



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

AMASYA BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022

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

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

İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	14
7. DENETİM BULGULARI.....	14

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:Personel Durumu	2
Tablo 2:2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenek Tablosu	3
Tablo 3:2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4:2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8:Amortisman Ayrılmayan Kalemler	15
Tablo 9:Pazarlık Usulü İle Yapılan Mal Alım İşlerinde Ödenek Sınırı Aşımı	42

KISALTMALAR

COSO	Sponsor Kuruluşları Komitesi
INTOSAI	Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
TL	Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Amortisman Kayıt İşlemlerinde Hatalı Uygulamaların Olması
2. Tahsise Konu Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi
3. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Hatalı Kullanılması

B. Diğer Bulgular

1. Taşınmazların Kayıtlı Değeri Yerine Satış Bedeli Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması
2. Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi
3. Bazı İşletmelerin İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması
4. Belediyenin Kiraya Vermiş Olduğu Bazı İşyerlerinden Çevre Temizlik Vergisi Alınmaması
5. Belediyenin Kiraya Vermiş Olduğu Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Göstermesi
6. Tatil Günlerinde Çalışan İşyerlerinden Çalışma Ruhsatı Harcının Tahsil Edilmemesi
7. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması
8. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (b) bendinde öngörülen şartlar oluşmadığı halde pazarlık usulü ile ihaleye çıkılması
9. Mülkiyeti Belediyeye Ait Olan Bazı Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Encümen Kararı ile Kiraya Verilmesi
10. İhale Yoluyla Kiraya Verilmesi Gereken Taşınmazların İşgaliye Sözleşmesi Yoluyla Kullanılması
11. Meclis Kararı Olmaksızın ve Maliyet Hesabı Yapılmaksızın Tüm Mükelleflere İndirimli Su Hizmetinin Verilmesi
12. Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi
13. Servis Araç Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

14. Vergi ve Sigorta Primleri ile Kamu İdarelerine Ait Payların Mevzuatta Öngörülen Sürelerde Ödenmemesi

15. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

16. Harcamalara Katılma Paylarının Tahakkuk ve Tahsilinin Yapılmaması

17. Tapuda Mesken Olarak Görüldüğü Halde Fiilen İşyeri Olarak Faaliyet Gösteren Yerlerin Su Aboneliklerinin Hatalı Belirlenmesi

18. Sosyal Denge Sözleşmesinin Mali Konular Dışında Hükümler İçermesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 31 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Amasya Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 6 birim belirlenmiştir. Bunlar; Yazı İşleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Strateji Geliştirme Müdürlüğü ve İmar ve Şehircilik Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 1 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 17 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1:Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	471	150
Sözleşmeli Personel	0	7

Kadrolu İşçi	227	83
Geçici İşçi	0	1
Toplam	698	241
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	0	643

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 6 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

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

Tablo 2:2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenek Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yııldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0	43.075.000,00	4.116.299,20/ 1.443.299,20	45.748.000,00	31.493.091,28	14.254.908,72	0
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0	7.291.000,00	334.874,68/ 93.874,68	7.532.000,00	5.084.303,67	2.447.696,33	0
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0	83.690.000,00	68.759.450,00/ 18.459.450,00	133.990.000,00	129.999.044,01	3.990.955,99	0
04	Faiz Giderleri	0	5.850.000,00	6.300.000,00/ 0,00	12.150.000,00	12.147.427,63	2.572,37	0
05	Cari Transferler	9.802.000	7.086.000,00	1.136.000,00/ 426.000,00	17.598.000,00	4.259.955,17	1.736.044,83	11.602.000,00
06	Sermaye Giderleri	102.471.571,83	78.008.000,00	29.995.000,00/ 65.219.000,00	145.255.571,83	71.807.149,87	111.471,46	73.336.950,50
07	Sermaye Transferleri	0	0	0	0	0	0	0

08	Borç Verme	0	0	0	0	0	0	0
09	Yedek Ödenek	0	25.000.000,00	0,00/ 25.000.000,00	0	0	0	0
Toplam		112.273.571,83	250.000.000,00	0,00	362.273.571,83	254.790.971,63	22.543.649,70	84.938.950,00

Amasya Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 250.000.000,00 TL ödenek öngörölmüş olup önceki yıldan devreden 112.273.571,83 TL yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 362.273.571,83 TL olmuştur. Yıl içinde 254.790.971,63 TL bütçe gideri yapılmış, 22.543.649,70 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 84.938.950,00 TL ödenek ise 2022 yılına devretmiştir.

Tablo 3:2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	44.187.000,00	31.709.627,21	100.093,90	31.609.533,31	71,54
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	56.572.000,00	19.888.656,06	86.730,41	19.801.925,65	35,00
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	7.111.000,00	3.028.422,43	1.000,00	3.027.422,43	42,57
05- Diğer Gelirler	114.735.000,00	144.407.370,60	21.011,70	144.386.358,90	125,00
06- Sermaye Gelirleri	27.395.000,00	1.899.862,20	0,00	1.899.862,20	6,93
08-Alacaklardan Tahsilat	0	0	0	0	-
09- Red ve İadeler	0	0	0	0	-
Toplam	250.000.000,00	200.933.938,50	208.836,01	200.725.102,49	80,29

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %80,29 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%35), alınan bağış ve yardımlar (%42,57) ve sermaye gelirleri (%6,93) beklenenin çok altında, diğer gelirler ise (%125) beklenenin üstünde gerçekleşmiştir.

Tablo 4:2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	43.075.000,00	31.493.091,28	73,11

02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	7.291.000,00	5.084.303,67	69,73
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	83.690.000,00	129.999.044,01	155,33
04- Faiz Gideri	5.850.000,00	12.147.427,63	207,65
05- Cari Transferler	7.086.000,00	4.259.955,17	60,12
06- Sermaye Giderleri	78.008.000,00	71.807.149,87	92,05
07- Sermaye Transferleri	0	0	-
08- Borç Verme	0	0	-
09- Yedek Ödenekler	25.000.000,00	0	
Toplam	250.000.000,00	254.790.971,63	101,92

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %101,92 seviyesinde gerçekleşmiştir. Mal ve hizmet alım giderlerinde %155,33; faiz giderinde ise %207,65 oranında artış olmuştur. Faiz giderlerinde yaşanan artış büyük oranda borçlanma maliyetlerindeki artışlardan kaynaklanmaktadır. Personel harcamalarına ilişkin giderler ve cari transferler beklenenin altında gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Çeşidi	Gelirinin	2019 Yılı (TL)	2020 Yılı (TL)	2021 Yılı (TL)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
		(A)	(B)	(C)		
Vergi Gelirleri		16.027.246,02	18.981.612,81	31.709.627,21	18,43	67,05
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri		23.705.398,11	22.183.405,02	19.888.656,06	-6,42	-10,34
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler		7.271.996,46	4.328.509,37	3.028.422,43	-40,48	-30,04
Diğer Gelirler		88.756.887,06	105.752.833,68	144.407.370,60	19,15	36,55
Sermaye Gelirleri		1.516.610,89	23.576.277,63	1.899.862,20	1454,54	-91,94
Toplam		137.278.138,54	174.822.638,51	200.933.938,50	27,35	14,94
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)		155.302,12	577.796,82	208.836,01	272,05	-63,86
Net Toplam		137.122.836,42	174.244.841,69	200.725.102,49	27,07	15,20

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 26.480.260,8 TL’lik (%15,20) artış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde (%10,34), alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde(%30,04) ve sermaye gelirlerinde 21.676.415,43 TL (%91,94) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 12.728.014,40 TL (%67,5) ve diğer gelirlerde 38.654.536,92 TL (%36,55) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	26.768.943,32	29.669.660,07	31.493.091,28	10,84	6,15
SGK Devlet Prim Giderleri	5.309.711,94	4.810.429,48	5.084.303,67	-9,40	5,69
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	63.798.603,65	95.733.177,33	129.999.044,01	50,06	35,79
Faiz Giderleri	1.258.989,41	7.518.630,05	12.147.427,63	497,20	61,56
Cari Transferler	3.106.402,43	3.814.812,28	4.259.955,17	22,80	11,67
Sermaye Giderleri	18.818.836,57	48.584.294,27	71.807.149,87	158,17	47,80
Sermaye Transferleri	0	0	0	0	-
Toplam	119.061.487,32	190.131.003,48	254.790.971,63	59,69	34,01

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 64.659.968,15 TL (%34,01) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 1.823.431,21 TL (%6,15), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 273.874,19 TL (%5,69) arttığı görülmektedir. Ayrıca, mal alım ve hizmet giderlerinde 34.265.866,68 TL’lik (%35,79), faiz giderlerinde 4.628.797,58 TL’lik (%61,56) ve sermaye giderlerinde 23.222.855,60 TL’lik (%47,80) bir artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 201.378.689,12 TL, Faaliyet Geliri 203.679.508,76 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 2.300.819,64 TL olarak gerçekleşmiştir.

Amasya Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Yeni Anadolu Madencilik (Yeni Çeltek Kömür İşletmesi)	1.000.000,00	40.000,00	4
2	Eski Çeltek Kömür İşletmesi	50.000,00	500,00	1
3	AKSAV	1.002.400,00	1.002.400,00	100
4	Akab Birlik		3.764.687,29	
5	Organize Sanayii Bölgesi Amasya	58.333,33	17.500,00	30
6	Aksa Tamdaş Doğalgaz		SERMAYESİ ÖDENMEMİŞ -1 000 00,00	2

Belediyenin dolaylı hissedarı olduğu şirketi bulunmamaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

hazırlanmaktadır.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe

Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

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

hesabı icmal cetveli.

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin

hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci Kısımında "iç kontrol sistemi" düzenlenmiştir. Bu kısımda, iç kontrol sistemine ilişkin olarak; iç kontrolün tanımı ve amacı, kontrolün yapısı ve işleyişi, ön mali kontrol, mali hizmetler birimi, muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları, muhasebe yetkilisinin nitelikleri ve atanması, iç denetim, iç denetçinin görevleri, iç denetçilerin nitelikleri ve atanması, iç denetim koordinasyon kurulu, iç denetim koordinasyon kurulunun görevleri hususlarına yer verilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 55'inci maddesinde iç kontrol, "idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde

yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü" olarak tanımlanmıştır.

Kanun'un 56'ncı maddesinde iç kontrolün amaçları; Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini, kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini, her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini, karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini, varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını sağlamak olarak belirlenmiştir.

Kanun'un 55'inci maddesinin ikinci fıkrasında, *"Görev ve yetkileri çerçevesinde, mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standart ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standart ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir."* hükmü yer almaktadır. Buna göre Kamu İç Kontrol Standartları COSO modeli, INTOSAI Kamu Sektörü İç Kontrol Standartları Rehberi ve Avrupa Birliği İç Kontrol Standartları çerçevesinde Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmiştir.

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

Buna binaen, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş olup idarelerin, iç kontrol sistemlerinin oluşturulmasında, izlenmesinde ve değerlendirilmesinde dikkate almaları gereken Kamu İç Kontrol Standartları söz konusu Tebliğ ekinde yayımlanmıştır.

İdarede, kurumsal risk yönetimi ve iç kontrol sisteminin bileşenleri ile değerlendirilmesi ve etkinliğine ilişkin yapılan incelemelerde aşağıdaki hususlar ortaya konulmuştur.

- İç Kontrol sistemi ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenildiği ve desteklendiği, 2021-2023 İç Kontrol Uyum eylem planı hazırlanarak yönetici ve personeller düzeyinde farkındalık oluşturulduğu değerlendirilmiştir.
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in Ek 1'inde yer alan "Etik Sözleşmesi" nin tüm personele imzalatıldığı ve personelin özlük dosyasında yer aldığı görülmüştür.
- Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenmiş, organizasyon yapısı içerisinde tüm birimlere ait görev, yetki ve sorumluluklara ilişkin çalışma yönetmelikleri Belediye Meclisinden geçirilmiş, şeffaflık ilkesi gereğince kurum WEB sayfasında Stratejik Yönetim Modülü altında yayınlanmıştır.
- Yetkiler ve yetki devrinin sınırları açıkça belirlenerek Kurum bünyesinde yetki ve yetki devrinin sınırlarının açıkça belirlendiği imza yetkileri yönergesinin bulunduğu görülmüştür.
- Kamu İç Kontrol Standartlarında tanımlandığı şekliyle görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesi kısmen dikkate alınmış, Kurum bünyesinde mali/parasal nitelikteki işlemlerde personel yeterliliği dikkate alınarak hassas görevlerde görevler ayrılığı ilkesine kısmen uyulmuştur.
- Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiştir.
- Stratejik Plan tüm birimlerin ve personelin katkılarıyla mevzuata uygun hazırlanmış, 2020-2024 Stratejik Plan ve Performans Programı hazırlama süreç yöntemi ve danışmanlık hizmet alımı 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21/f maddesi gereği pazarlık usulü ile yapılarak idarenin çalışmalarına bu konuda katkıda bulunulmuştur.
- Performans Programı mevzuata uygun olarak hazırlanmış, şeffaflık ilkesi gereği Kurum Web sayfasında Stratejik Yönetim Modülü altında yayınlanmıştır. Bütçe, Stratejik Plan ve Performans Programına uygun olarak hazırlandığı belirlenmiştir.
- İdare iç kontrol riskleri belirlememiştir.
- Kontrol Faaliyetinin uygulanması için sorumlular belirlenmemiştir.

➤ Kurumca Ön Mali Kontrol Usul ve Esaslarına İlişkin Yönerge yayınlanarak Mali Hizmetler Müdürlüğü bünyesinde Ön Mali Kontrol Sisteminin; Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile Yönerge hükümlerine göre yürütüldüğü görülmüştür.

➤ Hassas Görevler Yönergesi ve Rehberi hazırlanarak Hazırlık Grubu üyeleri tarafından tüm birimlerde Hassas Görevlerin belirlenmesi çalışmalarında son aşamaya gelindiği görülmüştür.

➤ Kurumda ihtiyaç analizine dayalı eğitim planlaması yapılmamıştır.

➤ Süreç çalışması kapsamında ana süreçler, alt süreçler ve süreç hiyerarşisi (iş akış şemaları) çalışmalarının halen devam ettiği, tüm birimlerde işlerin iş tanımları, işlerin süreçleri ve/veya iş akış şemaları çalışmalarının halen devam etmekte olduğu, uyum eylem planındaki tamamlanma tarihlerinin 2022 yılı olarak belirlendiği görülmüştür.

➤ Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmadığı anlaşılmıştır.

➤ Faaliyet Raporunda faaliyet sonuçları ve değerlendirmelerine yer verilmiş, İdare Faaliyet Raporu Nisan ayı Belediye Meclisinde görüşülmesi sonrasında kurum WEB sayfasında yayınlanarak kamuoyuna duyurulmuştur.

➤ İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu üst yönetici onayı ile görevlendirilmiştir.

2021-2023 İç Kontrol Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır. Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçlarının Strateji Geliştirme Müdürlüğü tarafından izlendiği-görülmüştür.

➤ Kurumda İç Denetim Birimi bulunduğu, norm kadroya göre 3 İç denetçi kadrosu bulunduğu ve halen 2 İç denetçinin görev yaptığı anlaşılmıştır.

➤ Kurumda kullanılan SAYSİS Otomasyon sistemi içerisinde veri kayıt ve dosyalama sistemi bulunduğu, Stratejik Planlama ve performans programında öngörülen hedef ve göstergelerin sonuçlarının veri kayıt sisteminde izlenmediği anlaşılmıştır.

Amasya Belediyesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları başlatılmış olmakla birlikte iç kontrol sisteminin sürekliliği ve etkinliğinin sağlanmasını teminen Üst Yönetici tarafından işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesi

sorumluluğu kapsamında yukarıda bahsedilen eksikliklerin giderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Ortaya konulan eksiklik ve saptamalar çerçevesinde üst yönetim ve kurum personeline iç kontrol sisteminin sahiplenilmesi, etkinliği ve işleyişi için gerekli çalışma ve faaliyetlerin, öngörülen mevzuat, standart ve kurallara göre yürütülmesi gerekmektedir.

Ayrıca, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik gereğince stratejik planın hizmet alım yöntemine başvurmak yerine bilfiil kamu idaresince ve idarenin kendi çalışanları tarafından hazırlanması daha uygun olacaktır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Amortisman Kayıt İşlemlerinde Hatalı Uygulamaların Olması

Amasya Belediyesi muhasebe hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 25 hesap grubunda kayıtlı bir kısım duran varlık için amortisman ayrılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendinde, bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının niteliğini açıklayan 202'nci maddesinde bu hesabın, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Söz konusu Yönetmelik'in 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının işleyişini açıklayan 203'üncü maddesine göre maddi duran varlıklar hesapları için ayrılan amortisman tutarları yıl sonunda bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedilmelidir.

Yapılan incelemede; bazı maddi duran varlıklar için amortisman ayrılmadığı görülmüştür. Bahse konu maddi duran varlıklara ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 8:Amortisman Ayrılmayan Kalemler

Hesap Kodu	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)
251	Su İsale Hatları	55.778.095,60
251	Kanalizasyon Hatları	21.491.048,20
251	Tüneller	172.870,00
251	Köprüler	5.720.204,58
251	Alt Geçitler	201.780,00
251	Üst Geçitler	171.741,92
251	Yollar	117.027.560,24
251	Su Kuyuları	45.250,00
251	Teleferik Hatları ve İstasyonları	608.290,00
251	Meydanlar	892.397,00
251	Parklar ve Yeşil Alanlar	11.528.520,39
251	Mesire Yerleri	177.472,00
251	Otoparklar	11.307.624,96
251	Pazar Yeri	1.657.465,96
251	Diğer Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri	156.151.666,53
252	Hizmet Binaları	17.093.608,52
252	Diğer	39.321.771,57
252	Müzeler,Sanat Galerileri	533.074,66
252	Spor Sahaları	531.000,00
252	Kültür ve Eğlence Merkezleri	5.050.226,46
253	Görüntüleme, Bilgi Toplama ve Takip Sistemleri	6.707,12
253	Tarım ve Ormancılık Makineleri	372.528,78
253	Kütüphane Mobilyaları	1.178,20
253	Basılı Yayınlar	71.358,78

256	Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı	19.128.478,82
TOPLAM		465.041.920,29

Söz konusu uygulamalar nedeniyle kurumun 2021 yılı mali tablolarında 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının hatalı görünmesine sebep olunmuştur.

BULGU 2: Tahsise Konu Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

İdare tarafından tahsisli kullanılan veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazlarının 500 Net Değer Hesabında takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesine göre, kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanlar yardımcı hesaplar itibarıyla izlenecek ve taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtları kapatılacaktır. Mezkur Yönetmelik'in 189'uncu maddesinde, tahsise konu edilen arazi ve arsalar tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden 250 Arazi ve Arsalar Hesabına alacak, 500 Net Değer Hesabına borç; tahsise konu edilen yeraltı ve yerüstü düzenleri tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına alacak, 500 Net Değer Hesabına borç ayrıca varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı 500 Net Değer Hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç; tahsise konu edilen binalar tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden bu hesaba alacak, 500 Net Değer Hesabına borç ve varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı 500 Net Değer Hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır. Tahsisli kullanılan taşınmazların tahsis işlemleri kaldırıldığında ise maliki idare tarafından ters kayıt ile ilgili maddi duran varlık hesaplarına borç, 500 Net Değer Hesaplarına alacak kaydı yapılarak muhasebeleştirilir.

İdareye tahsis edilen ve idare tarafından tahsisli kullanılan 14 adet taşınmaz bulunmaktadır.

Sonuç olarak, İdare tarafından tahsis edilen taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden ilgili maddi duran varlık hesapları ile 500.11. Tahsis Edilen Taşınmazlar muhasebe detay

kodunda, tahsisli kullanılan taşınmazların da yine 500.12. Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar muhasebe detay kodunda izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Hatalı Kullanılması

Amasya Belediyesine ait muhasebe kayıtları incelendiğinde; 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının mevzuatta belirtilen hususlar doğrultusunda kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı başlıklı 204'üncü maddesinde; ilgili hesabın, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanıldığı ifade edilmiştir.

Hesabın işleyişi başlıklı 205'inci madde de ise; gerek yılı içerisinde gerekse yıllara sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarlar, bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaplara, ödenecek tutar 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği belirtilerek tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarlar bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenmesi gereken bir işin geçici kabul işleminin onaylandığı tarihe kadar 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi ve geçici kabulü ile bu hesaptan çıkarılarak ilgili maddi duran varlık hesaplarına kaydının yapılması gerekmektedir.

İdareye ait muhasebe kayıtlarının incelenmesi neticesinde, yapılmakta olan yatırımlara ait giderlerin ilgili duran varlıklara aktarılincaya kadar 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmediği, duran varlıklara aktarıldığı tarihte 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına hem borç kaydı hem de alacak kaydı yapıldığı görülmüştür.

Yapılan uygulama 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Yönetmeliğe uygun kullanılmamasına ve yanıltıcı olmasına sebep olmaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınmazların Kayıtlı Değeri Yerine Satış Bedeli Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması

İhale edilerek satılan taşınmazların ilgili maddi duran varlık hesaplarına ilişkin çıkış kayıtlarının, kayıtlı değer yerine satış bedelinin esas alınarak muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 189'uncu maddesinde 250 Arazi ve Arsalar Hesabının işleyişi düzenlenmiştir. Mezkûr düzenlemeye göre taşınmaz satışlarına ilişkin yapılacak muhasebe kayıtlarında kayıtlı değer ile satış bedeli arasındaki olumlu farkın 600 Gelirler Hesabında, kayıtlı değer ile satış bedeli arasındaki olumsuz farkın ise 630 Giderler Hesabında gösterilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, imar müdürlüğünden arsa satışlarına ilişkin bilgiler istenilmiştir. Bu kapsam da yılı içerisinde 13 adet arsa satışı yapıldığı, bu satışlara ilişkin muhasebeleştirme işlemlerinin kayıtlı değer yerine satış bedelleri üzerinden yapıldığı tespit edilmiştir.

İdare tarafından taşınmaz envanterinin sağlıklı bir şekilde çıkarılması, muhasebe ile taşınmaz bilgi sisteminin entegrasyonunun sağlanması, taşınmaz programı üzerinden taşınmazların kayıtlı değerlerinin açık bir şekilde yer almasını sağlayacak bilgilere yer verilmesi, satışı yapılan taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden kayıtlardan çıkarılması gerekmektedir. Bu durum hem taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden kayıtlarda izlenmesi hem de taşınmazlara yönelik mali nitelikteki işlemlerin mevzuata uygun şekilde yerine getirilmesi açısından önem arz etmektedir.

BULGU 2: Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

Kamu idaresinin mali tablolarında 2021 yılı içinde mevduat faiz gelirinine ilişkin muhasebe kayıtları incelendiğinde tahakkuk eden faiz gelirin %15 gelir vergisi stopajı düşülerek net tutar üzerinden muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Gayri safilik ilkesi" başlıklı 37'nci maddesinde; "Gelir ve giderler, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedilir" denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "Faaliyet Sonuçları Tablosu İlkesi" başlıklı 6'ncı maddesinin (a) fıkrasında; "*Kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemleri, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izlenir. Gelir ve gider hesapları, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk eden her türlü gelir ve giderin kaydına mahsustur.*" hükmü yer almaktadır.

Buna göre, tahakkuk eden faiz gelirlerinin stopaj kesintisi yapılmadan önceki brüt tutar üzerinden 600.05.01.09.03 "Gelirler Hesabında", buna ilişkin olarak stopaj yapılan vergi ve benzeri giderlerin de 630.03.04.03.01 "Vergi Ödemeleri ve Benzeri Giderler Hesabında" muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Mevduat faizlerinin net tutar olarak kaydedilmesi şeklinde yapılan hatalı muhasebeleştirme dolayısıyla 600.05.01.09.03 kodunda izlenen mevduat faizlerinin ve 630.03.04.03.01 Vergi Ödemeleri ve Benzeri Giderlerinin 260.528,84 TL eksik görünmesine sebep olmuştur.

BULGU 3: Bazı İşletmelerin İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması

İdare tarafından kiraya verilen bazı işyerlerinin İlan ve Reklam Vergisi mükellef kayıtlarının olmadığı belirlenmiştir.

29.05.1981 tarih ve 17354 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci, 13'üncü ve 16'ncı maddelerinde;

"Konu:

Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü İlan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisine tabidir.

Mükellef ve sorumlu:

İlan ve Reklam Vergisinin mükellefi, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dâhil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişilerdir.

İlan ve reklam işlerini mutad meslek olarak ifa edenler, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumludurlar.

Verginin tarhi ve ödenmesi:

Vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20 nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirilir. Beyannameler vergi tarifesinin 1, 2, 3, 4, 5 ve 6 ncı bentlerinde yazılı ilan ve reklamlarda bunların yayınlandığı, dağıtıldığı veya teşhir edildiği mahallin belediyesine verilir.

İlan ve Reklam Vergisi, beyanname verme süresi içinde ödenir. Şu kadar ki belediye meclisleri vergi tarifesinin 1, 2 ve 4 üncü bentlerinde yazılı yıllık ilan ve reklamlara ait vergileri, yılı içinde, iki eşit taksitte almaya yetkilidirler.

İlan ve Reklam Vergisinin ödendiğinin belgelendirilmesi yönünden ilgili belediyeler gerekli usulleri ihdas edebilirler.”

Denilmektedir.

Anılan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, İlan ve Reklam Vergisine tabi olduğu; İlan ve Reklam Vergisi mükellefinin ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişiler olduğu belirtilmiştir. İlan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirileceği ve belediye meclislerince alınacak karar üzerine iki eşit taksitte ödenebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, belediyenin kiraya vermiş olduğu 285 adet işyerinden 175 adet işyerinin (kafe, çay bahçesi, lokanta, berber, fırın gibi) İlan ve Reklam Vergi kaydının olmadığı tespit edilmiştir.

İdare cevabında, bulgu konusu İlan ve Reklam Vergisi tahakkuku yapılmayan işyerlerinde denetimler yapılmak suretiyle İlan ve Reklam Vergisi konusuna giren bir durumun tespiti halinde mükellefler (kiracılar) hakkında İlan ve Reklam vergisi yönünden tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yapılacağını belirtmiştir.

Sonuç olarak, anılan mevzuat hükümleri ışığında, Belediye tarafından, İlan ve Reklam vergisi mükellefi olan işletmelerin tahakkuk ve tahsilat kayıtlarının yapılması, bu hususlara dair denetimlerin yürütülmesi, gerekmektedir.

BULGU 4: Belediyenin Kiraya Vermiş Olduğu Bazı İşyerlerinden Çevre Temizlik Vergisi Alınmaması

İdare tarafından kiraya verilen bazı iş yerlerinin çevre temizlik vergisi tahakkuku ve tahsilatı yapılmamıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "*Çevre temizlik vergisi*" başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinin birinci fıkrasında belediye sınırları içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, üçüncü fıkrasında verginin mükellefinin binaları kullananlar olduğu ve mükellefiyetin binanın kullanımını ile başladığı belirtilmektedir.

Mezkûr maddenin sekizinci fıkrasında ise, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin, belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılacağı; tahakkuk eden verginin, bir defaya mahsus olmak üzere, belediyelerin ilan mahallerinde bir ay süreyle topluca ilan edileceği; iş yeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu verginin, her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Belediye tarafından kiraya verilen 36 işyeri için çevre temizlik vergisi tahakkuk kaydı yapılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin gelir kaybına uğramaması, gelirlerini zamanında tahsil edebilmesi ve kamu kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli kullanabilmesi amacıyla ilçe genelindeki iş yerlerinin periyodik olarak kontrol edilmesi, çevre temizlik vergisi mükellefiyeti gerektiren konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların tespitinin ve buna bağlı olarak çevre temizlik vergisi kayıt ve tahakkuk işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Belediyenin Kiraya Vermiş Olduğu Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Göstermesi

İdare tarafından kiraya verilen bazı işyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarının olmadığı görülmüştür.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in 2'nci maddesinde;

“Bu Yönetmelik, sıhhî ve gayrisıhhî işyerleri ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılması ve denetlenmesine dair iş ve işlemleri kapsar.” denilmektedir.

4’üncü maddenin a ve n bentlerinde;

“a) Yetkili idare: Belediye sınırları ve mücavir alanlar dışı ile kanunlarda münhasıran il özel idaresine yetki verilen hususlarda il özel idaresini; büyükşehir belediyesi sınırları ve mücavir alanlar içinde büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu konularda büyükşehir belediyesini, bunların dışında kalan hususlarda büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesini; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyeyi ve organize sanayi bölgesi sınırları içinde organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini,

....

n) İşyeri açma ve çalışma ruhsatı: Yetkili idareler tarafından bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için verilen izni,...” hükümleri yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik’in “İşyeri açılması” başlıklı 6’ncı maddesinin 1’inci fıkrasında ise;

“Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz....” denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yetkilendirilmiş idari birimler tarafından verileceği, yetkili idareden alınan ruhsat olmadan iş yerinin açılıp çalıştırılmayacağı, ifade edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “İşyeri açma izni harcı” başlıklı 81’inci maddesinde;

“Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması “İşyeri Açma İzni Harcına” tabidir.” hükmü yer almaktadır.

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

Yapılan incelemede, belediyenin kiraya vermiş olduğu 145 işyerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının olmadığı, tespit edilmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, Belediye tarafından İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı olmayan işyerlerinin denetiminin yürütülmesi, söz konusu ruhsat harcına ilişkin tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yerine getirilmesi uygun olur.

BULGU 6: Tatil Günlerinde Çalışan İşyerlerinden Çalışma Ruhsatı Harcının Tahsil Edilmemesi

İdare tarafından ulusal bayram günlerinde çalışmalarını izne bağlı iş yerlerinden tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının alınmadığı görülmüştür.

01.07.2017 tarih ve 30111 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretimin Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 12’nci maddesinde;

“26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 58 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Hafta tatili ve ulusal” ibaresi “Ulusal” şeklinde değiştirilmiş ve 14/1/2015 tarihli ve 6585 sayılı Perakende Ticaretin Düzenlemesi Hakkında Kanunun 25 inci maddesi yürürlükten kaldırılmıştır.” hükmü yer almaktadır. Anılan değişiklik neticesinde; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanun’un “Konu” başlıklı 58’inci maddesinde; *“Ulusal bayram günlerinde çalışmalarını belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir.”* ifadesi yer almıştır.

2464 sayılı Kanun’un “Mükellef” başlıklı 59’uncu maddesinde harcın mükellefinin, kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzelkişi olduğu, *“Harcın tarifesi”* başlıklı 60’ncü maddesinde ise harcın tutarının işin mahiyetine göre Kanun’da belirtilen sınırlar dahilinde 96’ncü madde uyarınca tespit edileceği belirtilmiştir.

Öte yandan 2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun’un 2’nci maddesinde ulusal bayram olan 29 Ekim günü özel iş yerlerinin kapanmasının zorunlu olduğuna hükmedilmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri uyarınca ulusal bayram günlerinde çalışmalarına izin verilen iş yerlerinin mükelleflerinin, tatil günlerinde çalışma ruhsat harcını, 2464 sayılı Kanun’un *“Mükellefiyet dönemi ve harcın ödenmesi”* başlıklı 61’inci maddesinde belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde ilgili belediyeye ödemesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede ise Belediye tarafından ulusal bayram günlerinde çalışmalarına izin verilen iş yerlerinden bahse konu harcın tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Gelirlerin Toplanması Sorumluluğu*" başlıklı 38'inci maddesine göre kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, bu işlemlerin zamanında ve eksiksiz yapılmasından sorumludur.

Sonuç olarak, anılan mevzuat hükümleri ve açıklamalar ışığında, ulusal bayram günlerinde faaliyet gösteren işyerlerinden tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcını tahsil etmesi gerekmektedir. Bu durum, Belediyenin gelir kaybına uğramasına neden olmaktadır.

BULGU 7: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması

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

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

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

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

Yönetmelik'te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, anlaşma yapmaya ve geçiş hakkına ait ücretlerin tahsiline ise geçiş hakkına konu olan taşınmazın sahibi veya taşınmaz üzerinde hak sahibi olanların yetkili olduğu ifade edilmiştir. 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik'e eklenmiş olup geçiş hakkı ücretinin Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi'nde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve bu fiyatların her mali yılın başında

Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır.

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

Yapılan incelemede Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verilmesine rağmen söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsilatına yönelik çalışmalara ilişkin uygulama eksiklikleri olduğu, belediye mülkiyetinde, tasarrufunda veyahut sorumluluğunda olan taşınmazlardan geçiş hakkı talep eden tüm telekomünikasyon firmalarından geçiş hakkı ücreti tahsil edilmediği, tespit edilmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri ve açıklamalar ışığında, Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde altyapı geçiş hakkı bedeli olarak herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın yapılmaması belediyenin önemli bir gelirden mahrum kalmasına yol açmaktadır.

BULGU 8: 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (b) bendinde öngörülen şartlar oluşmadığı halde pazarlık usulü ile ihaleye çıkılması

Amasya Belediyesi 2021 yılı denetimi kapsamında yapılan incelemelerde; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (b) bendinde öngörülen şartlar oluşmadığı halde, bazı yapım işi ihalelerinin pazarlık usulü ile yapıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu ve diğer ihale usullerinin Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği hükmü yer almaktadır. Kanun'un bu hükmüne göre, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü temel ihale usullerinden olup, pazarlık usulü istisnai bir ihale usulüdür ve sadece Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılmalıdır.

Kanun'un pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilesinin şartlarını düzenleyen 21'inci maddesinin (b) bendinde ise; doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal

güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması durumlarında pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabileceği belirtilmiştir.

Kanun'da yer alan hükümden anlaşılacağı üzere, önceden beklenen ve bilinen olaylar ile yine önceden öngörülebilir ihtiyaçlar, yapım tekniği açısından özellik arz etmeyen veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği bulunmayan işlerin 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) fıkrası kapsamında değerlendirilme imkânı bulunmamaktadır. Bir durumun, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendi açısından, "idarece öngörülemeyen olay" içerisinde değerlendirilebilmesi için; durumun idare tarafından "öngörülemez", "olağan dışı" ve "idarenin iradesinden bağımsız" nitelikte olması gerekmektedir. Bunun yanında pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilmesi için diğer şartların yanında ihalenin ivedi olarak yapılmasının da zorunlu olması gerekmektedir. Bununla beraber, ihalenin ivedi olarak yapılması şartı tek başına yeterli olmayıp ivedilik Kanun'da belirtilen doğal afet, salgın hastalık, can veya mal kaybı gibi ani ve beklenmeyen ve idarenin önceden öngöremediği gibi özel şartlara bağlanmıştır. Bir işin acilen yapımına İdarece karar verildiği durumlarda Kanun'da belirtilen diğer şartlar mevcut değil ise, pazarlık usulü ile ihaleye çıkılması mümkün görülmemektedir.

Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde 4 adet yapım işi ihalesine çıkmış olup bu ihalelerden 3 tanesi gerekli şartlar oluşmadan ve geçerli bir gerekçe gösterilmeksizin anılan Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendi kapsamında pazarlık usulü ile ihale edilmiştir.

Söz konusu yapım işlerinden; "Geçici Hayvan Bakımevi Yapım İşİ" ve "Giotinli Pergole Sistemi Yapım İşİ" için salgın hastalık ve "İsale Hattı (Kısmi) Yenileme ve Hidro Elektrik Santrali Yapım İşİ" için ise yapım tekniği açısından özellik arz ettiği gerekçeleriyle pazarlık usulüne başvurulmuştur. Söz konusu yöntemin belirlenmesi sürecinde, ihaleye çıkan müdürlük tarafından Belediyenin hukuk danışmanından resmi yazı ile, pazarlık usulünün tercih edilmek istendiği ve uygun olup olmadığına dair, görüş talep edilmiş ve hukuk danışmanı tarafından açık, gerçekçi ve objektif herhangi bir değerlendirme olmaksızın pazarlık usulün kullanılması uygun olduğu ifade edilmiştir. Söz konusu görüş yazılarında, ihaleye çıkılacak yapım işi için, ne ilgili müdürlük ne de hukuk danışmanı tarafından yukarıda bahsedilen hangi gerekçelerle pazarlık usulünün kullanılması gerektiğine dair herhangi bir somut ifade ve

değerlendirme belirtilmemiştir. İlgili yazışmalar belirtilen yapım işlerinin pazarlık usulü ile gerçekleşmesine dayanak olarak ihale dosyalarında yer almıştır.

Belediye tarafından 2021 yılı içinde gerçekleştirilen yapım işi ihalelerine ait sözleşme tutarlarının toplamı 43.032.450,23 TL iken, pazarlık usulü ile ihalesi gerçekleştirilen işlerin toplam tutarının 42.936.000,23 TL olduğu görülmüştür.

Bu işlerin temel ihale usulleri tercih edilerek ihale edilmemesi ve 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendine göre gerekli şartlar oluşmadığı halde istisnai bir ihale usulü olan pazarlık usulü tercih edilerek ihale edilmesi anılan madde hükümleri yanında Kanun'un 5'inci maddesinin birinci ve dördüncü fıkralarında yer alan ihale ilkelerine de aykırılık teşkil etmektedir.

İdare cevabında, pandemi sürecinde, yapım işlerinin yapım tekniği açısından özellik arz eden ve ivedilikle sonuçlandırılması gereken işler olması dolayısıyla pazarlık usulü ile yapıldığı belirtilmiştir. Fakat mevzuatta belirtilen şartlar oluşmadan ve geçerli bir gerekçe gösterilmeden anılan Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendi kapsamında pazarlık usulü ile ihale edilen yapım işlerinin bulguda belirtildiği üzere pazarlık usulü ile ihale edilmesini gerektirecek herhangi gerekçe bulunmadığı düşünülmektedir.

Sonuç itibarıyla, ihalelerin, davet edilecek isteklilerinin İdare tarafından belirlendiği ilansız pazarlık ihale usulü ile yapılması ile tüm isteklilerin teklif verebildiği açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılması halinde oluşacak rekabet ortamı karşılaştırıldığında, açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulünün sağladığı üstünlük ve fayda açıktır. Bu nedenle, kaynakların verimli kullanılması ve kamu yararının korunmasını sağlamak amacıyla gerekli şartlar oluşmadan ihalelerin istisnai bir usul olan pazarlık usulüne göre ihale edilmemesi için İdare tarafından gerekli dikkat ve özenin gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Mülkiyeti Belediyeye Ait Olan Bazı Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Encümen Kararı ile Kiraya Verilmesi

İdarenin sorumluluğunda ve mülkiyetinde olan bazı taşınmazların ihale yapılmaksızın Encümen kararı ile kiraya verildiği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve

taşıma işleri bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 35'inci maddesinde de ihale usullerinden bahsedilmiş bu ihale usullerinin sırasıyla kapalı teklif, belli istekliler arasında kapalı teklif, açık teklif, pazarlık ve yarışma usullerinden oluştuğu, İşin gereğine göre bu usullerden hangisinin uygulanacağı, bu Kanun hükümlerine uyularak idarelerince tespit edileceği, belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde ise kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin, on yıldan çok olamayacağı belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Meclisin görev ve yetkileri*" başlıklı 18'inci maddesinde, "*Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.*" ,

Aynı Kanun'un "*Encümenin görev ve yetkileri*" başlıklı 34'üncü maddesinin (g) bendinde; "*Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.*" denilmektedir.

Yukarıya alınan mevzuat hükümlerinden, belediyelere ait taşınmazlara ilişkin kiralama işlemlerinin 3 yıldan fazla sürelerle kiraya verilmesine meclis, 3 yılı geçmeyen kiralamaların ise encümen tarafından kararlaştırılacağı, ihalesinin de 2886 sayılı Kanun kapsamında yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

Buna göre, Amasya Belediyesine ait 208 adet taşınmazın, 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale ile kiralanması gerektiği halde, Encümen Kararı ile doğrudan kiraya verildiği anlaşılmaktadır.

Anılan mevzuat hükümleri ve açıklamalar ışığında, belediyeye ait taşınmazlara ilişkin kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 10: İhale Yoluyla Kiraya Verilmesi Gereken Taşınmazların İşgaliye Sözleşmesi Yoluyla Kullandırılması

Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan bir kısmının, hukuki herhangi bir dayanağı olmayan işgaliye sözleşmesi ile kişilere ihalesiz olarak kullandırıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin kiralama işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili maddelerinde ise belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların 3 yılı geçmemek üzere kiralanmasında belediye encümenin; 3 yılı aşan kiralamalarında ise belediye meclisinin yetkili olduğu belirtilmiştir.

İşgal Harcı ile ilgili düzenlemeler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer almakta olup Kanun'un 52'nci maddesinde, nerelerden ve hangi durumlarda işgal harcı alınacağı düzenlenmiştir. İşgal harcının mükellefi, matrahı ve harcın tarifesine ilişkin düzenlemeler de aynı Kanun maddesinin devam eden fıkralarında yer almaktadır. Ecrimisile ilişkin düzenlemeler ise 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Bahsi geçen mevzuat hükümlerine göre işgal harcı, ecrimisil ve kiralama birbirlerinden tamamen farklı işlemlerdir. İşgal harcı, 2464 sayılı Kanun'da belirtilen yerlerden; ecrimisil ise belediyenin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında olan yerlerin fuzuli şağil tarafından işgal edilmesi sonucu alınan bir bedeldir. Her iki uygulama da bir kiralama yöntemi değildir.

Yapılan incelemede; 2464 sayılı Kanun'da kapsamı belirtilen yerlerden olmayan bağımsız kullanıma müsait dükkan ve işyeri niteliğindeki taşınmazların işgaliye alınmak suretiyle yönetildiği görülmüştür. Kişiler ile Kanun'da bir karşılığı bulunmayan "İşgaliye Sözleşmesi" adıyla bir sözleşme imzalandığı ve bu durumun yıllarca bu şekilde devam ettirilerek ihalesiz bir şekilde işgalcilere kullandırıldığı anlaşılmıştır. Belediye tarafından bu şekilde yönetilen 48 adet taşınmaz bulunmaktadır. Bu taşınmazların işgal bedellerinin ise, 2464 sayılı Kanun'da alt ve üst sınırları belirtilen işgal harcı tarifesinden farklı olarak belediye encümeni tarafından belirlendiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale edilerek kiralanması gereken yerlerin, hukuki hiçbir dayanağı olmayan işgaliye sözleşmesi adı altında kişilere kullandırılması açıkça mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Bu yerlerin mülki amirliğe başvurularak tahliye ettirilmesi ve 2886 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda 10 yılı geçmemek üzere uygun ihale usullerinden biriyle kiraya verilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Meclis Kararı Olmaksızın ve Maliyet Hesabı Yapılmaksızın Tüm Mükelleflere İndirimli Su Hizmetinin Verilmesi

Amasya Belediyesi 2021 yılı denetimi kapsamında yapılan incelemelerde, Belediye Meclis Kararı alınmaksızın Ramazan ayında il sınırları içerisindeki tüm mükelleflere su hizmetinin 5 TL bedel karşılığında verildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin birinci fıkrasında "*Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;*

a) *İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; ...hizmetlerini yapar veya yaptırır.*" hükmü,

Aynı Kanun'un "*Belediyenin yetkileri ve imtiyazları*" başlıklı 15 inci maddesinin (d) ve (e)fıkralarında;

"d) *Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak.*

e) *Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek.*

... " hükmü,

Mezkur Kanun'un "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (f) bendinde "*Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.*" hükmü bulunmaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Ücrete tabi işler" başlıklı 97 nci maddesinde; "*Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet (...) için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediye'ye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir.*" hükmü çerçevesinde belediye meclislerince tarifeler belirlenmektedir.

Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliğinde (Seri No:31) "*Belediyelerin harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü*

hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaları mümkün bulunmakla beraber, ücretlerin hizmetten faydalananlardan yapılan hizmetin maliyeti göz önünde bulundurularak adalet, eşitlik ve genellik prensiplerine uygun olarak tespit edilmesi gerekmektedir.” denilerek belediye meclislerince tarife belirlenirken göz önünde bulundurulması gereken hususlar düzenlemiştir.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 1’inci maddesindeki; “*Genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idareler, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müesseseleri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme işlemleri tamamlanuncaya kadar, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanuna tâbi kuruluşlar ve özel hukuk hükümlerine tâbi, kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu kuruluşlar, kamu banka ve kuruluşları ile bunlara bağlı iş yerleri ve diğer 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 uygulanmaz.*

...

Cumhurbaşkanı birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkilidir.

...” denilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde belediyelerin, kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirleme yetkisinin belediye meclisine ait olduğu, su ücret tarifesinin belirlenmesinde hizmetten faydalananlardan yapılan hizmetin maliyeti göz önünde bulundurularak adalet, eşitlik ve genellik prensiplerine uygun olarak tespit edilmesinin gerektiği, ayrıca özel kanun hükümleriyle getirilen düzenlemeler dışında ürettikleri mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanamayacağı, ücrete tabi hizmetlerden hangi amaçlarla indirim yapılacağı ve bu hizmetlerden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye Cumhurbaşkanı’nın yetkili olduğu belirtilmiştir.

Bahse konu hususa ilişkin yapılan incelemede, Ramazan ayında il sınırları içerisindeki tüm mükelleflere maliyet hesabı yapılmaksızın ve meclis kararı alınmaksızın 5 TL bedel karşılığında su hizmetinin sağlandığı, aynı uygulamanın 2019-2020 yıllarında da yapıldığı, konuya ilişkin en son 2019 yılında meclis kararı alındığı görülmüştür. 03.05.2019 tarih ve 35 sayılı ilgili Belediye Meclis Kararı'nda; "01.05.2019-31.05.2019 tarihleri ve 01.06.2019-10.06.2019 tarihleri arasında Ramazan ayı ve Bayram tatili süresince mesken ve işyerlerinde sarf edilen suyun miktarına bakılmaksızın her aboneden 5,00 TL su kullanım bedeli tahsil edilmesi;" hükmü yer almaktadır.

İdare cevabında, Ramazan ayı ve Bayram günlerinde su hizmet bedelinin cüz'i sabit ücret olarak tahakkuk ettirilmesine yönelik olarak 2019 yılında Belediye Meclisince karar alındığı, 2020 ve 2021 yıllarında ise Covid Pandemisi dolayısıyla Belediye Meclisi toplantılarının düzenli olarak yapılamamasından kaynaklı Meclis Kararı alınmadığı, Pandeminin yarattığı ekonomik sorunlar dolayısıyla yaşanan olağanüstü durum göz önüne alınarak ücret tarifesine ilişkin kararda maliyet hesabı yapılmaksızın sosyal devlet ve sosyal belediyecilik anlayışıyla hareket edildiği belirtilmiştir.

Ancak yukarıda mevzuat hükümlerinde de bahsedildiği üzere su ücret tarifesinin belirlenmesinde Belediye Meclisince Karar alınması, yapılan hizmetin maliyeti göz önünde bulundurularak su ücret tarifesinin belirlenmesi ve herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanamaması gerektiği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, idare su ücret tarifesini mevzuat hükümleri çerçevesinde belirlemesi gerekmektedir.

BULGU 12: Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

Amasya sınırları içinde ulaşım sağlamada çalışan taksi plakalarının il/ilçe trafik komisyon kararlarıyla bu hakka süre belirtilmeksizin sahip olmalarına zımni olarak izin verildiği görülmüştür.

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

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

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

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

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

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

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

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

- Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu,
- Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıllla sınırlı olduğu,
- Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği,
- Yukarıda usullere gördürülecek hizmetlere ilişkin ihalelerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği,

Yönünde hükümler verilmiştir.

Aynı Dairenin Esas No:2014/1735, 2014/2859 No.lu Kararı'nda; "... davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemededen, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle, ilk derece mahkemesi tarafından davanın reddine karar verilmiş

olup, bu Danıştay tarafından da onanmıştır.” Danıştay’ın bu kararı ve bu yöndeki müstakar diğer kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

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

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

Yapılan incelemede; muhtelif tarihlerde, İl/ilçe Trafik Komisyonu kararları ile 175 adet ticari taksi plakasının hak sahiplerine süresiz olarak verildiği görülmüştür.

İdare cevabında, Belediyenin sınırları içerisinde çalışan 175 adet taksi plakasının 25.03.2011 tarihine kadar İl Trafik Komisyonu Kararı ile hak sahiplerine süresiz verildiği, bulguda yer alan toplu taşıma sistemindeki tespitlerin tüm Türkiye’de var olan, yaşanan ve ülkenin gerçeklerinden birisi olduğu, İl Trafik Komisyon Başkanlığı mahalli ihtiyaç ve şartlara göre ticari plakaları sisteme dahil ettiği, bundan sonraki plaka artırımlarında yürürlükte olan mevzuatla birlikte yapılacak hukuki değerlendirmeler ve bulguda yer alan öneri ve tespitler doğrultusunda gerekli iş ve işlemlerin yapılacağını belirtmiştir.

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

BULGU 13: Servis Araç Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

Amasya sınırları içinde ulaşım sağlamada çalışan servis araçlarının il/ilçe trafik komisyon kararı veya encümen kararları ile bu hakka süre belirtilmeksizin sahip olmalarına zımni olarak izin verildiği görülmüştür.

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

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

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

“Ticari Plakanın Verilme Usul ve Esasları” başlıklı başlıklı 5’inci maddesinde; *“Ticari plaka, kapalı teklif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verilir. a) İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı trafik komisyonunca tespit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmini bedelinin %80’ine tekabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur. b) Tespit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemler bir yılda altı defa verilir. c) Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerden başlamak üzere o dönem için tespit edilen miktarda ticari plaka verilir. Eşit ücret teklif edenler arasında trafik komisyonu huzurunda kura*

çekilir. d) Müracaat edenlerden, trafik komisyonun tespit edeceği muhammen bedelin 1/5'i teminat olarak peşin alınır. Plaka bedelinin kalan kısmı ödenmedikçe plaka almaya hak kazananlara plaka verilmez, kazanamayanların teminatları iade edilir.” denilmektedir.

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

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

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

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

- Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu,
- Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıllla sınırlı olduğu,
- Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği,

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

Yönünde hükümler verilmiştir.

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

Ayrıca, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesinde; "*Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır*" denilmektedir.

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

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

Yapılan incelemede; muhtelif tarihlerde 5393 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce İl/ilçe Trafik Komisyonu kararları 160 adet, Kanun yürürlüğe girdikten sonra çeşitli Meclis

kararı ile 25 adet olmak üzere toplam 185 adet servis araç plakasının süresiz olarak verildiği görülmüştür.

İdare cevabında, belediyenin sınırları içerisinde çalışan 185 adet (S) servis araç plakalarının 160 adedi süresiz 25.03.2011 tarihine kadar İl Trafik Komisyon Kararı ile 25 adedi Belediye Meclis Kararı ile süre belirtilmeksizin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu 45. maddesince ihalesi yapılarak verildiği, bulguda yer alan toplu taşıma sistemindeki tespitlerin tüm Türkiye’de var olan, yaşanan ve ülkenin gerçeklerinden birisi olduğu, İl Trafik Komisyon Kararı ve Amasya Belediye Başkanlığı mahalli ihtiyaç ve şartlara göre (S) Servis plakalarını sisteme dahil ettiği, bundan sonraki plaka artırımlarında yürürlükte olan mevzuatla birlikte yapılacak hukuki değerlendirmeler ve bulguda yer alan öneri ve tespitler doğrultusunda gerekli iş ve işlemlerin yapılacağını belirtmiştir.

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

BULGU 14: Vergi ve Sigorta Primleri ile Kamu İdarelerine Ait Payların Mevzuatta Öngörülen Sürelerde Ödenmemesi

Amasya Belediyesi hesap ve işlemleri üzerinde yapılan incelemelerde, vadesi geçmiş vergi ve sigorta primlerine ait ödenmemiş paylar nedeniyle bütçeye yüksek tutarda faiz yükü getirildiği görülmüştür.

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

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; yukarıda belirtilen Kanun hükmü doğrultusunda işlem yapılmadığı; vadesi geçmiş vergi ve primler ile kamu idarelerine ait paylar bulunmasına rağmen diğer ödemelere öncelik verilmesi nedeniyle yıllar itibariyle biriken ve vadesi geçmiş kamuya olan borçların olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu borçlar yapılandırılmakla birlikte İdare ciddi tutarda faiz ödemek durumunda kalmaktadır.

Yapılandırmalardan kaynaklı ek faiz yükü şu şekildedir:

- 7143 Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ile yapılandırılan vergi borçlarına ilişkin: 2.484.217,57 TL

- 7020 Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda ve Bir Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yapılandırılan vergi borçlarına ilişkin: 1.769.361,73 TL

-7326 Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ile yapılandırılan vergi borçlarına ilişkin: 11.650.612,17 TL

-7256 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile yapılandırılan SGK borçlarına ilişkin:6.666.419,92 TL

-6736 Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun ile yapılandırılan SGK borçlarına ilişkin: 14.572.832,71 TL

-7020 sayılı Kanun ile yapılandırılan SGK borçlarına ilişkin: 1.862.061,18 TL

- 7143 sayılı Kanun ile yapılandırılan SGK borçlarına ilişkin: 2.699.640,62 TL

Yukarda belirtilen tutarlar ilgili kanunlar çerçevesinde yapılandırılmış; bu çerçevede vadesinde ödenmeyen toplam 56.630.781,44 TL vergi ve prim borcu kapsamında İdareye toplam 41.705.145,90 TL ek faiz yükü getirilmiştir.

Sonuç olarak, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması için İdarenin vergi ve sigorta primlerini süresinde ödemesi gerekmektedir.

BULGU 15: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2021 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (ı) bendinde; *"Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz."* hükmü yer almaktadır.

Anılan Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 404.732,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği; "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 121.405,00-TL'yi, diğer idarelerin 40.443,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlarını ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Buna göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21'inci maddenin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddenin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci maddesinin (ı) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ" in "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında; Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanun'un gerek 21'inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında

yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği,

3'üncü fıkrasında ise Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı, ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendine göre yapılan mal alımlarında, aşağıdaki tablodan görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 9:Pazarlık Usulü İle Yapılan Mal Alım İşlerinde Ödenek Sınırı Aşımı

Harcama Kalemleri	2021 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (TL) (A)	Toplam Ödenegin % 10'u (Sınır) (TL) (B=A*%10)	21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı (C/A)
Mal Alımı	36.700.000,00	3.670.000,00	10.952.461,50	7.282.461,50	%29

Kamu idaresi cevabında, kanunda yer alan sınırın aşılmadığı belirtilmiş ancak mal alımları için Kurum bütçesine konulan ödeneğin 36.700.000,00 TL olduğu ve %10 sınırının aşıldığı düşünülmektedir.

Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 21/f maddesi kapsamında gerçekleştirilen mal alımlarında, bütçeye bu amaçla konulan ödeneğin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 16: Harcamalara Katılma Paylarının Tahakkuk ve Tahsilinin Yapılmaması

Belediye tarafından yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma paylarının, bu hizmetlerden yararlanan gayrimenkul sahiplerinden tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "*Yol harcamalarına katılma payı*" başlıklı 86'ncı maddesi "*Kanalizasyon harcamalarına katılma payı*" başlıklı 87'nci maddesi ile "*Su tesisleri harcamalarına katılma payı*" başlıklı 88'inci maddelerinde; inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yoldan, kanalizasyon tesisi yapılmasından ve su tesisleri yapılmasından yararlanan gayrimenkul sahiplerine harcamalara katılma pay veya paylarının tahakkuk ettirilerek tahsil edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Harcamalara katılma paylarının nasıl hesaplanacağı ve gayrimenkul sahipleri arasında nasıl dağıtılacağı, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Harcamalara Katılma Payları ile İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'te açıklanmıştır.

Yapılan incelemede; geçmiş yıllarda yol, kanalizasyon ve su tesislerine ilişkin harcamalar yapıldığı ancak söz konusu Yönetmelik hükümlerine göre hesaplanması gereken harcamalara katılma paylarının belirlenerek tahakkuklarının yapılmadığı ve ilgili gayrimenkul sahiplerinden tahsil edilmediği anlaşılmıştır.

İdare cevabında, harcamalara katılma payı alınmasını gerektirecek yatırım harcamaları gerçekleştirildiğinde ilgilili gayrimenkul sahiplerinden harcamalara katılma payı tahsilatlarının sağlanacağı belirtilmiştir.

Bu itibarla, söz konusu harcamalara katılma payları ile ilgili tespitlerin yapılarak tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Tapuda Mesken Olarak Görüldüğü Halde Fiilen İşyeri Olarak Faaliyet Gösteren Yerlerin Su Aboneliklerinin Hatalı Belirlenmesi

Amasya Belediyesi sınırları içerisinde yer alıp tapuda konut olarak gözüktüğü halde fiilen işyeri olarak kullanılan hukuk danışmanlığı ve temsil hizmetleri, hukuki arabuluculuk ve temsil hizmetleri, mali müşavirlik, mimarlık, mühendislik, özel muayenehane gibi yerlerin su aboneliklerinin işyeri üzerinden olması gerekirken konut üzerinden düzenlenip faturalandırıldığı tespit edilmiştir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "*Vergi Değerini Tadil Eden Sebepler*" başlıklı 33/3'üncü maddesinde, bir binanın kullanım tarzının tamamen değiştirilmesi veya bir binanın ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkân, mağaza, depo gibi ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline dönüştürülmesi vergi değerini tadil eden sebeplerden birisi olarak belirtilmiştir.

6 Seri No.lu Emlak Vergisi Genel Tebliği'nin "Vergi değerini tadil eden sebepler" başlıklı 12'nci maddesinin (c) bendinde, bir binanın kullanım tarzının tamamen değiştirilmesi veya bir binanın ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkân, mağaza, depo gibi ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline kalbedilmesi durumunun binanın vergi değerinin değiştireceği ve bu durumun 23'üncü madde gereğince bir beyanname ile ilgili vergi dairesine bildirilmesi gerektiği düzenlenmiştir. Bu hükmün uygulanmasında değişiklik sebebi, yalnız kullanım tarzı tamamen veya kısmen değiştirilen bina veya daire için geçerli olacak, böyle bir değişiklik göstermeyen aynı apartmanın diğer daire vergi değerleri genel (veya mevzi) beyan yapılmaya kadar aynen kalacaktır.

Nitekim 1319 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesine göre, vergi değerini tadil eden nedenlerin bulunması halinde (geçici ve daimi muafiyetten faydalanılması hali dâhil) emlak vergisi bildirimini verilmesi zorunludur.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 156'ncı maddesinde, ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyette iş yeri; mağaza, yazıhane, idarehane, muayenehane, imalathane şube, depo, otel, kahvehane, eğlence ve spor yerleri, tarla, bağ, bahçe, çiftlik, hayvancılık tesisleri, dalyan ve voli mahalleri, madenler, taş ocakları, inşaat şantiyeleri, vapur büfeleri gibi ticari, sınai, zirai veya mesleki bir faaliyetin icrasına tahsis edilen veya bu faaliyetlerde kullanılan yerler "işyeri" olarak tanımlanmıştır.

Bu madde hükmüne göre, mükelleflerin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyetlerini sürdürdükleri yerlerin iş yeri özelliğini taşıyabilmesi için bu yerlerin faaliyetin icrasına tahsis edilmesi veya faaliyetin icra edildiği yer olma özelliği taşıması gerekmektedir.

Bu itibarla, konutun ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının iş yeri haline dönüştürülmesi halinde vergi değerini tadil eden sebep söz konusu olacak ve nitelik itibarıyla iş yeri kapsamında değerlendirilerek yeni duruma (iş yeri) göre vergilendirilmesi gerekecektir.

Nitekim Danıştay 3. Dairesi'nin 05.10.1984 tarih ve E:1984/415 K.1984/2652 sayılı Karar'ı; "1319 sayılı Kanun'a göre binanın kullanım tarzının kısmen veya tamamen değiştirilmesi vergi değerini tadil eden sebepler arasında sayıldığından, dairenin iki dükkân veya bir dairenin iki veya daha fazla daire haline dönüştürülmesinin vergi değerini tadil eden sebeplerden olduğu," yönündedir.

Ayrıca Gelir İdaresi Başkanlığı'nın muhtelif tarihlerdeki muktezalarında da, bir konutun işyeri olarak kullanılması veya ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkân, mağaza,

depo gibi ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline dönüştürülmesi halinde vergi değerini değiştiren sebebin söz konusu olacağı ve yeni duruma (işyeri) göre vergilendirilmesi gerekeceği, yönünde görüşler verilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, hukuk danışmanlığı ve temsil hizmetleri, hukuki araboluculuk hizmetleri, mali müşavirlik, mimarlık, mühendislik ve 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun'a göre açılan muayenehaneler gibi yerlerin işyeri olarak kullanıldığı, bu bağlamda bu yerlere ilişkin su aboneliklerinin işyeri üzerinden düzenlenmesi gerektiği açıktır.

Ancak yapılan incelemede, tapuda mesken olarak kayıtlı olduğu halde faaliyetleri avukatlık, serbest muhasebeci mali müşavirlik, mühendis ve mimarlık meslek mensuplarınca açılan bürolar ile 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun'a göre açılan muayenehaneler, özel sağlık kurumları ve tıp doktorluk hizmeti verilen yerlerin işyeri olarak kullanıldığı halde su faturalarının konut tarifesi üzerinden düzenlendiği ve bu hatalı uygulamanın neticesinde Kurumun gelir kaybının oluştuğu görülmüştür.

Anılan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, Kurum tarafından söz konusu yerlerin detaylı saha araştırma, inceleme ve tespitlerinin yapılarak su aboneliklerinin mevzuata uygun bir biçimde yeniden düzenlenmesi ve buna göre faturalandırılması gerekmektedir.

BULGU 18: Sosyal Denge Sözleşmesinin Mali Konular Dışında Hükümler İçermesi

Amasya Belediyesi ile en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında imzalanan, 01.01.2020 ile 31.12.2021 tarihleri arasında geçerli sosyal denge sözleşmesinin incelenmesi neticesinde; söz konusu sözleşmede mevzuata aykırı hükümlerin yer aldığı görülmüştür.

Anayasa'nın 128'inci maddesinde, memur ve diğer kamu görevlilerinin aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin ise saklı olduğu belirtilmiştir.

Mahalli idarelerde düzenlenen sosyal denge sözleşmelerinin yasal dayanaklarını oluşturan gerek 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesinde gerekse de 375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesinde; belediyelerin kadro

ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine hangi usul ve esaslarda sosyal denge tazminatı ödenebileceği, ödenecek tazminatın aylık tavan tutarının nasıl belirleneceği ile ilgili hükümlere yer verilmiş, bunun dışında çeşitli düzenlemeler yapılabileceğine ilişkin herhangi bir kayda yer verilmemiştir.

Ayrıca, 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinin birinci fıkrasının son cümlesinde; bu sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmayacağı ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamayacağı belirtilerek sosyal denge sözleşmesinin 4688 sayılı Kanun kapsamında toplu sözleşme olarak sayılmayacağı hüküm altına alınmıştır.

5. Dönem Toplu Sözleşme'nin Genel Hükümler başlıklı birinci kısmının 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında ise söz konusu kararda düzenlenmeyen mali ve sosyal haklar hakkında ilgili mevzuat hükümlerinin uygulanmasına devam olunacağı ifade edilmiştir.

İlgili düzenlemelere rağmen bulgu konusu sosyal denge sözleşmesinde yer alan hükümlerde sosyal denge tazminat tutarının dışında çeşitli düzenlemelere yer verildiği görülmüştür. Çalışanların eğitimi (madde 22), yıllık mazeret izni (madde 25), bayram yardımı (madde 26), muayene için hastaneye gidenlere vasıta temini (madde 29), doğal afet yardımı (madde 31) başlıklı maddelerde yer alan düzenlemeler sosyal denge sözleşmesinde yer almaması gereken ve bu yönüyle yasal dayanaktan yoksun hükümlerdir.

Yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümleri çerçevesinde, İdare ile yetkili sendika arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinin yasalarla sınırlanan çerçevede tanzim edilmesi, tazminat tutarının, sözleşme süresinin ve yapılacak kesintilerin belirlenmesinde mevzuata uygun hareket edilmesi önem arz etmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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