gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil istenmesi, fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmeyen ecrimisil için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil yoluna gidilmesi ve işgal edilen belediye taşınmazının belediyenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, belediyeye teslim edilmesi gerekmektedir.

Ancak, Belediyelerin sahip olduğu taşınmazların 2886 Kanun kapsamında ihaleyle kiraya verilmiş olması, bu kiralama sözleşmesinin bir özel hukuk akdi niteliğini ortadan kaldırmamaktadır. Ayrıca iş hanı, konut, otel, dükkan gibi damlı/müsakkaf yapılar bakımından 18.05.1955 tarih ve 6570 sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanun ve Borçlar Kanunu hükümlerinin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Bu nedenle, yukarıdaki hükümler dahilinde belediyelerin sahip olduğu taşınmazlar bakımından 2886 sayılı Kanununun 75 inci maddesinin uygulanmasında aşağıdaki usul ve esaslara uyulması uygulamada doğan hukuki sorunların önlenmesi bakımından büyük önem arz etmektedir

1) 2886 sayılı Kanun dahilinde ihale edilen taşınmazlar bakımından arsa ve arazi

dahil, öncelikle kira sözleşmesi hükümlerine göre hareket edilecektir. Ayrıca, kira süresi dolmadan ve tahliye isteğine ilişkin hukuki şartlar oluşturulmadan mülki idare amirinden tahliye talebinde bulunulmayacaktır.

2) 6570 sayılı Kanun kapsamında bulunan taşınmazlar için, tahliye şartlarının yasal olarak doğmuş olması ve bunun belediye tarafından belgelendirilmesi halinde tahliye talebinde bulunulabilecektir. Mahkemelerde tahliye davasına konu edilmiş bir taşınmazın tahliyesi için 2886 sayılı Kanununun 75 inci maddesine göre tahliye talebinde bulunulmayacaktır.” denilmektedir.

Belediyemiz bu genelge kapsamında iş ve işlemlerine devam etmiştir. Öte yandan; İlgi sayılı Denetim raporunda da açıkça bahsedildiği üzere, 01.07.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6098 sayılı Borçlar Kanunu'nun 339. maddesinde ;

“Konut ve çatılı işyeri kiralarına ilişkin hükümler, bunlarla birlikte kullanımı kiracıya bırakılan eşya hakkında da uygulanır. Ancak bu hükümler, niteliği gereği geçici kullanıma özgülenmiş taşınmazların altı ay ve daha kısa süreyle kiralanmalarında uygulanmaz.

Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır.” hükmü yer almıştır.

Bu hüküm daha sonra çıkan Kanun niteliğinde ve özel düzenleme getirdiğinden uygulanması gereken Kanun maddesi olarak teati edilerek belediye mülklerinin tahliyesinde bu esaslara bağlı kalınmıştır. İlgi denetim raporunda belediyenin çay bahçesi ,büfe gibi kullanımları çatılı iş yeri sayılmaz şeklinde bir saptama yapılmışsa da, bu mülklerin tahliyesi hakkında karar alındığında konu yine yargıya taşınacak ve kiralanan taşınmazın hakim vasfının bilirkişi raporu ile saptanması gerekecektir. Böyle bir durum hem iş yükünü artıracak hem de davanın kaybı halinde masraflara yol açacaktır. Belediyemiz bu hususları gözönüne alarak her yıl gerekli kira artırımlarını yapmak şartıyla kira akitlerini TBK nun 339 uncu maddesi kapsamında uzatmaktadır.

Raporun sonuç kısmında, kira süresi dolan tüm yerlerin tahliye edilerek yeniden ihale edilmesi gerekirken süre uzatımı verilmesi yasaya aykırı bulunmuştur. Yukarıda yer alan hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden 6098 Sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 347/1.maddesi hükmüne göre konut ve çatılı işyeri kiralarında kiraya veren

sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremeyecektir. Ancak, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya veren, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminde en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebilir.

6101 Sayılı Türk Borçlar Kanununun Yürürlüğü ve Uygulama Şekli Hakkında Kanunun Geçici 2.maddesi uyarınca, bu Kanunun yürürlüğe girmesinden önce TBK.nun 347.maddesinin birinci fıkrasının son cümlesinde öngörülen kira sözleşmelerinden 10 yıllık uzama süresi dolmamış olmakla birlikte geri kalan süre beş yıldan daha kısa olanlar hakkında yürürlüğe girdiği tarihten itibaren beş yıl, on yıllık uzama süresi dolmuş olanlar hakkında da yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 2 yıl sonra uygulanacağı öngörülmüş olduğundan bu koşulları sağlayan ve diğer kira kira sözleşmeleri incelenerek tahliyesi işlemlerine başlanacaktır. İlgili sayılı rapor nedeniyle Encümenince süre uzatımı verilmemektedir. (Ek-6 İçişleri Bakanlığı Genelgesi ve Yargıtay 6. Hukuk Dairesinin 01.04.2014 tarih 2013/11011 E-2014/4128K sayılı kararı.)” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 15.11.2005 tarih ve 2005/119 sayılı Genelgeye atıf yapılmış, Belediye'nin bu Genelge hükümlerine göre iş ve işlemlerini devam ettirdiği belirtilmiştir. Ayrıca 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 339'uncu maddesi ile kamu kurumlarınca yapılan kiralama işlemlerinin bu Kanun'a tabi hale geldiği ifade edilmiştir. Bununla birlikte hâkim vasfı tam olarak tespit edilemeyen taşınmazların tahliyesinde dava sürecinin uzayacağı ve iş yükünün artacağı, bu nedenle Belediye'nin her yıl gerekli kira artırımlarını yapmak şartıyla kira akitlerini TBK'nın 339'uncu maddesi kapsamında uzattığı belirtilmiştir. Ayrıca gerek Türk Borçlar Kanunu gerekse 6101 Sayılı Türk Borçlar Kanununun Yürürlüğü ve Uygulama Şekli Hakkında Kanunun Geçici 2'nci maddesi uyarınca koşulları sağlayanların tahliye işlemlerinin başlatılacağı bu nedenle Encümenince süre uzatımı verilmediği ifade edilmiştir.

Öncelikle; kamu idaresi cevabında belirtilen Genelge Türk Borçlar Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile mülga olan 6570 sayılı Kanun'un uygulamasına ilişkin düzenlemeler içerdiğinden, söz konusu Genelge'nin 6098 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile uygulama alanı kalmamıştır. Bu nedenle belediyeler tarafından yapılan kiralama ve tahliye işlemlerinde

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerinin değerlendirilmesi gerektiği açıktır.

Bulguda da belirtildiği üzere galip vasfı çatılı işyeri olmayan yerlerde süre uzatımı verilmemesi gerektiği, ihalede belirtilen sürenin dolması ile birlikte tahliye işlemlerinin gerçekleştirilerek tekrar ihale yapılması gerektiği konusunda tereddüt bulunmamaktadır. Nitekim bulguda detaylı bir şekilde açıklanan Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesine ait kararlarda da bu husus açıkça anlaşılmaktadır. Taşınmazın galip vasfının belirlenmesi konusunda dava süreçlerinin uzama ihtimali ve oluşacak iş yükünün düşünülerek süre uzatımı verilmesi, kira ilişkisinin bu şekilde sürdürülmesi doğru bir yaklaşım değildir. Dolayısıyla Belediye tarafından kiraya verilen ve galip vasfı çatılı işyeri ve konut olmayan yerlerin süre sonunda muhakkak tahliye edilmesi gerekmektedir.

Konut ve çatılı işyerlerine ilişkin kiralama ve tahliye işlemlerinde ise iki görüş bulunmaktadır. Bu görüşlerden ilkinde göre; 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde belirtilen tahliyeye ilişkin hükümler özel bir düzenlemedir ve Türk Borçlar Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile bu hükümler yürürlükten kalkmamıştır. Dolayısıyla belediye tarafından kiraya verilen yerlerde ihalede belirtilen kira süresinin uzamasına gerek bulunmamakta taşınmazın süre sonunda tahliye edilmesi gerekmektedir. Yargıtay 6. Hukuk Dairesinin 2015 yılında verdiği Kararlarda da bu görüş benimsenmiş ve süre sonunda kira ilişkisinin sonlandırılabilmesine hükmedilmiştir.

Konut ve çatılı işyerlerine ilişkin kiralama ve tahliye işlemlerinde ikinci görüş ise söz konusu yerlerin kiralama işlemlerinde kamu kurum ve kuruluşlarının tamamının 6098 sayılı Kanun hükümlerine tabi olduğu görüşüdür. Bu görüşe göre kiraya verenin sözleşme süresinin bitimi sebebiyle sözleşmeyi sona erdiremeyeceği, on yıllık uzama süresi sonunda bu hakkı kullanabileceği benimsenmiştir. Bu görüşe göre belediyeler de kamu kurumu olduklarından, 6098 ve 6101 sayılı Kanun'da belirtilen süreleri göz önünde bulundurmalı, kira ve uzama süreleri ile tahliye işlemlerini bu süreleri nazara alarak gerçekleştirmelidirler.

Yukarıda açıklandığı üzere galip vasfı çatılı işyeri ve konut olmayan yerlerde süre uzatımı verilmesi mümkün değildir. Zira bu yerlerin 6098 sayılı Kanun kapsamına alınmış yerlerden olmadığı açıktır. Bulguda süresi dolan 54 adet büfe ile 14 adet işyerinin (çay bahçesi, otopark gibi) bu kapsamda olduğu belirtilmesine rağmen kamu idaresi cevabında söz

konusu yerler için tahliye işlemlerinin başlatıldığına ve tahliyelerin gerçekleştirildiğine ilişkin herhangi bir belge gönderilmemiştir.

Konut ve çatılı işyerlerinden terminalde bulunan 37 adet işyerinin tamamının kira süresi dolmuş, bunlardan 24 tanesinin ise 6098 sayılı Kanun nazara alınsa dahi uzama süreleri sona ermiştir. Söz konusu yerlere ilişkin tahliye işlemlerinin başladığı veya gerçekleştirildiğine ilişkin bilgi ve belgeye de kamu idaresi cevabında yer verilmemiştir.

İşyeri olarak nitelendirilen yerlerden 24 tanesinin kira süreleri sona ermiştir. Bunlardan 14 tanesi galip vasfı çatılı işyeri olmayan yerlerdir. Geriye kalan 10 adet işyeri kiralamasında galip vasfın çatılı işyeri olduğu kabul edilse dahi 2886 sayılı Kanun'un uygulanması gerektiği şeklindeki görüşe göre ve Yargıtay 6. Hukuk Dairesinin 2015/2506 E., 2015/3710 K. sayılı Kararı doğrultusunda, bunların da süre bitiminde hemen tahliye edilmesi gerekmektedir. 6098 sayılı Kanun'un uygulanması gerektiği yönündeki görüşe göre ise uzama sürelerinin hesaplanması, 01.07.2012 tarihi itibarıyla toplam uzama sürelerine göre işlem yapılması icap etmekteydi. Kamu idaresi cevabında bu işlemlere ilişkin detaylı bilgilere yer verilmemiştir.

Bu açıklama ve verilere göre; Kurum tarafından kiraya verilen yerlerde mevzuata uygun hareket edilmemekte, kira sürelerinin dolması üzerine süre uzatım kararları ile kiracılık ilişkileri devam ettirilerek tahliye işlemleri zamanında gerçekleştirilmemektedir. Söz konusu husus 2014 yılı Sayıştay Raporunda da belirtilmesine rağmen yapılması gerekli iş ve işlemler, tedbir ve düzenlemeler halen yapılmamış, kira süresi sona eren büfe, çay bahçesi, otopark gibi birçok işyerinde haksız ve hukuksuz olarak kiracılık ilişkisi devam ettirilmiştir.

BULGU 4: Belediye Başkanı ve Belediye Encümenine Kiralamalar Konusunda Mevzuata Aykırı Şekilde Yetki Devri Yapılması

Kurum tarafından gerçekleştirilen kiralama işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Belediye Meclisine ait olan bir yetkinin sınır ve kapsamı belirtilmeden genel nitelikteki ifadelerle Belediye Başkanı ve Belediye Encümenine devredildiği, Belediye Encümeni tarafından da söz konusu yetkiye istinaden üç yılın üzerinde kiralama işlemleri gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Meclisin Görev ve Yetkileri*" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde "*belediye taşınmazlarının üç yıldan fazla*

kiralanması karar vermek” belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Aynı Kanun’un “*Encümenin Görev ve Yetkileri*” başlıklı 34’üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde ise üç yıla kadar olan kiralamalarda söz konusu yetkinin Encümende olduğu hükmüne bağlanmıştır.

Elazığ Belediye Meclisinin 06.01.2015 tarih ve 2015/21 sayılı Kararı’nda aynen:

“İlimizin muhtelif yerlerindeki belediyemize ait tüm taşınmazların bulunduğu konum ve şartlara göre 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu’nun hükümlerine göre 10 yıla kadar (10 yılı geçmemek kaydıyla) kiraya verilmesi hususunda Belediye Başkanına ve Belediye Encümenine yetki verilmesine, oyçokluğuyla karar verildi”

ifadelerine yer verilerek sınır ve kapsamı belli olmayan genel nitelikte bir yetki devri yapılmıştır. Bu Karara istinaden Belediye Encümeni tarafından 2015 yılında kiralama süresi üç yılın üzerinde olan yüzün üzerinde kiralama işlemi gerçekleştirilmiştir.

İdari makamlarca kullanılan yetkiler kaynağını kanunlardan alırlar. Kanuni dayanağı olmadan yetki kullanılamayacağı gibi kanuni dayanağı olmadan söz konusu yetkiler de devredilemez. Kamu hukukuna göre kanunla bir makam veya organa verilen yetkilerin bu makam veya organca başka bir makam veya organa devri ancak kanunla izin verilmesi durumunda mümkündür. Bu kurala uymadan yapılan devirler yetki tecavüzüdür ve bu devirler sonucu yapılan her türlü tasarruf yetki yönünden sakattır. Birçok yargı kararında da söz konusu husus incelenmiş ve usulüne uygun yapılmayan devirler sonucu alınan kararlar yargı mercilerince iptal edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda belediye organlarının yetki ve görevleri sayılmış, 42’nci maddesinde belediye başkanının, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredilebileceği hüküm altına alınmıştır. Başkanın yetki devrine ilişkin Kanun’da hüküm bulunmasına karşın belediye meclisi ve belediye encümenine verilen yetkilerin devredilebileceğine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Bu nedenle Kanun’da açıkça Meclisin yetkileri arasında sayılan “*taşınmazların üç yıldan fazla kiralanmasına karar verme*” yetkisi kural olarak devredilemez bir yetkidir.

Belediye meclisine ait Kanun’da tanımlanan yetkiler her ne kadar kural olarak devredilemez ise de çeşitli yargı kararlarında belediye meclisinin ayda bir kez toplanabilecek

olması ve meclisin yüklendiği görevlerin etkin ve süratli bir şekilde yerine getirilmesi gerekliliği karşısında bazı yetkilerini sınır ve kapsamı açıkça belirtilmek şartıyla devredebileceği ifade edilmiştir.

Yargı kararları ile yetki devri kabul edilmiş olmakla birlikte aynı kararlarda söz konusu devrin, ancak yasanın açık bir biçimde buna izin vermesi, sınır ve kapsamının ayrıntılı bir şekilde açıklanması halinde mümkün olabileceği hüküm altına alınmıştır.

Mesela Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 12.05.1999 tarih ve 1999/1-282 E., 1999/302K. sayılı Kararı'nda "*belediye başkanınca veya belediye encümenince uygun görülen taşınmazların satışına*" şeklindeki genel nitelikte olan ve yetki devri anlamına gelen kararların hukuki sonuç doğurmayacağı ve geçerli kabul edilemeyeceğini belirtmiş, belediye meclis kararlarına satılacak taşınmazların ada ve parsel numaraları, mevki ve yüzölçümleri ile raice uygun tahmini bedellerin yazılması gerektiği ifade edilmiştir.

Danıştay 13. Dairesinin 15.10.2008 tarih ve E. 2008/3526, K. 2008/6807 sayılı Karar'ında ise Kanun'la belediye meclisine verilen ve kural olarak devredilemeyen yetkilerin, yasanın açık bir biçimde buna izin vermesi halinde, sınır ve kapsamı açıkça belirtilerek devredilebileceğinin tartışmasız olduğu belirtilmiştir. Karar'da ayrıca tüm taşınmazların satışı konusunda yapılan yetki devrinin, sınırları açıkça belirlenen bir yetki devri niteliği taşımadığı, belediyeye ait tüm taşınmazların satışı konusunda her türlü kararı alabilmeye yönelik yetki devrinin yetkinin sınırlarının belirlenmesi suretiyle devredilmesi ilkesi ile amaçlanan hukuki ve kamusal yararı aşar nitelikte olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan açıklamalar doğrultusunda; Kanun'la belediye meclisine verilen yetkiler Kanun'da devre ilişkin bir hüküm olmadığından kural olarak devredilemez niteliktedir. Yargı kararlarında zorunlu durumlarda devre ilişkin işlemler kabul edilmiş ancak devirlerde sınır ve kapsam ile ada, parsel, mevki, yüzölçümü ve tahmini bedel gibi ayrıntıların yer alması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Söz konusu ayrıntılara yer verilmeyen devirler sonrası yapılan işlemler yargı mercilerince iptal edilmiştir.

Elazığ Belediye Meclisince taşınmazların üç yıldan fazla kiralanması konusunda Belediye Başkanı ve Belediye Encümenine yapılan yetki devri, kanunda yapılabileceğine ilişkin hüküm bulunmayan, sınır ve kapsamı belli olmayan, ayrıntıları açıklanmamış bir yetki devridir. Karar'da "*İlimizin muhtelif yerlerindeki Büfe, Çay Bahçesi, İşyeri, Otopark vb.*

taşınmazlar” gibi genel nitelikte ifadelere yer verildiğinden söz konusu yetki devri geçerli değildir ve hukuki sonuç doğurmaz. Dolayısıyla mezkûr Karar’a istinaden yapılan kiralama işlemleri yetki yönünden sakattır ve söz konusu işlemlerde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Belediye Meclisimizin 06.01.2015 tarih ve 2015/21 sayılı kararı ile Belediyemize ait tüm taşınmazların bulunduğu konum ve şartlara göre 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre 10 yıla kadar (10 yılı geçmemek üzere)kiraya verilmesi hususunda Belediye Başkanı ve Belediye Encümenine yetki verilmiştir.

Belediye Meclisimiz bu yetkiyi Belediye Kanununun 18/e maddesine dayanarak vermiştir. Kanuni dayanağı bu maddedir. Her ne kadar belediye mülklerinin kiralanması için ihaleye çıkmak ve ihaleyi sonuçlandırmak Belediye başkanı ve Encümenin yetki ve görevleri arasında olsa da 2886 sayılı Kanununun 64. maddesinde “*Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı oldukları bakanlıktan alınır. Özel idare ve belediyeler için kendi özel Kanunları uygulanır.*” hükmü yer aldığından, üç yılı geçen kira sözleşmeleri için Belediye meclisinden karar almak gerekmektedir. Sadece, yap işlet devret modeli benzeri kiralama işlerinde belediyenin yükümlü olacağı yatırımları da kiracıya yükleterek, belediye bütçesinden harcama yapılmamasını sağlamak için sürelerin bazı kiralamalarda uzun tutulması zorunludur. Her seferinde belediye meclisinden karar alınması meclisin sadece ayda bir defa toplanması ve konunun önce komisyonlara gitmesi vs. nedenlerle uzamasına neden olduğundan böyle bir karar alınması zarureti doğmuştur. İlgili denetim raporunda gayrimenkul satışları hakkında genel karar alınmasının yasaya aykırılığı konusunda yargı kararları örnek gösterilmiştir. Ancak kiralama işi ile satış farklı iş ve işlemlerdir. Satış işlemleri geri dönülemez şekilde mülkün devrini öngördüğü için Belediye meclisinin her gayrimenkul için değerlendirme yapması doğaldır. Kiralama işinde böyle bir kayıp söz konusu olmadığından yargı kararlarının da izin verdiği ölçüde genel nitelikli karar almak mümkündür.

Rapordaki eleştiri kapsamında bundan sonraki üç yıldan fazla süreye sari kiralamalarda özel yetki istenilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, söz konusu yetkinin 5393 sayılı Kanun’un 18/e maddesine dayanılarak devredildiği, belediye meclisinin ayda bir defa toplanması sebebiyle her seferinde belediye meclisinden karar alınmasının işleri uzattığı, bulguda bahsedilen yargı

kararlarının satış işlemlerine ilişkin olduğu, kiralama işlemlerinde genel nitelikte karar almanın mümkün olabileceği, raporda belirtilen eleştiri kapsamında üç yıldan fazla süreye sari kiralamalarda özel yetki istenileceği ifade edilmiştir.

Öncelikle 5393 sayılı Kanun'un 18/e maddesinde üç yıldan fazla taşınmaz kiralamalarında belediye meclisinin yetkili olduğu ifade edilmekte, bu yetkinin devredilebileceğine ilişkin bir hükme yer verilmemektedir.

Belediye meclisine ait Kanun'da tanımlanan yetkiler kural olarak devredilemez niteliktedir. Ancak kurum tarafından gönderilen cevap yazısında da belirtildiği üzere meclisin ayda bir defa toplanmasından ve işlerin aksama ihtimalinden dolayı çeşitli yargı kararlarında meclisin bazı yetkilerini sınır ve kapsamı açıkça belirtilmek şartıyla devredilebileceği ifade edilmiştir. Söz konusu kararlarda taşınmaz satışı veya kiralamasından ziyade, kanunla verilen ve devrine ilişkin hüküm bulunmayan bir yetkinin devredilip devredilemeyeceği irdelenmiştir. Mezkûr Kararlarda kural olarak devredilemez nitelikte olan bir yetkinin hususi durumlar sebebiyle ancak sınır ve kapsamı açıkça belirtilmek şartıyla devredilebileceği hüküm altına alınmıştır. Belediye taşınmazlarının üç yılın üzerinde kiraya verilmesi belediye meclisinin yetkisinde olan bir konudur ve söz konusu yetkinin devrine ilişkin bir hüküm bulunmadığından kural olarak devredilmesi de mümkün değildir. Bu nedenle yargı kararlarında da belirtildiği üzere zaruri sebepler dolayısıyla devri ancak sınır ve kapsamının açıkça belirtilmesi halinde mümkündür.

Kamu idaresi cevabında bundan sonraki işlemlerde üç yıldan fazla süreye sari kiralamalarda özel yetki istenileceği ifade edildiğinden konunun sonraki denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 5: Kira Sözleşmelerinde Kiracı Tarafından İhale Şartnamesi ve Sözleme Hükümlerine Aykırı Hareket Edilmesine Rağmen Sözleşmelerin Feshedilmemesi

Kurum taşınmazları ve bunlara ilişkin kira sözleşmelerinin incelenmesi neticesinde; kiralama işlemlerinden bir kısmında kiralayan kişi veya şirket tarafından akde aykırı davranışlar sergilendiği, ihale şartname ve sözleşme kurallarına uygun hareket edilmediği, buna rağmen ilgili sözleşmelerin Kurum tarafından feshedilmediği tespit edilmiştir.

- Elazığ ili Sürsürü Mahallesi 30 J 3 C'de bulunan rekreasyon alanı 09.11.1999 tarih ve 3300 sayılı Encümen Kararı ile 10 yıllığına ihale edilmiştir. Söz konusu iş, ilgili alanda bir

kısım üniteler yapmak ve kira bedeli ödemek karşılığında işletme hakkının devredilmesidir. İhaleye ilişkin idari şartnamenin 18'inci maddesinde mezkûr alana yapılacak üniteler tek tek sayılmış, bu kapsamda halı saha, tenis kortu, basketbol sahası, voleybol sahası, çocuk parkı, kafeterya, yürüyüş parkuru gibi ünitelerin ilgili alana kiracı tarafından yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Şartnamenin 15'inci maddesinde yüklenicinin taahhüdünü şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine idarece ihtar çekileceği, daha sonra protesto çekmeye gerek kalmaksızın sözleşmenin feshedileceği ifade edilmiştir. Taraflar arasında imzalanan sözleşmenin 5'inci maddesinde de şartname hükümlerine uyulmaması durumunda gerekli yasal işlemin yapılacağı belirtilmiştir.

Yapılan fiili fiziki incelemelerde, idari şartname gereği yapılması gereken birçok ünitenin aradan geçen 16 yıllık süreye rağmen yapılmadığı, söz konusu alanda sadece halı saha, düğün salonu ve lunapark bulunduğu, buna karşın idare tarafından sözleşmenin feshedilmediği görülmüştür.

- Elazığ İli Yeni Mahalle Gazi Caddesi Öğretmenevi karşısında yer alan Çayda Çıra Parkı içerisinde bulunan çay bahçesi, büfe ve WC 30.11.2000 tarih ve 3446 sayılı Encümen Kararı ile ihale edilmiştir. Taraflar arasında imzalanan sözleşmenin 12'nci maddesinde kiracının kiraya verilen yeri değiştiremeyeceği, genişletemeyeceği hüküm altına alınmış, 19'uncu maddesinde ise 2 defa sözleşme şartlarına aykırı hareketten dolayı ihtar gönderilmesi durumunda sözleşmenin feshedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde kiracının imar planında "*belediye hizmet alanı*" olarak gösterilen alanın dışına çıktığı, planda "*meydan ve tören alanı*" olarak belirtilen alanı tamamen işgal ederek kiralanan alanı genişlettiği, buna rağmen Kurum tarafından herhangi bir ihtar veya fesih kararı alınmadığı tespit edilmiştir

Bu tespit ve değerlendirmeler gereğince, ihale şartnameleri ve sözleşme tasarılarında belirtilen hükümlerin sözleşme sonrasında uygulanması, eşit muamele ilkesi açısından önem arz etmektedir. Zira ihale esnasında teklif veren kişi ve kurumlar bu şart ve hükümlere göre tekliflerini oluşturmaktadırlar. Bu nedenle gerek şartnamede belirtilen üniteleri yapmayan gerekse de kiraladığı iş ve alanı genişleterek meydan ve tören alanını işgal eden kiralamalara ilişkin sözleşmelerin feshedilmesi gerekirken, yıllar boyu hatalı uygulamanın devam ettirilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Söz konusu kiracının kira süresi 22.12.2015 tarih ve 2015/4302 sayılı Encümen kararı gereği uzatılmamış olup, yeni ihale süreci devam etmektedir. (Ek-7 Belediye Encümeninin 22.12.2015 tarih ve 2015/4302 sayılı kararı)” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, kiracının kira süresinin uzatılmadığı ifade edilmiş ancak tahliye işlemlerine ilişkin bir açıklamada bulunulmamıştır. Bu nedenle konunun sonraki denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 6: Üniversitede Okuyan Öğrencilere Ücretsiz Geçiş Hakkı Tanınması ve Bu Geçişler İçin Özel Halk Otobüslerine Ödemede Bulunulması

Kurum gelir ve emanet hesaplarının incelenmesi neticesinde; Fırat Üniversitesinde okuyan ve ikamet kaydını Elazığ iline aldırarak öğrencilere toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz yararlanma hakkı verildiği, bu yararlanma karşılığında Belediye tarafından özel halk otobüslerine ödemede bulunulduğu tespit edilmiştir.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 1’inci maddesinin birinci fıkrasında belediyelerin de içinde bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde herhangi bir kişi veya kurum lehine indirimli veya ücretsiz tarife uygulanamayacağı belirtilmiş, 4’üncü fıkrasında ise öğrenci lehine indirim yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

2015/22 sayılı Elazığ Belediye Meclis Kararı ile kabul edilerek uygulamaya konulan Elektronik Ücret Toplama ve Araç Takip Sistemi Uygulama Yönetmeliği’nin 5’inci maddesinde “*Öğrenci Kartı*” sahiplerinin toplu ulaşımdan indirimli faydalandırılacağı belirtilmiş, üniversite öğrencileri de “*Öğrenci Kartı*” alabilecek kişiler arasında sayılmıştır.

15.12.2014 tarih ve 2014/2442 sayılı Encümen Kararı ile Fırat Üniversitesinde eğitim gören öğrencilerden ikametgâhı Elazığ ilinde olanların özel halk otobüslerinden ücretsiz faydalanmasına karar verilmiş, bu kapsamda özel halk otobüslerine her bir öğrenci için aylık 60 binışten fazla olmamak kaydıyla ücret ödeneceği belirtilmiştir. 2015 yılı boyunca söz konusu uygulamanın devam ettiği, mezkûr öğrencilerin özel halk otobüslerinden faydalandığı, Belediye tarafından da özel halk otobüslerine bu kapsamda 2.868.973,79 TL ücret ödendiği görülmüştür. Ayrıca hiçbir Meclis ve Encümen Kararı olmamasına rağmen bu öğrencilerin

Belediye tarafından işletilen otobüslerden de ücretsiz faydalandırıldığı ve 2015 yılında toplam 279.811 kez ücretsiz geçiş yapıldığı belirlenmiştir.

4736 sayılı Kanun'un dördüncü fıkrasında belediyelerin öğrenci kartı sahiplerine indirim uygulamaya yetkili olduğu belirtilmiş, yedinci fıkrasında ise ilgili kurumlar ile yetki verilen özel şahıs ya da şirketlerin ücretsiz ve indirimli seyahat hakkının kullanılması ile ilgili gerekli tedbirleri alması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Zaten toplu taşıma hizmeti sunan kurum, şirket ve şahıslar bu gibi hususları bilerek ve kabul ederek toplu taşıma hizmetini sunma talebinde bulunmakta, hat kiralamakta ve sözleşme imzalamaktadırlar.

Her ne kadar Belediye öğrenciler için indirimli tarife belirlemeye yetkili ise de öğrenciler arasında ayırım yapmaya, bazı öğrencilere indirimli bazı öğrencilere ücretsiz tarife belirlemeye yetkisi bulunmamaktadır. Nitekim benzer bir olayda Danıştay 8. Dairesi 2010/8218 E. ve 2014/4984 K. sayılı Kararı'nda belediyenin öğretmenler hakkında indirimli tarife belirleyebileceğine ancak öğretmenler arasında ayırım yapamayacağına hükmetmiştir.

Öte yandan, yapılan işlemin sosyal yardım kapsamında olduğunu kabul etmek de mümkün değildir. Zira 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediyenin Giderleri*" başlıklı 60'ncı maddesinde "*Sosyal Hizmet ve Yardımlar*" belediye giderleri arasında sayılmış, ancak bu gider için "*Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak...*" ifadesi ile söz konusu yardımların genel şartları belirtilmiştir. Dolayısıyla dar gelirli, muhtaç veya ihtiyaç sahibi olup olmadığına bakılmaksızın, öğrencilerden bir kısmına böyle bir yardımın sosyal yardım kapsamında yapılması mümkün değildir. Belediye Kanunu'nda öğrenciler için yapılacak yurt ve sporda başarı gösteren öğrencilere verilecek ödüllerden bahsedilmiş, yükseköğrenim öğrencilerine yapılacak yardım, burs, kredi gibi hususlara Kanun'da yer verilmemiştir.

Ayrıca 5102 sayılı Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs Verilmesine İlişkin Kanun'un 2'nci maddesinin birinci fıkrasında, yurt içinde yükseköğrenim gören öğrencilere Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu tarafından burs ve kredi verilebileceği belirtilmiş, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının *yükseköğrenim öğrencilerine burs, kredi ve nakdi yardım adı altında herhangi bir ödeme yapamayacakları hüküm altına alınmıştır*. Söz konusu Kanun ilk yayımlandığında maddede "*belediyeler hariç*" ifadesine yer verilmişken, bu ibare, Anayasa Mahkemesi'nin 20/11/2008 tarih ve E.: 2004/24, K.: 2008/165 sayılı Kararı ile iptal edilerek belediyelerin de bu öğrencilere yardım yapamayacağına hükmedilmiştir. Kanun'un genel

gerekçesinde kamu kurumları tarafından yükseköğrenim öğrencilerine yapılan yardımların mükerrerlik oluşturduğu, bu nedenle daha fazla ihtiyaç sahibi öğrenciye yardım yapılamadığı, bu hizmetlerin tek elden yürütülmesinin daha doğru bir yaklaşım olacağı belirtilmiştir.

Toplu taşıma hizmetlerinde ücret tarifelerini belirlemek belediyelerin yetkisindedir. Belediyeler 4736 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Bakanlar Kurulu kararlarını da dikkate alarak bazı kişiler lehine indirimli veya ücretsiz tarife belirleyebilmektedir. Öğrenciler de bu kapsamda indirimli tarife belirlenebilecek kişiler arasında yer almaktadır. Ancak, bu tarifenin öğrenciler arasında ayırım yapılarak uygulanması mevzuata uygun değildir. Ayrıca, bu tarifelere tüm toplu taşıma operatörlerinin uyması bir zorunluluktur. Bu zorunluluktan dolayı belediye tarafından özel halk otobüslerine ücret ödenmesine veya hizmetin sübvansede edilmesine imkân veren bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle ikametgâhını Elazığ iline aldırarak üniversite öğrencilerinin toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz faydalandırılması ve bu kapsamda özel halk otobüslerine ödemedede bulunulmasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Belediyemiz, üniversite öğrencilerini ücretsiz taşıma işlemini; 4736 sayılı kanun kapsamına giren "hizmetin ücretsiz sunulması" veya 5102 sayılı kanun çerçevesinde "öğrencilere nakdi yardım yapılması" kapsamında düzenleyerek yapmış değildir. Tamamen belirtilen Kanunlar hükmü dışında ve aşağıda belirlediğimiz gerekçelerle yapılmıştır:

a) 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 14. Maddesinin ruhuna uygun olarak başta şehrin eğitim, ticari ve ekonomik hayatına katkı sağlamak amacıyla il dışından başarılı öğrencilerin, ilimizde bulunan Fırat Üniversitesi'ni tercih etmelerini sağlamak,

b) Üniversite öğrencilerinin okullarına tek araçla gitmeleri için şehir merkezinde ev tutmaları ve bu sebeple şehir içi yoğunluğunun dış ve kenar semtlere aktararak hem öğrencilerin daha ucuz bedelle ev tutmalarını temine zemin hazırlamak hem de şehrin dışa açılımını sağlamak,

c) Üniversite öğrencilerine yapılan bu yardım, yine 5393 sayılı Belediye Kanununun "Belediye Giderleri" başlıklı 60. Maddesinin (i) bendi gereğince ve sosyal belediyecilik anlayışıyla hizmet etmek,

d) "Ortaöğretim öğrencilerine uygulanmamakla adalet ilkesine uyulmadığı" konusu ise, tamamen Belediyemizin finansman imkânı ile ilgilidir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kurum cevabında belirtilen, il dışından başarılı öğrencilerin Fırat Üniversitesini tercih ederek şehre gelmelerinin şehrin gelişimine katkıda bulunacağı, bu kapsamda yapılacak hizmetlerin belediyecilik faaliyeti olarak değerlendirilmesi gerektiği tezi kabul edilse dahi, söz konusu hizmet ifa edilirken Kanun ve ilgili diğer mevzuata uygun hareket edilmesi gerektiği konusunda şüphe bulunmamaktadır. Aksi bir değerlendirme söz konusu öğrencilere çok yüksek tutarlı başka imkânlar da sunulabilmesinin önünü açacaktır ki böyle bir hususun hukuki olduğunun kabulü mümkün değildir. Kaldı ki, Kurum tarafından yapılan işlem ile sadece il dışından gelen öğrencilere bu imkân sunulmamış, Fırat Üniversitesinde okuyan ve ikametgâhı Elazığ ilinde olan tüm öğrenciler aynı imkândan yararlandırılmıştır. Hatta il dışından gelmesine rağmen ikametgâhını Elazığ iline almayan veya alamayan öğrenciler bu imkândan yararlandırılmamıştır. Dolayısıyla kurum cevabında belirtilen "*il dışından başarılı öğrencilerin gelmesini teşvik*" amacının gerçekçi olduğu şüphelidir.

Kurum tarafından verilen cevapta belirtilen "*öğrencilerin şehir dışına taşınmaları, şehir yoğunluğunun azaltılması ve şehrin dışa açılışının sağlanması*" tezinin de kabulü mümkün değildir. Zira ücretsiz taşımacılıktan faydalanmada semt ve uzaklık ayrımı yapılmamış, gerek şehir merkezinde gerekse dış semtlerde oturan tüm öğrenciler bu imkândan yararlandırılmıştır. Ayrıca söz konusu sebeple yapılacak hizmetin sadece öğrencilere münhasır bırakılmasına da lüzum bulunmamaktadır.

Yapılan işlemin 5393 sayılı Kanun'un 60'ncı maddesinin birinci fıkrasının (i) bendi kapsamında değerlendirilmesi de mümkün değildir. Bulgunun ilk kısmında da belirtildiği üzere söz konusu madde dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak yardımları düzenlemektedir. Dolayısıyla gelir ve ihtiyaç durumuna bakılmadan, zengin-fakir ayrımı yapılmadan, öğrencilere yapılan böyle bir yardımın sosyal yardım kapsamında değerlendirilmesi mevzuata aykırıdır.

Belediyeler tarafından işletilen veya işlettirilen toplu ulaşım sistemlerinde kimlere indirim uygulanabileceği, kimlere ücretsiz hizmet sunulabileceği gerek kanunlar gerekse de Bakanlar Kurulu kararları ile düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemelerde öğrenciler için indirimli tarife uygulanabileceği belirtilmiş olmasına karşın, bu kişilerden bazılarının toplu ulaşım sistemlerini kullanmasından dolayı belediyeler tarafından özel halk otobüslerine ücret ödenebileceğine ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır. Bunula birlikte belediyeler tarafından sosyal yardımların hangi toplum kesimleri için yapılabileceği, öğrencilere hangi durumlarda ne gibi ödüller verilebileceği mevzuatla düzenlenmiştir. Genel belediyecilik faaliyetleri adı altında Kanun ve Bakanlar Kurulu Kararlarında belirtilen hususların aşılması mevzuata uygun değildir.

BULGU 7: Denetimli Serbestlik Müdürlüğünde Görevli Personelin Toplu Taşıma Hizmetlerinden Ücretsiz Faydalandırılması

Kurum gelir hesapları ve buna ilişkin veri tabanlarının incelenmesi sonucunda; T.C. Adalet Bakanlığı Elazığ Denetimli Serbestlik Müdürlüğü'nde çalışan personele toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz faydalanma hakkı verildiği tespit edilmiştir.

4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında belediyelerin de içinde bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde herhangi bir kişi veya kurum lehine indirimli veya ücretsiz tarife uygulanamayacağı belirtilmiş, altıncı fıkrasında ise birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu ifade edilmiştir.

2015/339 sayılı Belediye Meclis Kararı'nda ilgili Müdürlükten gelen talep üzerine söz konusu personele 2006 yılından beri uygulanan ücretsiz geçiş hakkının devam ettirilmesi kararlaştırılmıştır. Yapılan incelemelerde toplam 30 kişiye bu kapsamda serbest geçiş hakkı bulunan kart verildiği, ilgili personelin de bu hakkı yıl boyu kullandığı tespit edilmiştir.

4736 sayılı Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen hizmet bedelleri hakkında köklü değişiklikler yapılmış, bir kısım kişi ve kurumların kamu hizmetlerinden faydalanmada diğer kişilerden daha avantajlı olmasının önüne geçilmiştir. Kanun veya Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararları haricinde kamu hizmetlerinin bazı kişilere ücretsiz veya indirimli sunulması mümkün değildir. Denetimli Serbestlik Müdürlüğü personelinin toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz faydalanabileceğine

ilişkin ne bir kanun maddesi ne de bir Bakanlar Kurulu kararı vardır. Belediye Meclis Kararı ile söz konusu hakkın verilmesi ise mümkün değildir. Zira 4736 sayılı Kanun'da muafiyet tanıma yetkisi açıkça Bakanlar Kurulu'na verilmiştir.

4736 sayılı Kanun'da veya bu Kanun'un verdiği yetkiye istinaden çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararlarında haklarında muafiyet hükmü bulunmayan kişilere Kurum tarafından ücretsiz geçiş hakkı bulunan kartlar verilerek toplu ulaşım hizmetlerinden ücretsiz faydalandırılmasında hukuki isabet bulunmamakta, söz konusu işlem gelir hesapları ile ilgili olarak mali tablolardan doğru ve güvenilir bilgi alınamamasına sebebiyet vermektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Yukarıda bulgu 10-14 de yer alan tespitlerin tamamı Belediyemizin Toplu Taşıma Hizmetlerinden bazı vatandaşlarımızın ve Belediye personelimizin ücretsiz yararlandırılmasına ilişkindir. 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununun 1 inci maddesinde; “Genel bütçeye dahil daireler ile ... belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, ... ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticari indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz. Bakanlar Kurulu birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkilidir.

...” hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere, ücretsiz ve indirimli tarife uygulamasına Yasa ile sınırlama getirilmiş, ancak Yasada istisnaya da yer verilerek bu konuda Bakanlar Kurulu'na yetki verilmiş, Bakanlar Kurulu bu yetkiye dayanarak indirimli tarifeden yararlanacakları genel tanımlamalarla belirlemiştir.

İlgi raporda Bakanlar Kurulu Kararı olmadan Kamu hizmetlerinin bazı kişilere ücretsiz kullandırılmasının mümkün olmadığı belirtilmekteyse de 04.03.2014 tarihinde yayımlanan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından çıkarılan “Ücretsiz Veya İndirimli Seyahat Kartları Yönetmeliği” kapsamında belediyelerin toplu taşıma hizmetlerinden bir çok kişinin ücretsiz yararlanması sağlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14/a maddesi; İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık;

zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları; sosyal hizmet ve yardım, nikah, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapmayı Belediyelerin görevleri arasında saymış, 5393 sayılı Kanununun 13. maddesinde ise herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur, hükmüne yer verilmiştir. Bu kapsamda Belediyemizin toplu ulaşım hizmetinden belirli kişileri bir Yönetmelik kapsamında yararlandırmak mümkündür. Bu amaçla sadece Elazığ'da ikamet eden hemşehrilerimize yönelik bu uygulama hukuka aykırı değildir. (Ek-8 Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nün yazısı ve eki Meclis kararı ve yönetmelikler)" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, belediyece düzenlenen yönetmelikle belirli kişilerin toplu ulaşım hizmetinden indirimli ve ücretsiz faydalandırılmasının mümkün olduğu belirtilmiş, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından 04.03.2014 tarihinde yayımlanan "Ücretsiz Veya İndirimli Seyahat Kartları Yönetmeliği" ile toplu taşıma hizmetlerinden birçok kişinin ücretsiz yararlanmasının sağlandığı delil olarak gösterilmiştir.

4736 sayılı Kanun hükümlerine göre belediyelerin toplu taşıma hizmetlerinde herhangi bir kişi lehine indirimli veya ücretsiz tarife uygulayabilmesi ancak mezkûr Kanun'da söz konusu kişiler hakkında hüküm bulunması veya Bakanlar Kurulu kararı ile söz konusu kişiler için muafiyet tanınması ile mümkündür.

Kamu idaresi cevabında bahsedilen Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından çıkarılan Yönetmelik ile Kanun ve Bakanlar Kurulu Kararlarında muafiyet tanınan kişiler haricinde herhangi bir toplum kesimine muafiyet hükmü getirilmemiştir. Mezkûr Yönetmelik 4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinin sekizinci fıkrasına dayanılarak çıkarılmış, bu Yönetmelik ile 4736 sayılı Kanun kapsamında toplu taşıma hizmetlerinden indirimli ve ücretsiz yararlanan kişilere ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amaçlanmıştır. Yönetmelik'in gerek "*Amaç ve Kapsam*" başlıklı 1'inci maddesi gerekse de "*Ücretsiz Seyahat Hakkından Yararlanacak Kişiler*" başlıklı 4'üncü maddesi dikkatle incelendiğinde Yönetmelik ile yeni muafiyet hükmü getirilmediği, sadece Kanun'da belirtilen kişiler hakkında düzenleme yapıldığı rahatlıkla anlaşılacaktır. Bu nedenle söz konusu Yönetmelik'e

kıyasen başka yönetmeliklerle de muafiyet hükmü getirilebileceği tezi hukuki dayanaktan tamamen yoksundur.

4736 sayılı Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen hizmet bedelleri hakkında köklü değişiklikler yapılmış, kamu kurumlarının kendi iç düzenlemeleri ile bir kısım kişi ve kurumların kamu hizmetlerinden faydalanmada diğer kişilerden daha avantajlı olmasının önüne geçilmiştir. Kanun veya Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Bakanlar Kurulu kararları haricinde kamu hizmetlerinin bazı kişilere ücretsiz veya indirimli sunulması mümkün değildir. Kanunda muafiyet tanıma yetkisi açıkça Bakanlar Kurulu'na verildiğinden söz konusu husus hakkında Belediye tarafından yönetmelik çıkarılması da yapılan işlemi hukuka uygun hale getirmede yeterli değildir.

BULGU 8: Belediye Personelinin Toplu Taşıma Hizmetlerinden Ücretsiz Faydalandırılması

Kurum gelir hesapları ve buna ilişkin veri tabanlarının incelenmesi sonucunda; Kurumda çalışan personelin belediye ve özel kişiler tarafından sunulan toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz faydalandırıldığı tespit edilmiştir.

4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında belediyelerin de içinde bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde herhangi bir kişi veya kurum lehine indirimli veya ücretsiz tarife uygulanamayacağı belirtilmiş, altıncı fıkrasında ise birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu ifade edilmiştir.

2015/22 sayılı Elazığ Belediye Meclis Kararı ile kabul edilerek uygulamaya konulan Elektronik Ücret Toplama ve Araç Takip Sistemi Uygulama Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinin 9'uncu bölümünde, kadrolu belediye personeline "*Belediye Personel Kartı*" verileceği belirtilmiş ve söz konusu kart, Yönetmelik'in ücretsiz kartlar bölümünde sayılmıştır.

Yapılan incelemelerde Kurum personeline bu kapsamda kartlar dağıtıldığı, bu kartlara ücretsiz biniş hakkının henüz tanımlanmadığı, ancak personelin söz konusu kart ile toplu ulaşımdan ücretsiz faydalandığı, bu uygulamayı kabul etmeyen özel halk otobüslerine de encümen kararları ile cezai yaptırımlar uygulandığı tespit edilmiştir.

Kurum personelinin toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz faydalanabileceğine ilişkin ne bir kanun maddesi ne de bir Bakanlar Kurulu Kararı vardır. Kurum personelinin kendi hizmetlerinden ücretsiz yararlanması ile ilgili olarak, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları İşletmesinde benzer bir ihtiyaç ve problem gündeme gelmiş, Devlet Demir Yollarında çalışan personelin görev gereği seyahatlerinde Kurum araçlarını kullanmaları için Bakanlar Kurulu Kararı çıkarılarak 2002/3654 sayılı Kararname'ye 8'inci madde eklenmiş ve söz konusu kişilerin mezkûr araçlardan ücretsiz faydalanabilmesinin önü açılmıştır.

4736 sayılı Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen hizmet bedelleri hakkında köklü değişiklikler yapılmış, bir kısım kişi ve kurumların kamu hizmetlerinden faydalanmada diğer kişilerden daha avantajlı olmasının önüne geçilmiştir. Kanun veya Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararları haricinde kamu hizmetlerinin bazı kişilere ücretsiz veya indirimli sunulması mümkün değildir. Söz konusu husus hakkında Yönetmelik çıkarılması da işlemi hukuka uygun hale getirmede yeterli bulunmamaktadır. Zira Kanun'da mezkûr yetki açıkça Bakanlar Kurulu'na verilmiştir.

Yukarıda yer alan açıklamalar doğrultusunda 4736 sayılı Kanun'da veya bu Kanun'un verdiği yetkiye istinaden çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararlarında haklarında muafiyet hükmü bulunmayan kişilere Kurum tarafından "*Belediye Personel Kartı*" verilerek toplu ulaşım hizmetlerinden ücretsiz faydalanma hakkı tanınmasında hukuki isabet bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Yukarıda bulgu 10-14 de yer alan tespitlerin tamamı Belediyemizin Toplu Taşıma Hizmetlerinden bazı vatandaşlarımızın ve Belediye personelimizin ücretsiz yararlandırılmasına ilişkindir. 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununun 1 inci maddesinde; "Genel bütçeye dahil daireler ile ... belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, ... ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticari indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz. Bakanlar Kurulu birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkilidir.

..." hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere, ücretsiz ve indirimli tarife uygulamasına Yasa ile sınırlama getirilmiş, ancak Yasada istisnaya da yer verilerek bu

konuda Bakanlar Kurulu'na yetki verilmiş, Bakanlar Kurulu bu yetkiye dayanarak indirimli tarifeden yararlanacakları genel tanımlamalarla belirlemiştir.

İlgi raporda Bakanlar Kurulu Kararı olmadan Kamu hizmetlerinin bazı kişilere ücretsiz kullandırılmasının mümkün olmadığı belirtilmekteyse de 04.03.2014 tarihinde yayımlanan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından çıkarılan “Ücretsiz Veya İndirimli Seyahat Kartları Yönetmeliği” kapsamında belediyelerin toplu taşıma hizmetlerinden bir çok kişinin ücretsiz yararlanması sağlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14/a maddesi; İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları; sosyal hizmet ve yardım, nikah, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapmayı Belediyelerin görevleri arasında saymış, 5393 sayılı Kanununun 13. maddesinde ise herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur, hükmüne yer verilmiştir. Bu kapsamda Belediyemizin toplu ulaşım hizmetinden belirli kişileri bir Yönetmelik kapsamında yararlandırmak mümkündür. Bu amaçla sadece Elazığ'da ikamet eden hemşehrilerimize yönelik bu uygulama hukuka aykırı değildir. (Ek-8 Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nün yazısı ve eki Meclis kararı ve yönetmelikler)” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında yönetmelik kapsamında belirli kişilerin toplu ulaşım hizmetinden indirimli ve ücretsiz faydalandırılmasının mümkün olduğu belirtilmiş, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından 04.03.2014 tarihinde yayımlanan “Ücretsiz Veya İndirimli Seyahat Kartları Yönetmeliği” ile toplu taşıma hizmetlerinden birçok kişinin ücretsiz yararlanmasının sağlandığı delil olarak gösterilmiştir.

4736 sayılı Kanun hükümlerine göre belediyelerin toplu taşıma hizmetlerinde herhangi bir kişi lehine indirimli veya ücretsiz tarife uygulayabilmesi ancak mezkûr Kanun'da söz konusu kişiler hakkında hüküm bulunması veya Bakanlar Kurulu kararı ile söz konusu kişiler için muafiyet tanınması ile mümkündür.

Kamu idaresi cevabında bahsedilen Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından çıkarılan Yönetmelik ile Kanun ve Bakanlar Kurulu Kararlarında muafiyet tanınan kişiler haricinde herhangi bir toplum kesimine muafiyet hükmü getirilmemiştir. Mezkûr Yönetmelik 4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinin sekizinci fıkrasına dayanılarak çıkarılmış, bu Yönetmelik ile 4736 sayılı Kanun kapsamında toplu taşıma hizmetlerinden indirimli ve ücretsiz yararlanan kişilere ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amaçlanmıştır. Yönetmelik'in gerek "*Amaç ve Kapsam*" başlıklı 1'inci maddesi gerekse de "*Ücretsiz Seyahat Hakkından Yararlanacak Kişiler*" başlıklı 4'üncü maddesi dikkatle incelendiğinde Yönetmelik ile yeni muafiyet hükmü getirilmediği, sadece Kanun'da belirtilen kişiler hakkında düzenleme yapıldığı rahatlıkla anlaşılabacaktır. Bu nedenle söz konusu Yönetmelik'e kıyasen başka yönetmeliklerle de muafiyet hükmü getirilebileceği tezi hukuki dayanaktan yoksundur.

4736 sayılı Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen hizmet bedelleri hakkında köklü değişiklikler yapılmış, kamu kurumlarının kendi iç düzenlemeleri ile bir kısım kişi ve kurumların kamu hizmetlerinden faydalanmada diğer kişilerden daha avantajlı olmasının önüne geçilmiştir. Kanun veya Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Bakanlar Kurulu kararları haricinde kamu hizmetlerinin bazı kişilere ücretsiz veya indirimli sunulması mümkün değildir. Kanunda muafiyet tanıma yetkisi açıkça Bakanlar Kurulu'na verildiğinden söz konusu husus hakkında Belediye tarafından yönetmelik çıkarılması da yapılan işlemi hukuka uygun hale getirmede yeterli değildir.

BULGU 9: 55–60 Yaş Arasındaki Kişiler ile Emekli Olan Kişilerin Toplu Ulaşım Hizmetlerinden İndirimli Faydalandırılması

Kurum gelir ve emanet hesapları ile bunlara ilişkin veri tabanlarının incelenmesi neticesinde; 55–60 yaş aralığındaki kişiler ile emekli olan kişilerin toplu taşıma hizmetlerinden indirimli faydalandırıldığı tespit edilmiştir.

Elazığ Belediye Meclisinin 04.03.2014 tarih ve 2014/48 sayılı Kararı'nda 55 yaş üstü vatandaşların toplu taşımadan indirimli yararlanacağı belirtilmiş, 2015/22 sayılı Meclis Kararı ile kabul edilerek uygulamaya konulan Elektronik Ücret Toplama ve Araç Takip Sistemi Uygulama Yönetmeliği'nde ise emekli olan kişilerin toplu taşımadan indirimli faydalanabileceği hüküm altına alınmıştır.

4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında belediye ve bağlı kuruluşların da içinde bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde herhangi bir kişi veya kurum lehine indirimli veya ücretsiz tarife uygulanamayacağı belirtilmiş, altıncı fıkrasında ise birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu ifade edilmiştir.

4736 sayılı Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen hizmet bedelleri hakkında köklü değişiklikler yapılmış, bir kısım kişi ve kurumların kamu hizmetlerinden faydalanmada diğer kişilerden daha avantajlı olmasının önüne geçilmiştir.

4736 sayılı Kanun'un üçüncü fıkrasında, 65 yaşının üstündeki kişilerin toplu ulaşım hizmetlerinden ücretsiz faydalanacağı, 60 ila 65 yaş arasındaki kişilerin ise ücretsiz veya indirimli faydalandırılabilceği hüküm altına alınmıştır. Görüldüğü gibi Kanun'da 60 yaş üzeri kişiler için çeşitli hüküm ve muafiyetler getirilmesine rağmen ne Kanun'da ne de Kanun sonrası çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararlarında 55 yaş üstü veya emekli olan kişiler için bir muafiyet hükmü getirilmemiştir.

Yapılan incelemelerde Kurum tarafından 3.128 kişiye 55 yaş kartı, 82 kişiye ise emekli kartı verildiği, bu kapsamda mezkûr kişiler tarafından 2015 yılında 18.913 adedi belediye otobüsleri olmak üzere toplamda 120.883 kez indirimli biniş gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

4736 sayılı Kanun'da veya Kanun'a dayanılarak çıkarılan Bakanlar Kurulu kararlarında muafiyet hükmü tanınmayan kişilere belediye meclis kararı ile muafiyet tanınması, bu kişilerin belediye tarafından üretilen hizmetlerden indirimli faydandırılması mümkün değildir. Bu şekilde Kanun'a aykırı işlem tesis edilmesi Kurum gelir hesaplarının eksik gösterilmesine neden olduğu gibi Emanet ve KDV hesaplarının da tam ve doğru oluşmamasına sebebiyet vermektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Yukarıda bulgu 10-14 de yer alan tespitlerin tamamı Belediyemizin Toplu Taşıma Hizmetlerinden bazı vatandaşlarımızın ve Belediye personelimizin ücretsiz yararlandırılmasına ilişkindir. 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununun 1 inci maddesinde; “Genel bütçeye dahil daireler ile ... belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, ... ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca

üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticari indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz. Bakanlar Kurulu birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkilidir.

...” hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere, ücretsiz ve indirimli tarife uygulamasına Yasa ile sınırlama getirilmiş, ancak Yasada istisnaya da yer verilerek bu konuda Bakanlar Kurulu'na yetki verilmiş, Bakanlar Kurulu bu yetkiye dayanarak indirimli tarifeden yararlanacakları genel tanımlamalarla belirlemiştir.

İlgi raporda Bakanlar Kurulu Kararı olmadan Kamu hizmetlerinin bazı kişilere ücretsiz kullandırılmasının mümkün olmadığı belirtilmekteyse de 04.03.2014 tarihinde yayımlanan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından çıkarılan “Ücretsiz Veya İndirimli Seyahat Kartları Yönetmeliği” kapsamında belediyelerin toplu taşıma hizmetlerinden bir çok kişinin ücretsiz yararlanması sağlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14/a maddesi; İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları; sosyal hizmet ve yardım, nikah, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapmayı Belediyelerin görevleri arasında saymış, 5393 sayılı Kanununun 13. maddesinde ise herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur, hükmüne yer verilmiştir. Bu kapsamda Belediyemizin toplu ulaşım hizmetinden belirli kişileri bir Yönetmelik kapsamında yararlandırmak mümkündür. Bu amaçla sadece Elazığ'da ikamet eden hemşehrilerimize yönelik bu uygulama hukuka aykırı değildir. (Ek-8 Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nün yazısı ve eki Meclis kararı ve yönetmelikler)” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında yönetmelik kapsamında belirli kişilerin toplu ulaşım hizmetinden indirimli ve ücretsiz faydalandırılmasının mümkün olduğu belirtilmiş,

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından 04.03.2014 tarihinde yayımlanan “Ücretsiz Veya İndirimli Seyahat Kartları Yönetmeliği” ile toplu taşıma hizmetlerinden birçok kişinin ücretsiz yararlanmasının sağlandığı delil olarak gösterilmiştir.

4736 sayılı Kanun hükümlerine göre belediyelerin toplu taşıma hizmetlerinde herhangi bir kişi lehine indirimli veya ücretsiz tarife uygulayabilmesi ancak mezkûr Kanun’da söz konusu kişiler hakkında hüküm bulunması veya Bakanlar Kurulu kararı ile söz konusu kişiler için muafiyet tanınması ile mümkündür.

Kamu idaresi cevabında bahsedilen Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından çıkarılan Yönetmelik ile Kanun ve Bakanlar Kurulu Kararlarında muafiyet tanınan kişiler haricinde herhangi bir toplum kesimine muafiyet hükmü getirilmemiştir. Mezkûr Yönetmelik 4736 sayılı Kanun’un 1’inci maddesinin sekizinci fıkrasına dayanılarak çıkarılmış, bu Yönetmelik ile 4736 sayılı Kanun kapsamında toplu taşıma hizmetlerinden indirimli ve ücretsiz yararlanan kişilere ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amaçlanmıştır. Yönetmelik’in gerek “*Amaç ve Kapsam*” başlıklı 1’inci maddesi gerekse de “*Ücretsiz Seyahat Hakkından Yararlanacak Kişiler*” başlıklı 4’üncü maddesi dikkatle incelendiğinde Yönetmelik ile yeni muafiyet hükmü getirilmediği, sadece Kanun’da belirtilen kişiler hakkında düzenleme yapıldığı rahatlıkla anlaşılacaktır. Bu nedenle söz konusu Yönetmelik’e kıyasen başka yönetmeliklerle de muafiyet hükmü getirilebileceği tezi hukuki dayanaktan tamamen yoksundur.

4736 sayılı Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen hizmet bedelleri hakkında köklü değişiklikler yapılmış, kamu kurumlarının kendi iç düzenlemeleri ile bir kısım kişi ve kurumların kamu hizmetlerinden faydalanmada diğer kişilerden daha avantajlı olmasının önüne geçilmiştir. Kanun veya Kanun’un verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Bakanlar Kurulu kararları haricinde kamu hizmetlerinin bazı kişilere ücretsiz veya indirimli sunulması mümkün değildir. Kanunda muafiyet tanıma yetkisi açıkça Bakanlar Kurulu’na verildiğinden söz konusu husus hakkında Belediye tarafından yönetmelik çıkarılması da yapılan işlemi hukuka uygun hale getirmede yeterli değildir.

BULGU 10: Basın Kimlik Kartına Sahip Olmayan Basın Mensuplarının Toplu Ulaşım Hizmetlerinden Ücretsiz Faydalandırılması

Kurum gelir hesapları ve bu hesaplara ilişkin veri tabanlarının incelenmesi

neticesinde; T.C. Başbakanlık Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü tarafından verilen “*Basın Kimlik Kartı*”na sahip olmayan kişilerin de basın mensupları olduğu gerekçesiyle toplu ulaşım hizmetlerinden ücretsiz faydalandırıldığı tespit edilmiştir.

2015/22 sayılı Elazığ Belediye Meclis Kararı ile kabul edilip uygulamaya konulan Elektronik Ücret Toplama ve Araç Takip Sistemi Uygulama Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinde “*Basın Mensubu*” Başbakanlık Basın Kimlik Kartına sahip olan kişiler olarak tanımlanmış, 5'inci maddesinde ise “*Basın Kartı*” sahiplerinin toplu ulaşım hizmetlerinden ücretsiz yararlanabileceği hüküm altına alınmıştır. Yönetmelik'ten sonra kabul edilen 2015/64 sayılı Belediye Meclis Kararı'nda ise “*Basın Kartı*” sahipleri ile beraber yerel basında görevli diğer kişilerin de bu haktan faydalanabileceği ifade edilmiş, uygulama da bu yönde tesis edilmiştir.

4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında belediyelerin de içinde bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde herhangi bir kişi veya kurum lehine indirimli veya ücretsiz tarife uygulanamayacağı belirtilmiş, altıncı fıkrasında ise birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu ifade edilmiştir.

Gerek mezkûr Kanun'un 4'üncü maddesinde gerekse de Kanun'a dayanılarak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan 2002/3700 sayılı Karar'da “*basın kimlik kartı*” sahiplerine indirim uygulanabileceği hüküm altına alınmıştır.

231 sayılı Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 2'nci maddesinde “*Basın Kartı*” düzenlemek Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında sayılmış, bu görev kapsamında çıkarılan Basın Kartı Yönetmeliği'nde ise basın kartının kimlere verileceği, basın kartı almak isteyenlerin hangi şartları taşıması gerektiği ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Yapılan incelemelerde Kurum tarafından Basın kartına sahip olmayan, yerel basın yayın işlerinde çalışan basın mensuplarına da toplu taşımadan ücretsiz yararlanma hakkı tanındığı, bu kapsamda 37 kişiye “*Basın Kartı*” adı altında kart verildiği, bu kişilerin 2015 yılında toplam 11.769 kez toplu ulaşımdan ücretsiz faydalandırıldığı tespit edilmiştir.

“*Basın Kimlik Kartı*” diğer adıyla “*Sarı Basın Kartı*” herkes tarafından basılabilen ve herkes tarafından kullanılabilen bir kart değildir. Hakkında Kanun ve Yönetmelik hükümleri

bulunan özel nitelikli bir karttır. 4736 sayılı Kanun ve ilgili Bakanlar Kurulu Kararında muafiyet tanınan kişiler ise tüm basın mensupları değil, Başbakanlık Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü tarafından verilen “*Basın Kartı*”na sahip kişilerdir. Bu kart sahibi haricindeki kişilerin de toplu ulaşımdan ücretsiz faydalandırılması Kurum gelir hesaplarının eksik gösterilmesine neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Yukarıda bulgu 10-14 de yer alan tespitlerin tamamı Belediyemizin Toplu Taşıma Hizmetlerinden bazı vatandaşlarımızın ve Belediye personelimizin ücretsiz yararlandırılmasına ilişkindir. 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununun 1 inci maddesinde; “Genel bütçeye dahil daireler ile ... belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, ... ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticari indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz. Bakanlar Kurulu birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkilidir.

...” hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere, ücretsiz ve indirimli tarife uygulamasına Yasa ile sınırlama getirilmiş, ancak Yasada istisnaya da yer verilerek bu konuda Bakanlar Kurulu'na yetki verilmiş, Bakanlar Kurulu bu yetkiye dayanarak indirimli tarifeden yararlanacakları genel tanımlamalarla belirlemiştir.

İlgi raporda Bakanlar Kurulu Kararı olmadan Kamu hizmetlerinin bazı kişilere ücretsiz kullanılmasının mümkün olmadığı belirtilmekteyse de 04.03.2014 tarihinde yayımlanan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından çıkarılan “Ücretsiz Veya İndirimli Seyahat Kartları Yönetmeliği” kapsamında belediyelerin toplu taşıma hizmetlerinden bir çok kişinin ücretsiz yararlanması sağlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14/a maddesi; İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları; sosyal hizmet ve yardım, nikah, meslek ve beceri

kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapmayı Belediyelerin görevleri arasında saymış, 5393 sayılı Kanununun 13. maddesinde ise herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur, hükmüne yer verilmiştir. Bu kapsamda Belediyemizin toplu ulaşım hizmetinden belirli kişileri bir Yönetmelik kapsamında yararlandırmak mümkündür. Bu amaçla sadece Elazığ'da ikamet eden hemşehrilerimize yönelik bu uygulama hukuka aykırı değildir. (Ek-8 Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nün yazısı ve eki Meclis kararı ve yönetmelikler)" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında yönetmelik kapsamında belirli kişilerin toplu ulaşım hizmetinden indirimli ve ücretsiz faydalandırılmasının mümkün olduğu belirtilmiş, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından 04.03.2014 tarihinde yayımlanan "Ücretsiz Veya İndirimli Seyahat Kartları Yönetmeliği" ile toplu taşıma hizmetlerinden birçok kişinin ücretsiz yararlanmasının sağlandığı delil olarak gösterilmiştir.

4736 sayılı Kanun hükümlerine göre belediyelerin toplu taşıma hizmetlerinde herhangi bir kişi lehine indirimli veya ücretsiz tarife uygulayabilmesi ancak mezkûr Kanun'da söz konusu kişiler hakkında hüküm bulunması veya Bakanlar Kurulu kararı ile söz konusu kişiler için muafiyet tanınması ile mümkündür.

Kamu idaresi cevabında bahsedilen Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından çıkarılan Yönetmelik ile Kanun ve Bakanlar Kurulu Kararlarında muafiyet tanınan kişiler haricinde herhangi bir toplum kesimine muafiyet hükmü getirilmemiştir. Mezkûr Yönetmelik 4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinin sekizinci fıkrasına dayanılarak çıkarılmış, bu Yönetmelik ile 4736 sayılı Kanun kapsamında toplu taşıma hizmetlerinden indirimli ve ücretsiz yararlanan kişilere ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amaçlanmıştır. Yönetmelik'in gerek "*Amaç ve Kapsam*" başlıklı 1'inci maddesi gerekse de "*Ücretsiz Seyahat Hakkından Yararlanacak Kişiler*" başlıklı 4'üncü maddesi dikkatle incelendiğinde Yönetmelik ile yeni muafiyet hükmü getirilmediği, sadece Kanun'da belirtilen kişiler hakkında düzenleme yapıldığı rahatlıkla anlaşılacaktır. Bu nedenle söz konusu Yönetmelik'e kıyasen başka yönetmeliklerle de muafiyet hükmü getirilebileceği tezi hukuki dayanaktan tamamen yoksundur.

4736 sayılı Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen hizmet bedelleri hakkında köklü değişiklikler yapılmış, kamu kurumlarının kendi iç düzenlemeleri ile bir kısım kişi ve kurumların kamu hizmetlerinden faydalanmada diğer kişilerden daha avantajlı olmasının önüne geçilmiştir. Kanun veya Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Bakanlar Kurulu kararları haricinde kamu hizmetlerinin bazı kişilere ücretsiz veya indirimli sunulması mümkün değildir. Kanunda muafiyet tanıma yetkisi açıkça Bakanlar Kurulu'na verildiğinden söz konusu husus hakkında Belediye tarafından yönetmelik çıkarılması da yapılan işlemi hukuka uygun hale getirmede yeterli değildir.

BULGU 11: Harcamalara Katılma Paylarının Mevzuata Aykırı Şekilde Tahakkuk Ettirilmesi

Kurum Gelir Hesaplarında yapılan incelemeler neticesinde; belediyece yol, su, kanalizasyon tesisleri yapılması nedeniyle, bunlardan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden alınan harcamalara katılma paylarının Kanun'da öngörülen şekilde hesaplanmadığı, yapılan yatırımlardan yararlanan gayrimenkul sahiplerinin tamamı yerine sadece yeni yapılan binalardan katılma payı tahakkuk-tahsilâtının yapıldığı, Belediye Meclis Kararı ile yeni bir hesaplama biçimi belirlenerek tahakkuk kayıtlarının yapıldığı tespit edilmiştir.

Harcamalara katılma paylarının neler olduğu, hangi durumlarda alınacağı, hesaplamanın nasıl yapılacağı gibi hususlar 26.05.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "*Harcamalara Katılma Payları*" başlıklı Üçüncü Kısmında ayrıntılı bir şekilde anlatılmıştır.

Kanun'un 86, 87 ve 88'inci maddelerinde katılma paylarının çeşitleri ve hangi durumlarda alınacağı belirtilmiş, 89'uncu maddesinde ise payların nasıl hesaplanacağı hüküm altına alınmıştır. Söz konusu maddede harcamalara katılma payının yapılan hizmet için katılan giderin tamamı olduğu, peşin ödemelerde %25 tenzilat yapılabileceği, alınacak pay tutarının bina ve arsa vergi değerinin %2'sini geçemeyeceği ifade edilmiş, Bakanlar Kurulunun bu oranları belli bir tutara kadar indirmeye ve paylar itibariyle farklılaştırma yapmaya yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "*Payların Tahakkuk Şekli*" başlıklı 90'inci maddesinde ise hesaplanan katılma paylarının ilgili gayrimenkullerin vergi değerlerine oranlanarak dağıtılıp tahakkuk

ettirileceği ifade edilmiştir.

Kanun'un 94'üncü maddesinde harcamalara katılma paylarının uygulanmasına ilişkin usul ve esasların İçişleri Bakanlığınca çıkartılacak bir yönetmelik ile düzenleneceği belirtilmiş, bu kapsamda 21.08.1981 tarih ve 17435 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları İle İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik'te de, Kanun'da belirtilen hususlara değinilmiş, bazı hususlarda detaylı açıklamalar yapılmıştır.

Yukarıda da belirtildiği üzere harcamalara katılma payının yapılan hizmet sonrasında gerçek gider üzerinden hesaplanması ve alınacak pay tutarının gayrimenkullerin vergi değerlerine oranlanarak dağıtılması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde Kurum tarafından yukarıda yer alan Kanun ve Yönetmelik hükümlerine uygun işlem yapılmadığı, harcamalara katılma paylarının 2464 sayılı Kanun'da belirtilen usuller ile hesap ve tahakkuk ettirilmediği görülmüştür. Elazığ Belediye Meclisinin söz konusu hususta 2015/108 sayılı Meclis Kararı'nı aldığı, bu Karar ile harcamalara katılma payının inşaat alanı ve emlak vergisine esas birim maliyetlerin çarpımı sonucu bulunan tutar üzerinden %4 oranında (%1,5 Yol, %1,5 Kanal, %1 Su) alınacağını hükme bağlandığı görülmüştür. 2015 yılında Belediye tarafından bu hesaplama yöntemi ile 11.923.748,36 TL harcamalara katılma payı tahakkuk ettirilmiş, ancak fiilen yapılan yol, su ve kanalizasyon harcamalarına ilişkin gider hesapları hiç dikkate alınmamıştır.

Harcamalara katılma paylarının hesap ve tahakkuk usulü 2464 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca çıkarılan yönetmelikte tereddüde mahal vermeyecek şekilde düzenlenmiştir. Kanun'da hesaplama konusunda Bakanlar Kuruluna bazı yetkiler verilmiş ise de bu yetkiler yine Kanun'la sınırlandırılmıştır. Kanun'da açıkça yazılı bir husus, hesaplama ve tahakkuk yöntemi hakkında belediye meclis kararı ile değişiklik yapılması ise mümkün değildir. Kanun'da belediye meclislerine bu yönde verilmiş bir yetki bulunmamaktadır. Bu nedenle yol, su ve kanalizasyon hizmetleri için yapılan gerçek giderler nazara alınmadan emlak vergisine esas yapı maliyeti ve inşaat alanı üzerinden hesaplanan tutar üzerinden sadece yeni yapılan binalardan harcamalara katılma payı alınmasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Denetim raporu kapsamında 02.04.2015 tarih ve 2015/108 nolu Meclis kararımız düzeltilerek yeniden düzenlenmiştir. (Ek-9 İmar ve Şehircilik

Müdürlüğünün, İşletme ve İştirakler Müdürlüğünün yazıları ve Mali Hizmetler Müdürlüğünün Ek-1 deki yazısı)” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında hatalı Meclis Kararının düzeltildiği belirtilmişse de yeni Meclis Kararına cevap ve eklerinde yer verilmemiştir. Kurum cevabı ve eklerinden, düzenlemenin yapılıp yapılmadığı, yapıldı ise düzenlemenin bulguda belirtilen hususu karşılayıp karşılamadığı anlaşılammıştır. Bu nedenle konunun sonraki denetim dönemlerinde takibine devam edilecektir.

BULGU 12: Kurum Yemekhane ve Yiyecek Yardımı İşlemlerinin Mevzuata Aykırı Gerçekleştirilmesi

Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin incelenmesi neticesinde; Kurum yemekhane hizmetlerinin ve yiyecek yardımı işlemlerinin mevzuata uygun gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun “*Yiyecek yardımı*” başlıklı 212'nci maddesinde aynen:

“Devlet memurlarının hangi hallerde yiyecek yardımından ne şekilde faydalanacakları ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esaslar Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının birlikte hazırlayacakları bir yönetmelik ile tespit olunur.”

hükmü yer almaktadır.

Söz konusu madde uyarınca hazırlanarak 19.11.1986 tarihli ve 86/11220 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği'nde, devlet memurlarının yiyecek yardımından hangi hallerde, ne şekilde faydalanacakları ve yardımın uygulanması ile ilgili usul ve esaslar belirlenmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in 3'üncü maddesinde, yemek yardımının yemek verme şeklinde yapılacağı ve bu yardım karşılığında nakden bir ödemede bulunulmayacağı, 5'inci maddesinde ise, kurum bütçelerine yiyecek yardımı karşılığı olarak konulan ödeneğin, memurlara yemek vermek üzere kurulan yemek servisi, yardım sandığı, dernek veya bu mahiyetteki kuruluşa ödeneceği ve yemek servisinin, yiyecek yardımından faydalanabilecek personel sayısının asgari 50 olması ve yemekhane için elverişli yer bulunması şartıyla

atamaya yetkili amirin onayı ile kurulacağı belirtilmiş bulunmaktadır.

Elazığ Belediye Meclisinin 03.02.2015 tarih ve 2015/63 sayılı Kararı ile Yemekhane ve Yemek Servisi Yönetmeliği kabul edilmiş ve yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu Yönetmelik'te yemekhane ile yemek servislerinin yönetimi ve işletilmesi ile ilgili ayrıntılı açıklamalara yer verilmiştir.

Yapılan incelemelerde yemekhane ve yiyecek yardımı işlemlerinin mevzuata uygun gerçekleştirilmediği görülmüştür. Mevzuata aykırı olmasına ve yemekhane kurulmasına rağmen yiyecek yardımı kapsamında memurlara günlük 20 TL'nin üzerinde yemek fişi (yemek kuponu) verilmiştir. Yemekhane hizmetlerinden faydalanan personel tarafından yemek başına 5 TL ödemede bulunulmuş, yapılan ödemeler emanet hesaplarına alınarak yemekhaneden sorumlu kişiler tarafından yemekhane hizmetleri için kullanılmıştır. Ayrıca bu tutarların haricinde bütçeden yemekhane giderlerine katkıda bulunulmuş, et ve gıda alımları yapılmıştır. 2015 yılında memurlara yemek kuponu şeklinde 2.207.681,75 TL ödemede bulunulduğu, bu tutardan yemek kesintisi adı altında 151.004,32 TL kesinti yapıldığı görülmüştür. Ayrıca Kurum bütçesinden yemekhane hizmetleri için 146.767,94 TL harcama yapılmış, personelden ise 320.745,00 TL tahsilât gerçekleştirilmiştir.

Devlet memurlarına yemek fişi veya yemek kuponu alım ihaleleri gerçekleştirmek suretiyle yemek yedirilmesine imkân bulunmamaktadır. Kaldı ki Kurumda yemekhane kurulmuş ve personelin hizmetine sunulmuştur. Bütçeden devlet memurlarına yemek yardımı yapılması mümkündür. Ancak bu yardımın yemek kuponu şeklinde memura verilmemesi, yemek maliyetlerinin yarısını aşmamak üzere yemek servisine aktarılması gerekmektedir. Memurlardan alınacak yemek bedelleri de bu aktarım tutarına, yemek maliyetlerine ve bütçe uygulama tebliğlerine göre hesaplanmalı ve tahsil edilmelidir. Hem yemekhane kurulması, hem memura yemek kuponu verilmesi, hem personelden yemek maliyeti tutarında tahsilât yapılması, hem de bütçeden yemekhaneye malzeme alınması mevzuatın yemekhane kurulması ve yiyecek yardımı yapılması hususlarındaki hükümlerine uygun bir işlem değildir.

Kamu idaresi cevabında; “Bahse konu raporda; mevzuata aykırı olmasına ve yemekhane kurulmasına rağmen yiyecek yardımı kapsamında memurlara günlük 20,00 TL üzerinde yemek fişi (yemek kuponu) verildiği, yemekhane hizmetlerinden faydalanan personel tarafından yemek başına 5 TL ödemede bulunulduğu, yapılan ödemelerin emanet hesaplarına alınarak yemekhaneden sorumlu kişiler tarafından yemekhane hizmetleri için

kullanıldığı, ayrıca bu tutarların haricinde bütçeden yemekhane giderlerine katkıda bulunulduğu, et ve gıda alımları yapıldığı, 2015 yılında memurlara yemek kuponu şeklinde 2.207.681,75 TL ödemede bulunulduğu, bu tutardan yemek kesintisi adı altında 151.004,32 TL kesinti yapıldığının görüldüğü, ayrıca kurum bütçesinden yemekhane hizmetleri için 146.797,94 TL harcama yapıldığı, personelden ise 320.745,00 TL tahsilat gerçekleştirildiği, Devlet memurlarına yemek fişi veya yemek kuponu alım ihaleleri gerçekleştirmek suretiyle yemek yedirilmesine imkân bulunmadığı, Kaldı ki Kurumda yemekhane kurulmuş ve personelin hizmetine sunulduğunun da görüldüğü belirtilmiş ve bütçeden Devlet memurlarına yemek yardımı yapılması mümkünse de bu yardımın yemek kuponu şeklinde memura verilmemesi, yemek maliyetlerinin yarısını aşmamak üzere yemek servisine aktarılması gerekmekte olduğu vurgulanmıştır.

Memurlardan alınacak yemek bedelleri de bu aktarım tutarına, yemek maliyetlerine ve bütçe uygulama tebliğlerine göre hesaplanmalı ve tahsil edilmelidir. Hem yemekhane kurulması, hem memura yemek kuponu verilmesi, hem personelden yemek maliyeti tutarında tahsilat yapılması, hem de bütçeden yemekhaneye malzeme alınması mevzuatın yemekhane kurulması ve yiyecek yardımı yapılması hususlarındaki hükümlerine uygun bir işlem değildir." denilmektedir. Belediyemiz bünyesinde görev yapan memur personele 2015 Yılı için yemek yedirilmesi hizmet alım işi 10.12.2014 tarihinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında çalışmakta olan memurlara 19.11.1986 tarihli ve 86/11220 sayılı Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğine uygun olarak ihalesi yapılmıştır. İhale Onay Belgesi ve eklerinde görüleceği üzere Belediyemiz bünyesinde görev yapan memur personele yemek yedirilmesi hizmet alım işi olup, bulgu maddesinde belirtildiği gibi memura yemek kuponu verilmesi şeklinde ihalesi yapılmamıştır. Ayrıca Memur personelden Maliye Bakanlığı tarafından 15 Ocak 2015 tarihli 29237 sayılı resmi gazetede yayımlanan 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği ve Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun K Cetvelinde belirtilen ek göstergelerine göre uygun olarak yemek kesintisi adı altında 151.004,32 TL kesinti yapılmıştır. Yine Belediyemiz Yemekhane hizmetlerinden faydalanan personel tarafından yemek başına 5,00 TL ödemede bulunulmuş, yapılan ödemeler emanet hesaplarına alınarak yemekhaneden sorumlu kişiler tarafından yemekhane hizmetleri için kullanılmıştır. Ayrıca bu tutarların haricinde bütçeden yemekhane giderlerine 146.797,94 TL sehven bütçeden harcama yapılarak katkıda bulunulmuş, et ve gıda alımları yapılmıştır. Bu tutar 333-Emanet Hesaplarından alınarak

bütçe geliri olarak kaydedilecektir. Yine Elazığ Belediye Meclisinin 03.02.2015 tarih ve 2015/63 sayılı Meclis Kararı ile yürürlüğe giren Yemekhane ve Yemek Servisi Yönetmeliği incelendiğinde görüleceği üzere memur için yemekhane açılmamıştır. (Ek-10 Yemekhane Yönetmeliği ve ihale belgeleri)” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında; 2015 yılı için memurlara yemek yedirilmesi hizmet alım işinin ihaleyle ve Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğine uygun yapıldığı, söz konusu ihalenin memur personele yemek yedirilmesi hizmet alım işi olduğu, memura yemek kuponu verilmesi şeklinde ihale yapılmadığı, ayrıca memur personelden Bütçe Uygulama Tebliği kapsamında kesintiler yapıldığı, yemekhane için bütçeden harcanan tutarların sehven yapıldığı, söz konusu tutarların bütçe geliri olarak kaydedileceği, ayrıca memur için yemekhane açılmadığı ifade edilmiştir.

Öncelikle, 03.02.2015 tarih ve 2015/63 sayılı Belediye Meclis Kararı ile kabul edilen Yönetmelik kapsamında Kurumda yemekhane kurulmuş ve işletmeye açılmıştır. Yönetmelik ile söz konusu yemekhaneden faydalanmada memurlara bir engel getirilmediği gibi mezkûr yemekhaneden ücret mukabilinde memurların istifade ettiği hususunda da bir tereddüt bulunmamaktadır.

Memurlara yemek yedirilmesi hizmet alım işi ihaleyle yapılmış ancak Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğine uygun gerçekleştirilmemiştir. Zira mezkûr Yönetmelik’in 3’üncü maddesinde, yemek yardımının yemek verme şeklinde yapılacağı belirtilmiş olmasına rağmen ihaleyi kazanan firmadan yemek alımı yapılmamış, bunun yerine mezkûr şirket tarafından çalışılan her gün için memurlara verilen elektronik karta para yüklemesi gerçekleştirilmiştir. Zaten ihaleye ilişkin idari ve teknik şartnamede “*isteklinin en az 7 lokanta ile sözleşmesi olmalı*” şartı belirtilerek yükleniciden doğrudan yemek hizmeti alınmayacağı ifade edilmiştir.

Bununla birlikte cevap yazısında bütçeden yapılan harcamaların sehven yapıldığı, iadesinin gerçekleştirileceği belirtilmesine karşın savunma ve eklerinde söz konusu hatanın düzeltildiğine ilişkin bir belgeye rastlanılamamıştır.

Kurum tarafından yemekhane kurulmuş ve tüm personelin hizmetine sunulmuştur. Bütçeden devlet memurlarına yemek yardımı yapılması mümkün olmakla birlikte söz konusu yardımın “*yemek verme*” şeklinde yapılacağı hususunda tereddüt bulunmamaktadır. Yemek

kuponu, ticket veya elektronik karta para yükleme şeklinde yemek yardımı yapılabilmesi mümkün değildir. Kurum tarafından hem yemekhane kurulması, hem memurlara verilen elektronik kartlara yemek yardımı kapsamında para yüklenmesi, ayrıca yemek hizmetinden faydalanan personelden yemek maliyeti tutarında tahsilât yapılması, hem de bütçeden yemekhaneye malzeme alınması hususları Yönetmelik'te belirtilen yemek yardımının mevzuata aykırı uygulanmasına sebebiyet vermiştir.

BULGU 13: Sözleşmeli Personele Ödenen Sosyal Denge Tazminatının Sosyal Güvenlik Kapsamında Prime Esas Kazanca Dâhil Edilmemesi

Sosyal Güvenlik Kurumuna ödenen prim giderlerinin incelenmesi sonucunda; sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminat ödemelerinin prime esas kazanca dâhil edilmediği, bu suretle işveren ve işçi hisselerinin eksik hesaplandığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde belediye ve bağlı kuruluşlar tarafından sözleşme ile personel çalıştırılabileceği, bu personel hakkında bu Kanun'la düzenlenmeyen hususlarda 657 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümlerin uygulanacağı ifade edilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "*İstihdam şekilleri*" başlıklı 4'üncü maddesinin (B) bendinde sözleşmeli personel düzenlemesine yer verilmiş, söz konusu bendin son paragrafında sözleşmeli personel hakkındaki usul ve esasların Bakanlar Kurulu Kararı ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

06.06.1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yukarıda belirtilen Esas ve Usuller düzenlenmiş, söz konusu Esas ve Usullerin 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile 10'uncu ve 11'nci maddelerinde sözleşmeli personelin 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu hükümlerine tabi olacakları belirtilmiştir.

31.05.2006 tarih ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun "*Sigortalı Sayılanlar*" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanların bu kapsamda sigortalı sayılacağı ifade edilmiştir.

İçişleri Bakanlığı tarafından sözleşmeli personel istihdamı hakkında çıkarılan B.05.0.MAH.0.71.00.01 sayılı Genelge ile sözleşmeli personel hakkında ayrıntılı açıklamalar

yapılmış, Genelge'nin 7'inci maddesi ile Belediye ve bağlı kuruluşlarda istihdam edilen sözleşmeli personelin 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu hükümlerine tabi olacağı ifade edilmiştir. Genelge'de belirtilen aynı hüküm, idare ve personel arasında imzalanan tip sözleşme metnine de derç edilmiştir.

Ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından çıkarılan 2009/37 sayılı Genelge'nin 2.2.9'uncu maddesinde de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (B) bendi kapsamında geçici olarak sözleşme ile çalıştırılan personelin 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılacağı belirtilmiştir.

Bu düzenlemelere göre, 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesi kapsamında istihdam edilen sözleşmeli personelin 5510 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılacağı konusunda şüphe bulunmamaktadır.

5510 sayılı Kanun'un "*Prime Esas Kazançlar*" başlıklı 80'inci maddesinin birinci fıkrasında Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalıların prime esas kazançları hakkında açıklamalara yer verilmiş, (a) bendinin (2) numaralı alt bendinde prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit istihkakın prime esas kazanç hesabına dahil edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Fıkranın (b) bendinde istisna hükümleri açıklanmış, (c) bendinde ise bu istisnalar dışında her ne adla yapılırsa yapılsın tüm ödemeler ile aynı yardım yerine geçmek üzere yapılan nakdi ödemelerin prime esas kazanç tabi tutulacağı hüküm altına alınmıştır.

5510 sayılı Kanun'da sayılan ve Kanun'un yürürlük tarihinden sonra çıkan başka bir Kanun veya Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile getirilen istisnalar dışında sözleşmeli personele yapılan tüm ödemeler prime esas kazançta dahil edilecektir.

Belediye ve bağlı kuruluşlarda çalışan sözleşmeli personele temel olarak üç çeşit ödeme yapılmaktadır. Bunlar; sözleşme ücreti, ek ödeme ve sosyal denge ödemesidir. Sözleşme ücretinin prime esas kazançta dahil olduğu konusunda herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır. 375 sayılı KHK'nın Ek 9'uncu maddesi uyarınca ödenen ek ödeme hakkında ise aynı maddenin dokuzuncu fıkrası ile istisna hükmü getirilmiş ve bu ödemenin prime esas kazanç tutarına dahil edilmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Sosyal denge tazminat ödemesi 375 sayılı KHK'nın Ek 15'inci maddesinde düzenlenmiştir. Ne söz konusu maddede ne de bu maddede atıf yapılan 4688 sayılı Kanun'un

ilgili maddelerinde bu ödemenin prime esas kazancın tespitinde istisna edildiğine dair bir hüküm mevcuttur. Bu nedenle sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminatı ödemelerinin prime esas kazancın tespitinde dikkate alınarak prim matrahına eklenmesi gerekmektedir.

Kurum hesaplarında yapılan incelemede 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesi kapsamında istihdam edilen sözleşmeli personele Sosyal Denge Sözleşmesi kapsamında ödeme yapıldığı, ancak bu ödemelerin kişilerin prime esas kazançlarına dahil edilmeyerek prim matrahının düşük gösterildiği görülmüştür. Söz konusu ödemenin prime esas kazançta dahil edilmemesi Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) işçi ve işveren paylarının eksik hesaplanması ve ödenmesine sebebiyet vermiştir.

Kamu idaresi cevabında; "2014-2015 yılları için Sosyal Denge Tazminat Sözleşmesinin 14. maddesinde; "Sosyal Denge Tazminatı net olarak ödenir." denilmektedir. Bu nedenle Sosyal Denge Tazminatının prime esas kazançta dâhil edilmemesi sonucu fazla ödeme söz konusu olmamıştır. Prime esas kazançta dâhil edilmemesi Sosyal Güvenlik Kurumu işçi ve işveren paylarının eksik hesaplanması ve ödenmesine sebebiyet vermiştir. 2015 yılı için Sayıştay Denetçilerinin tavsiyesine uyulmuş, 2016 yılı Şubat ayından itibaren Sosyal Denge Tazminatı prime esas kazançta dâhil edilmiştir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında yapılan hata kabul edilmiş ve 2016 yılı Şubat ayından itibaren hatalı uygulamaya son verildiği ifade edilmiştir. Uygulamanın mevzuata uygun olarak gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği sonraki denetim dönemlerinde takip edilecektir.

BULGU 14: Kesinleşen Sayıştay İlam Hükümlerinin Yerine Getirilmemesi ve İlamlarda Belirtilen Kamu Zararlarının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

Kuruma ait yönetim dönemi hesabı ile 140- Kişilerden Alacaklar Hesabının incelenmesi neticesinde; Kurum 2004, 2005, 2007, 2008 ve 2009 yılı hesaplarının Sayıştay tarafından incelenerek kesin hükme bağlandığı, ancak bunlara ilişkin ilam hükümlerinden bazı maddelerin infazının gerçekleştirilmediği görülmüştür. Ayrıca 2012 yılı hesabının Sayıştay tarafından yargılandığı ancak Sayıştay ilamında tazmin hükmolunan tutarların muhasebe kayıtlarına alınmadığı tespit edilmiştir.

Anayasa'nın 160'ncü maddesinde sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme

bağlanmasının Sayıştay tarafından yapılacağı, bu kesin hükümler hakkında idari yargıya başvurulamayacağı ifade edilmiştir. Ayrıca Anayasa'nın 164'üncü maddesinde Sayıştay tarafından hesap yargılaması yapıldığı açıkça hüküm altına alınmıştır.

Gerek 21.02.1967 tarih ve 832 sayılı mülga Sayıştay Kanunu gerekse 03.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda Sayıştay Daireleri tarafından yapılan yargılama sonucunda ilam düzenleneceği, ilamın tebliğden itibaren belli süreler içerisinde temyiz edilebileceği, Temyiz Kurulunca verilen kararların kesin olduğu, Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra üç ay (yeni Kanun'da doksan gün) içerisinde yerine getirileceği, ilamlarda gösterilen tazmin miktarı sorumlular tarafından rızaen ödenmez ise 09.06.1932 tarih ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine başvurulacağı, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin (en büyük amirlerin) sorumlu olduğu, Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında “aylığın yarım ödenmesi”, “görevden uzaklaştırma”, “soruşturma” ve “kovuşturma” hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Bununla birlikte 832 sayılı mülga Sayıştay Kanunu'nun 65, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 78'inci maddesinde adli, idari ve askeri mahkemelerce verilen hükümlerin, Sayıştayın denetim yapmasına ve hükme bağlamasına engel olmadığı kesin bir şekilde ifade edilmiştir.

19.10.2006 tarih ve 26324 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 8'inci maddesinde kamu zararından doğan alacaklar için takibe yetkili birim tarafından alacak takip dosyası açılacağı; 9'uncu maddesinde Sayıştay ilâmına istinaden bildirilen kamu zararlarının ilâmda belirtilen sorumlular adına muhasebe hesaplarına kaydedileceği; 10'uncu maddesinde Sayıştay ilamlarının Sayıştay Kanunu'nda belirtilen usul ile tebliğ edileceği; 11. maddesinde, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanununda ihtiyatî haciz için öngörülen şartların varlığı ve kamu idaresi üst yöneticisinin de gerekli görmesi halinde, mahkeme kararı veya Sayıştay ilâmı tebliğ edilinceye kadar, alacaklı kamu idaresince kamu alacağını güvence altına almak amacıyla yetkili mahkemeden karar alınarak, sorumluların ve ilgililerin mal, hak ve alacakları üzerine ihtiyatî haciz konulacağı; 15'inci maddesinde ise Sayıştay ilamı ile hüküm altına alındığı halde rızaen ödenmeyen tutarların 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan düzenlemelere paralel hükümler Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 140- Kişilerden Alacaklar Hesabının anlatıldığı 100'üncü maddesinde de yer almaktadır. Söz konusu maddede ayrıntılı bir biçimde Sayıştay İlamı sonucu yapılacak kayıtlar, kesinleşme ve tahsilat durumlarında hangi usullerin izleneceği belirtilmiştir. Mezkûr maddede Sayıştay İlamları ile ortaya çıkan alacakların bu hesapta izleneceği, ilamın kesinleştiği bildirilinceye kadar sorumlulardan icraya müracaat edilmeksizin tahsilinin izleneceği, ilamın kesinleştiğinin bildirilmesi ile birlikte icra takibine başlanacağı hüküm altına alınmıştır.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nda mahkeme ilamı üzerine icra dairesine nasıl başvurulacağı ve ilamlı icralarda neler yapılacağı, ödeme, taksitlendirme ve haciz yöntemleri detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Kurum hesaplarında yapılan incelemelerde 2004, 2005, 2007, 2008, 2009 ve 2012 hesaplarının Sayıştay tarafından denetlendiği, bunlardan 2012 hesabı haricindeki ilamların genel olarak kesinleştiği görülmüştür. Bu incelemeler sonucunda aşağıda yer alan bulgulara ulaşılmıştır.

- 2004 yılı hesabına ilişkin ilamda yer alan 15.443,50 TL'lik tazmin tutarının kesinleşmesinin üzerinden yaklaşık 10 yıl geçmesine rağmen 2015 yılı sonu itibariyle infaz edilmediği,
- 2005 yılı hesabına ilişkin ilamda yer alan 5.335,32 TL'lik tazmin tutarının kesinleşmesinin üzerinden yaklaşık 8 yıl geçmesine rağmen 2015 yılı sonu itibariyle infaz edilmediği,
- 2007 yılı hesabına ilişkin ilamda yer alan 16.591,92 TL'lik tazmin tutarının birçok maddesinin kesinleşmesinin üzerinden yaklaşık 5 yıl geçmesine rağmen 2015 yılı sonu itibariyle infaz edilmediği,
- 2008 yılı hesabına ilişkin ilamda yer alan 73.792,11 TL'lik tazmin tutarının kesinleşmesinin üzerinden yaklaşık 2 yıl geçmesine rağmen 2015 yılı sonu itibariyle infaz edilmediği,
- 2009 yılı hesabına ilişkin ilamda yer alan 3.307,62 TL'lik tazmin tutarının kesinleşmesinin üzerinden yaklaşık 4 yıl, 54.362,60 TL'lik tazmin tutarının ise kesinleşmesinin üzerinden yaklaşık 1 yıl geçmesine rağmen 2015 yılı sonu itibariyle infaz edilmediği tespit edilmiştir.

- 2012 yılı hesabı ise Sayıştay Dairesinde yargılanmış ve söz konusu hesaba ilişkin ilam düzenlenerek Kuruma gönderilmiştir. Her ne kadar mezkûr ilam kesinleşmemiş ise de Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan hükümler gereğince ilamın tebliği ile birlikte muhasebe kayıtlarında gösterilmesi gerekmektedir. İlamın 7'nci maddesinin (D) bendi ile 256.349,89 TL tutarında tazmin hükmü verilmesine karşın, bu tutar muhasebe kayıtlarına alınmamış ve Sayıştay İlamları Cetvelinde gösterilmemiştir. Bu husus 140 Kişilerden Alacaklar Hesabının yukarıda yazılı tutar kadar eksik gösterilmesine neden olmuştur.

Anayasa Mahkemesinin 27.12.2012 tarih ve 2012/102 E. 2012/207 K. sayılı Karar'ında, Sayıştayın kesin hükme bağlama fonksiyonunun yargısal bir faaliyet olup olmadığı incelenmiş ve hesap ve işlemlerin kesin hükme bağlanması yargısal bir faaliyet olarak değerlendirilmiştir. Mezkûr Karar'da Sayıştayın, 1961 Anayasası'nda "Yürütme" bölümünün "İktisadi ve Mali Hükümler" alt başlığında yer aldığı, ancak 1982 Anayasa'sında yeri değiştirilerek "Cumhuriyetin Temel Organları" başlıklı üçüncü kısmının, "Yargı" başlıklı üçüncü bölümüne alındığı ifade edilmiştir. Ayrıca yargısal faaliyetin, kanunla kurulan bağımsız ve tarafsız kuruluşlar tarafından, hukuki uyumsuzlukların ve hukuka aykırılık iddialarının özel yargılama usulleri izlenerek çözümlenmesi ve kesin hükme bağlanması faaliyeti olarak tanımlanması gerektiği belirtilmiştir. Anayasa'nın 160'ıncı maddesi kapsamında Sayıştay kararlarının kesin hüküm ifade ettiği, 164'üncü maddesinde ise hesap yargılamasından bahsedilerek Sayıştayın, sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin olarak verdiği kararların yargısal kimliğe sahip olduğunun gösterildiği ifade edilmiştir. Karar'da aynen:

"Bütün bu açıklamalar dikkate alındığında, Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet icra ettiği ve bu çerçevede verilen kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olduğu, kesin hüküm vermesi nedeniyle bunu sonuçsuz veya etkisiz kılacak şekilde gerek idari gerekse yargısal makamlar nezdinde herhangi bir karar alınmasının söz konusu olamayacağı sonucuna ulaşılmaktadır."

denilerek Sayıştay ilamlarının yargısal karar niteliğinde olduğu, tüm kişi, kurum ve yargı organlarının buna aykırı işlem yapmamaları gerektiği açıkça ifade edilmiştir.

Yargıtay 8. Hukuk Dairesi E. 2014/13958, K. 2015/19340, T. 27.10.2015 tarih ve sayılı Kararında da; özel yasasındaki mevcut düzenleme nazara alınarak, eda hükmü içeren ve kesinleşen Sayıştay Kararı ile ilamların icrası yolu ile takip yapılabileceği ifade edilmiştir.

Gerek Anayasa hükümleri, gerek 6085 sayılı Sayıştay Kanunu gerekse Anayasa Mahkemesi tarafından yukarıda bahsedilen Karar doğrultusunda Sayıştay tarafından sorumluların hesap ve işlemlerinin yargılanması ve kesin hükme bağlanması faaliyetinin yargısal bir faaliyet olduğu konusunda şüphe bulunmamaktadır. Bu kararlar doğrultusunda verilen ilamlar mahkeme ilamı niteliğindedir. Söz konusu ilamların kanunlarda belirtilen süre ve usul ile infaz edilmesi bir zorunluluktur. Bu ilam hükümlerini yerine getirmekten sorumlu ve görevli olan üst yönetici, icra dairesi veya herhangi bir kişi, kurum ya da yargı organının bu ilam hükmünün infazını engelleyecek veya geciktirecek şekilde hüküm tesis etmesi mümkün değildir.

Buna göre; Sayıştay ilamı ile tespit edilen kamu zararlarının ilamın Kuruma tebliği ile birlikte muhasebe kayıtlarına alınması gerektiği konusunda şüphe bulunmamaktadır. 2012 yılı hesabına ilişkin ilamda tazminine hükmolunan 256.349,89 TL'lik tutar muhasebe kayıtlarına alınmadığından 140 Kişilerden Alacaklar Hesabı mali tablolarında söz konusu tutar kadar eksik gösterilmiştir. Diğer yıllara ilişkin ilamlarda belirtilen tazmin tutarları her ne kadar muhasebe kayıtlarına alınmış ise de bu tazmin tutarlarından bir kısmı yanlış kişiler adına kaydedilmiş, birçoğu ise kesinleşmesinin üzerinden uzun bir zaman geçmesine rağmen infaz edilmemiştir.

Yukarıda da açıklandığı üzere Sayıştay İlamları mahkeme ilamı niteliğindedir ve bunların hükümlerinin yerine getirilmesinden üst yöneticiler sorumludur. Hiçbir kişi, kurum ya da yargı organının bu ilam hükümlerinin infazını engelleyecek veya geciktirecek şekilde hüküm tesis etmesi mümkün değildir. İlamların infazına ilişkin yasal sürelerin bitmesinin üzerinden uzun süreler geçmesine rağmen 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil cihetine gidilmemesi hukuka uygun olmadığı gibi sorumlu kişiler aleyhine çeşitli yaptırımlara da sebebiyet verebilecektir.

Kamu idaresi cevabında; “İlgi Denetim raporunda, İdaremizin 2004, 2005, 2007, 2008 ve 2009 yıllarına ait Sayıştay ilamlarının kesin hükme bağlandığı halde infazının yapılmamış olduğunun eleştirildiği görülmektedir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu ilamların infazında uygulanacak kuralları832 sayılı

Kanuna göre daha net tanımladığından ve 2004 sayılı İcra İflas Kanunu ‘na göre ilamların infazını öngördüğünden Hukuk İşleri Müdürlüğümüzce gerekli takip işlemleri yapılmıştır. İlamlarda yer alan kamu zararına %10 faizi de ilave edilerek yapılan icra takipleriyle infaz işlemlerine başlanmış, ayrıca Kamu Zararının Tahsiline ilişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 8inci maddesi kapsamında kamu zararları Muhasebe kayıtlarımızda 140-kişilerden alacak hesaplarına işlenmiştir. (Ek-1 Hukuk İşleri Müdürlüğü ve Mali Hizmetler Müdürlüğü’nün konu hakkında sunmuş olduğu bilgi ve belgeler)” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabı ve eklerinde yapılan incelemelerde;

- 2004, 2005 ve 2007 yıllarına ilişkin ilamlarının infazının 2016 yılında,
- 2009 yılı ilamında yer alan 5’nci maddeye ilişkin tahsilatın 2012 yılında gerçekleştirildiği,
- 2008 yılına ilişkin ilamın infazı için icra dairesi nezdinde işlemlerin başlatıldığı
- 2008 yılına ilişkin ilamın 2’nci maddesinin Sayıştay Temyiz Kurulu tarafından bozularak Dairesine tevdi edildiği,
- 2012 yılına ilişkin ilamda bulunan 256.349,89 TL tazmin tutarının 2016 yılında muhasebe kayıtlarına alındığı

tespit edilmiştir.

Öncelikle muhasebe kayıtlarına alınması gereken 2012 yılı ilamına ilişkin 256.349,89TL’lik tutar 2015 mali yılı bittikten sonra kayıtlara alındığından 2015 yılı mali tablolarında 140 Kişilerden Alacaklar Hesabının tam ve doğru gösterildiğine ilişkin kanaat oluşmamıştır. Bununla birlikte Kurum tarafından her ne kadar geçmiş yıllara ilişkin infaz ve icra takip işlemleri bildirilmişse de söz konusu infaz ve takip işlemleri ilamların infazına ilişkin yasal sürelerin bitmesinin üzerinden uzun süreler geçtikten sonra gerçekleştirildiğinden mevzuatın tam olarak uygulandığını söylemek mümkün değildir. Ayrıca icra işlemlerine başlanılmış olması, ilamın infaz edildiği anlamına gelmeyeceğinden kurum iş ve işlemleri ile muhasebe kayıtlarının mevzuata ve hukuka uygun, doğru ve güvenilir bilgi içerdiğine ilişkin kanaat oluşturulmasına yeterli olmamıştır.

8. EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****2015 YILI BİLANÇO**

A K T İ F L E R		P A S İ F L E R	
I- DÖNEN VARLIKLAR	201.626.658,20	III- KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	118.117.784,77
10 HAZIR DEĞERLER	5.569.970,77	30 KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	15.571.376,81
100 KASA HESABI	9.983,83	300 BANKA KREDİLERİ HESABI	15.571.376,81
102 BANKA HESABI	3.734.852,91	32 FAALİYET BORÇLARI	19.381.992,14
109 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	1.825.134,03	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	19.381.992,14
11 MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR	1.424,00	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	42.814.200,52
118 DİĞER MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR HESABI	1.424,00	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	5.689.539,61
12 FAALİYET ALACAKLARI	65.468.951,92	333 EMANETLER HESABI	37.124.660,91
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	35.296.210,33	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	31.507.905,10

121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	29.329.442,62	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	4.382.494,81
122 GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	803.193,01	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	16.955.941,88
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	40.105,96	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	955.631,98
14 DİĞER ALACAKLAR	2.605.082,83	368 VADESİ GEÇMİŞ, ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ VERGİ VE DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER HESABI	9.213.836,43
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	2.605.082,83	37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	8.823.576,53
15 STOKLAR	1.943.968,52	372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	8.823.576,53
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	1.943.968,52	38 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	18.733,67
16 ÖN ÖDEMELER	1.775.237,31	381 GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	18.733,67
165 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI	1.775.237,31		

19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	124.262.022,85	IV- UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	49.555.890,55
190 DEVREDEDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	124.262.022,85	40 UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	27.783.629,45
		400 BANKA KREDİLERİ HESABI	27.783.629,45
II- DURAN VARLIKLAR	1.351.075.859,51	43 DİĞER BORÇLAR	15.510.690,20
22 FAALİYET ALACAKLARI	7.482.019,31	438 KAMUYA OLAN ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ BORÇLAR HESABI	15.510.690,20
220 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	6.145.463,42	47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	6.261.570,90
222 GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	1.336.555,89	472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	6.261.570,90
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	22.436.889,07		
240 MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	21.276.779,70	V- ÖZ KAYNAKLAR	1.385.028.842,39
241 MAL VE HİZMET ÜRETEN KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	1.160.109,37	50 NET DEĞER	1.132.389.157,03
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	1.318.190.586,26	500 NET DEĞER HESABI	1.132.389.157,03

250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	604.706.985,86	57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	179.915.040,33
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	588.461.979,06	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	179.915.040,33
252 BİNALAR HESABI	78.324.527,95	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-1.013.527,11
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	10.519.208,33	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	-1.013.527,11
254 TAŞITLAR HESABI	14.110.330,83	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	73.738.172,14
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	6.212.706,18	590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	73.738.172,14
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-10.564.800,58		
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	26.419.648,63		
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0		
260 HAKLAR HESABI	2.537.018,65		

268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-2.537.018,65		
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	2.966.364,87		
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	2.966.364,87		
Aktif Toplam	1.552.702.517,71	Pasif Toplam	1.552.702.517,71
IX- NAZIM HESAPLAR	140.375.004,00	IX- NAZIM HESAPLAR	140.375.004,00
90 ÖDENEK HESAPLARI	1.775.237,31	90 ÖDENEK HESAPLARI	1.775.237,31
906 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN KULLANILACAK ÖDENEKLER HESABI	1.775.237,31	907 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN ÖDENEKLER HESABI	1.775.237,31
91 NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI	30.651.627,75	91 NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI	30.651.627,75
910 TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	30.651.627,75	911 TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	30.651.627,75
92 TAAHHÜT HESAPLARI	102.554.538,94	92 TAAHHÜT HESAPLARI	102.554.538,94
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	102.554.538,94	921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	102.554.538,94
99 DİĞER NAZIM HESAPLARI	5.393.600,00	99 DİĞER NAZIM HESAPLARI	5.393.600,00

990 KİRAYA VERİLEN DURAN VARLIKLAR HESABI	5.393.600,00	999 DİĞER NAZIM HESAPLAR KARŞILIĞI HESABI	5.393.600,00
GENEL TOPLAM	1.693.077.521,71	GENEL TOPLAM	1.693.077.521,71

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU			
Hesap	Düzy		
Kodu	I	GİDERİN TÜRÜ	BAKIYE
630	1	Personel Giderleri	42.571.383,45
630	2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	6.249.569,74
630	3	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	98.619.201,35
630	4	Faiz Giderleri	1.981.750,79
630	5	Cari Transferler	4.546.740,84
630	12	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	11.866.599,25
630	13	Amortisman Giderleri	13.101.819,23
630	14	İlk Madde ve Malzemeler	18.238.781,72
		GİDERLER TOPLAMI	197.175.846,37
Hesap	Düzy		
Kodu	I	GELİRİN TÜRÜ	BAKIYE
600	1	Vergi Gelirleri	30.322.736,37
600	3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	63.962.531,97
600	4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	2.041.287,25
600	5	Diğer Gelirler	174.587.462,92
		GELİRLER TOPLAMI	270.914.018,51
		FAALİYET SONUCU	73.738.172,14

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>