



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İZMİR MENDERES BELEDİYESİ
2017 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2018

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	5
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	5
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	6
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	16
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	17
8.	EKLER.....	81

KISALTMALAR

İZSU: İzmir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi

MİBMY: Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği

TL: Türk Lirası

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1: 2015 – 2017 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Tablo 2: 2015 – 2017 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Tablo 3: 2017 Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

Tablo 4: 2017 Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

Tablo 5: Kültür Varlıkları Katkı Payı Toplam Borç Tutarı ve Yapılandırma Faizleri

Tablo 6: Taşınmazlara İlişkin Süre Uzatımı

Tablo 7: İdari Para Cezası Uygulanmayan Encümen Kararları

Tablo 8: Eğlence Vergisi Tahakkukunun Yapılmadığı Mükellefler

Tablo 9: Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosuna Yapılan Atamalar

Tablo 10: Pazarlık Usulünün (51/g) Kullanılması İle İhale Edilen Taşınmazlar

Tablo 11: Yönetmeliğe Ekli Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi Üst Sınırları Tablosu

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Menderes Belediyesinde mali iş ve işlemler, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla getirilen tahakkuk esaslı muhasebe sistemine uygun olarak düzenlenmekte ve uygulamalar, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi açısından dağılımı, aşağıda Tablo 1’de yer almaktadır.

Tablo-1 2015-2017 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri (TL)						
Hesap Kodu	Ekod	Bütçe Giderinin Türü	2015 Yılı	2016 Yılı	2017 Cari Yıl	Değişim Oranı (%)
830	1	Personel Giderleri	14.761.575,40	16.761.766,97	18.453.457,34	25
830	2	Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	2.282.767,18	2.706.305,54	3.128.515,39 TL	37
830	3	Mal Ve Hizmet Alımları	35.376.772,64	43.378.870,87	53.310.502,55	50,5
830	4	Faiz Giderleri	0,00	1.186.960,89	3.330.296,29	
830	5	Cari Transferler	467.461,20	909.833,97	1.064.259,17	129
830	6	Sermaye Giderleri	12.114.100,31	25.980.579,52	12.615.816,80	4
830	7	Sermaye Transferleri	90.154,95	184.054,00	128.669,47	42
		Bütçe Giderleri Toplamı	65.092.831,68	91.108.371,76	92.031.517,01	41,4

Tablo 1’de gösterildiği üzere, Personel Giderleri, SGK Devlet Primi Giderleri, Mal Ve Hizmet Alımları, Faiz, Cari Transferler ve Sermaye Giderlerindeki artışa bağlı olarak bütçe giderleri toplamda 2015 yılına göre 2017 yılında % 41,4 oranında artış göstermiştir. Faiz

Giderleri 2015-2017 yılları arasında 3.330.296,29 TL artış göstermiştir. Belediye tarafından Bütçe giderleri içerisinde en yüksek pay % 129 artışla cari transferlere ayrılmıştır.

Mal ve Hizmet Alım Giderleri 2015-2017 yılları arasında % 50,5 oranında artış göstermiştir.

Tablo-2 2015-2017 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri (TL)

Hesap Kodu	EEKod	Bütçe Gelirinin Türü	2015 YILI	2016 YILI	2017 YILI	Değişim Oranı (%) 2017-2015
800	1	Vergi Gelirleri	14.522.849,17	18.666.349,66	19.661.806,13	35
800	11	Değer Ve Miktar Değişimleri Gelirleri	0,00 TL	0,00	0,00	
800	3	Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	2.531.774,85	3.427.394,52	6.370.874,75	152
800	4	Alınan Bağış Ve Yardımlar İle Özel Gelirler	2.725.616,50	8.171.997,17	3.207.543,79	18
800	5	Diğer Gelirler	28.088.971,59	31.721.410,75	35.872.282,37	28
800	6	Sermaye Gelirleri	7.320.334,36	7.297.366,03	11.318.460,48	55
800	8	Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	
800	9	Red Ve İadeler	0,00 TL	0,00 TL	0,00	
Bütçe Gelirleri Toplamı			55.189.546,47	69.284.518,13	76.430.967,52	38,5
Bütçe Gelirlerinden Red Ve İadeler Toplam			-420.195,71	-331.658,28	-732.355,77	74
Net Bütçe Gelirleri Toplamı			54.769.350,76	68.952.859,85	75.698.611,75	38

Tablo 2'deki veriler dikkate alındığında, diğer gelirlerdeki artışla birlikte bütçe 2015 yılından 2017 yılına kadar % 38,5 oranında artış göstermiştir.

Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri 2015-2017 yılları arasında % 152 artış göstermiştir. Niteliği itibariyle tahakkuka dayalı olmayan söz konusu gelirlerin peşin tahsil edilmesi halinde Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri kalemindeki artış çok daha yüksek olacaktır.

Sermaye Gelirleri 2015 yılında 7.320.334,36 TL gerçekleşmişken 2017 yılında 11.318.460,48 TL olarak gerçekleşmiştir.

Kamu İdaresinin 2017 yılına ait bütçe tahmini ve bütçe gerçekleştirmeleri aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo-3 2017 Yılı Bütçe Gider Tahmini Ve Gerçekleşen Tutar (TL)			
Gider Türü	2017 Yılı		Gerçekleşme Oranı (%)
	Bütçe	Gerçekleşen	
Personel Giderleri	18.934.000,00	18.453.457,34	97,46
Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	3.149.500,00	3.128.515,39	99,33
Mal Ve Hizmet Alımları	68.834.700,00	53.310.502,55	77,44
Faiz Giderleri	3.331.000,00	3.330.296,29	99,97
Cari Transferler	1.275.577,00	1.064.259,17	83,43
Sermaye Giderleri	60.262.000,00	12.615.816,80	20,93
Sermaye Transferleri	128.670,00	128.669,47	99,99
Yedek Ödenekler	84.553,00	0,00	
Bütçe Gider Toplamı	156.000.000,00	92.031.517,01	58,99

Buna göre 2017 yılında Bütçe Giderleri % 58,9 seviyesinde gerçekleşmiştir. Cari Transferler kaleminde meydana gelen gerçekleşme oranı artışında sosyal amaçlı yapılan yardımlar ile iller bankası ödemeleri ve birliklere üyelikten kaynaklanan aidat ödemeleri etkili olmuştur. Mal ve Hizmet Alımları Giderleri kaleminde başlangıç bütçesinde öngörülen tutarın altında harcama gerçekleşmiştir. Belediye bütçe ödeneklerinin rasyonel ölçütlere göre belirlenmemesi sebebiyle gerçekleşme oranları düşük kalmıştır.

Tablo-4 2017 Yılı Bütçe Gelir Tahmini Ve Gerçekleşen Tutar (TL)			
Gelirin Türü	2017 Yılı		Gerçekleşme Oranı (%)
	Gelir Bütçesi	Gerçekleşen	
Vergi Gelirleri	39.271.000,00	19.661.806,13	50,06
Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	13.753.000,00	6.370.874,75	46,32
Alınan Bağış Ve Yrd. İle Özel Gelirler	12.550.000,00	3.207.543,79	25,55
Diğer Gelirler	51.870.000,00	35.872.282,37	69,15

Sermaye Gelirleri	10.500.000,00	11.318.460,48	107,79
Alacaklardan Tahsilatlar	0,00	0,00	0
Bütçe Gelirleri Toplamı	127.944.000,00	76.430.967,52	
Bütçe Gelirlerinden Red Ve İadeler Toplamı	-264.000,00		
Net Bütçe Gelirleri Toplamı	127.680.000,00		59,86
Borçlanma	28.320.000,00		
Toplam	156.000.000,00		

Buna göre 2017 yılında Bütçe Gelirleri % 59,86 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri % 50,06 oranında gerçekleşme sağlamıştır. Belediye tarafından gelir yoklama ekiplerinin oluşturulması halinde söz konusu vergi gelirleri daha yüksek oranlarda artış sağlayacaktır. Yine Bütçe gelir tahminlerinin rasyonel tahmin edilmemesi nedeniyle gerçekleşen tahsilat düşük gözükmemektedir. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin gerçekleşme oranı % 46,32 olmuş olup gelir programında yapılacak yazılım iyileştirmesi ile bu oranların ciddi bir şekilde artacağı düşünülmektedir.

Vergi gelirleri ile ilgili olarak, Büyükşehir ilçelerinde yaşayan vatandaşların genel olarak gelir seviyesinin düşük olması ve vergi ödeme konusundaki pasif davranmaları, 6111 ve 6552 sayılı yapılandırma kanunlarının çıkarılması buna en büyük etkidir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,

- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtması

İdarenin 2017 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun gereğince kesilmesi zorunlu olan idarenin ortaklık paylarının, 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

6107 sayılı Kanunun “Ortaklık yapısı ve sermaye” başlıklı 4 üncü maddesinin 1 inci fıkrasında; “*Bankanın ortakları il özel idareleri ve belediyelerdir.*” Hükmü yer almaktadır.

Mezkur maddenin 3 üncü fıkrasında 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna göre her ay Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki oranında kesilecek miktarın bankanın ödenmiş sermayesine ekleneceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 178 inci maddesinde 240 nolu hesabın kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Ayrıca MİBMY’nin “Hesabın işleyişi” başlıklı 180 inci maddesinde ise idarece verilen sermayenin 240 nolu hesaba borç kaydedileceği belirtilmiştir.

İlbank A.Ş.’nin Belediye Bilgi ve Veri Bankası modülündeki verileri incelendiğinde idareye gönderilen merkezi idare vergi geliri paylarının toplamı üzerinden aylık yüzde iki oranında kesilen İlbank sermaye payının toplam tutarının 3.932.292 TL olduğu görülmüştür.

240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının 2.094.889,42 TL borç bakiyesi tutarı ile 2017 yılı mali tablolarında yer aldığı, 6107 sayılı kanun gereğince kesilmesi zorunlu olan ortaklık payının gerçek tutarının ise 3.932.292 TL olduğu görülmüştür. Bu duruma istinaden kurumun mali tablolarında 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 1.837.402,58 TL eksik tutar ile yer almaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle bulgu konusu hesabın, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine uygun olarak kullanılmaya başlanılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, önerimize uyulacağı ifade edilmiş olsa da netice olarak kurumun mali tablolarında 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı, 1.837.402,58 TL eksik tutar ile yer almıştır. Bu durum 2017 yılı mali tablolarının doğruluğunu ve güvenilirliğini olumsuz etkilemiştir.

BULGU 2: İller Bankası Tarafından Tahakkuk Ettirilen Borçların Mali Tablolarda Görülmemesi

İller Bankasınca 5779 sayılı Kanun gereğince genel bütçe vergi gelirlerinden Belediye adına tahakkuk ettirilen yasal paydan, henüz gerçekleştirilmemiş olan kanuni kesintilere ilişkin idare tarafından borç tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun “Kesinti yapılması” başlıklı 7 nci maddesinde;

“... ”

(2) İl özel idareleri ve belediyeler ile bu idarelere bağlı kuruluşların ve bunlara ait tüzel kişilerin, 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun

hükümlerine göre takip edilen Devlete olan borçları, 28/3/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kapsamında tanımlanan Hazine alacağı niteliğindeki borçları, İller Bankasına olan borçları ile sosyal güvenlik kuruluşlarına olan borçlarına ve 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun geçici 3 üncü, 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun geçici 5 inci maddeleri kapsamında uzlaşma sağlanmış borçları ile bu maddeler kapsamındaki kuruluşlara olan ve 31/12/2006 tarihi itibarıyla tahakkuk etmiş ve uzlaşma sağlanmamış olan borçlarına karşılık, bu idareler adına her ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılacak tutardan, alacaklı idarelerin talebi üzerine, ilgisine göre Maliye Bakanlığı veya İller Bankası tarafından kesinti yapılarak alacaklı idarelere ödenir. ⁽¹⁾

Bu maddenin ikinci fıkrası kapsamındaki borçlardan 1/3/2010 tarihinden önce doğmuş olanlar ile bu tarihten önce Hazinece verilen garantilerden veya ikrazen kullanılan kredilerden kaynaklanan 4749 sayılı Kanun kapsamındaki Hazine alacakları için yapılacak kesintilerin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden, il özel idareleri ve belediyeler adına aylık olarak ayrılacak tutara oranı, yüzde 40'ı aşamaz.” Hükümü yer almaktadır.

İller Bankası, 5779 Sayılı Kanun gereğince Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediye adına tahakkuk ettirilen yasal payları ve bundan kesilen veyahut henüz kesilmemiş olmakla birlikte ilerde kesileceği bilinen kanuni kesintilerin tutarını her ay ilgili Belediyelere göndermektedir. Bu kesintiler, genel olarak elektrik tüketimlerine, Belediyeler Birliği, Kalkınma Ajansı gibi Kurumların alacaklarına ilişkin tahakkuk etmiş olan borçlardır. Söz konusu borç tutarları, ilgili ay gelir olarak tahakkuk eden tutardan kesinti yapılmış olsun veya olmasın Belediyeye bildirilmektedir. Buna rağmen, tahakkuk etmiş olan söz konusu borçların, muhasebenin ilgili borç hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

İdarenin 2017 yılı sonu itibarıyla Gediz A.Ş.'ne 1.371.177,42 TL, Türkiye Belediyeler Birliğine 93.704,68 TL, tahakkuk etmiş ancak İller Bankasınca kesinti yapılmamış borcunun olduğu görülmüş olup buna ilişkin bir borç tahakkuk kaydının yapılmadığı tespit edilmiştir. Tahakkuk ettirilen borçların, muhasebe kayıtlarının yapılmamış olması durumunun mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini de etkileyebileceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Aynen “Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği Gediz A.Ş., Türkiye Belediyeler Birliği ve Kalkınma Ajansına ait tutarlar ilgili hesaplarında muhasebe kayıtlarına alınacaktır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında önerimize uyulacağı ifade edilmiş olsa da netice olarak kurumun mali tablolarında 303.99 Diğer Borçlar Hesabı, 1.371.177,42 TL eksik tutar ile yer almıştır. Bu durum 2017 yılı mali tablolarının doğruluğunu ve güvenilirliğini olumsuz etkilemiştir.

BULGU 3: Taşınmaz Kayıtlarının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Çerçevesinde Yapılmaması

İdarenin 2017 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde taşınmaz kayıtlarının, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çerçevesinde yapılmadığı, anılan Yönetmelik'in ekinde yer alan taşınmazlara ilişkin formlar ile taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınır ve taşınmaz işlemleri" başlıklı 44 üncü maddesinde kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiştir. Buna istinaden 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7 nci maddesinde;

"(1) Kamu idareleri;

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

b) (Değişik: 3/6/2014-2014/6455 K.) Tapu kütüğünde kayıtlı olmayan ve Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılanların kaydını Ek 3'teki Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu'nda,

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

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

d) Tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin

yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydını Ek 6'daki "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nda", yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydını tutarlar.

(2) Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur." Hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca belediye taşınmazlarının, söz konusu yönetmelik eki Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu'nda, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu'nda, Orta Malları Formu'nda, Genel Hizmet Alanları Formu'nda, Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu'nda yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydının tutulması ve bu formların esas alınarak taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulması gerekmektedir.

Ancak idareye ait taşınmazlar için söz konusu formlar tutulmamış, dolayısıyla da Mali Hizmetler Birimince ilgili formlar konsolide edilerek taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulamamıştır.

Sonuç olarak idare tarafından Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in ekinde yer alan taşınmazlara ilişkin formlar ile taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmemesi halinin mevzuata uyarlı olmadığı ve idarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların bilgisinin bulunmaması halinin de mali tabloların, doğruluğunu ve güvenilirliğini etkileyebileceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Özetle; kamu idaresi taşınmazlarına ilişkin olarak bulguda belirtilen hususlar uyarınca gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, Yönetmelik'in ekinde yer alan taşınmazlara ilişkin formlar ile taşınmaz icmal cetvellerinin düzenleneceğini belirtmiştir. Ancak taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmemesi neticesinde kurumun mali tablolarında 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu, hatalı tutarlar ile yer almaktadır. Bu durum 2017 yılı mali tablolarının doğruluğunu ve güvenilirliğini olumsuz etkilemiştir.

BULGU 4: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi Ve Zamanında Gönderilmemesi Dolayısıyla Gecikme Zammına Maruz Kalınması

İdare tarafından emlak vergisi mükelleflerinden emlak vergisinin %10'u nispetinde ek tahakkuk yapılarak tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ilişkin katkı payının, ilgili mevzuatında hüküm altına alınan sürelerde ilgili idareye ödenmediği tespit edilmiştir. Ayrıca söz konusu katkı paylarının, 362.02 Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilatlar Hesabında izlenmediği görülmüştür.

2863 sayılı Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı" başlıklı 12 inci maddesinin 6 ncı fıkrasında;

"Belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 8 inci ve 18 inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirilir ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edilir." Denilmektedir.

Mezkur Kanun'un 9 uncu ve 10 uncu fıkralarında ise *"Yukarıdaki hükümlere göre, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan miktarlar tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödenir. Tahsil ettikleri katkı payını yukarıda belirtilen süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı payları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir.*

Belediye başkanları, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlamakla yükümlüdür. Ödenmeyen paylar, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine ilgili belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderilir." Hükümleri yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 362 Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabını düzenleyen "Hesabın niteliği" başlıklı 274 üncü maddesinde; *"Bu hesap, bütçe ile ilişkilendirilmeksizin mevzuatları gereği, diğer kamu*

idareleri adına yapılan tahsilatın izlenmesi için kullanılır.” Denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde belediye tarafından 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu uyarınca mükellefler hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin %10’u nispetinde tahakkuk ettirilen katkı payının, tahsil edildiği an 362 nolu hesaba kaydedilerek takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar ilgili idareye beyan edilmesi aynı süre içinde ödenmesi gerekmektedir. Zamanında ve tam olarak ilgili idareye ödenmesinden Belediye Başkanının sorumlu olduğu katkı payı, 2863 sayılı Kanunda hükmedilen sürelerde ödenmemesi halinde 6183 sayılı Kanuna göre tahsil edilebilmektedir.

İdarenin hatalı olarak 333 Emanetler Hesabında izlemekte olduğu katkı paylarının asıl tutarlarının Tablo 5’de görüldüğü üzere 1.206.187,53 TL olduğu tespit edilmiş ve söz konusu tutarların ilgili kurumlara zamanında ödenmemesi nedeniyle gecikme zamlarıyla birlikte yapılandırıldığı ve gecikme zammı mahiyetinde olan 369.569,85 TL yapılandırma faizine maruz kalındığı görülmüştür.

Bu itibarla söz konusu katkı paylarının, 362.02 nolu hesapta izlenmemesi sonucunda kurumun mali tablolarında 362 Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı 1.575.757,38 TL eksik tutarlar ile yer almaktadır.

Ayrıca yukarıda anılan gerekçelerle yeniden bir gecikme cezasına maruz kalınmaması adına söz konusu tutarların ödemesinin yasal sürelerde yapılması gerektiği de değerlendirilmektedir.

Ödemenin Nev’İ	Asıl Borç	Faiz/Gecikme/Yi-Üfe	Toplam
6736 Yapılandırma	354.188,55	252.317,75	606.506,30
7020 Yapılandırma	159.428,09	117.252,10	276.680,19
Ödenmeyen Katkı Payları	692.570,89	-----	692.570,89
TOPLAM ASIL BORÇ	1.206.187,53	YAPILANDIRMA FAİZLERİ DAHİL TOPLAM	1.575.757,38

Kamu idaresi cevabında; Aynen; “Her ay tahsil edilen K.V. Katkı payı Yatırım İzleme Koordinasyon Müdürlüğüne düzenli bildirilmekte olup 6736 ve 7020 sayılı yapılandırmalar ile borçları düzenli ödenmektedir.2017/Mart ayından bu tarafa tahsilat bildirilse de ödemeler yapılmamaktadır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, ilgili katkı paylarının bir kısmının

yapılandırıldığı ve 2017 Mart ayından bu yana katkı paylarının ödenmediği ifade edilmiştir.

Netice olarak katkı paylarının, yasal sürelerinde ödenmemesi hali mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Konu, izleyen denetimlerde takip edilecektir.

Ayrıca kurumun mali tablolarında 362 Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı, 1.575.757,38 TL eksik tutar ile yer almıştır. Bu durum 2017 yılı mali tablolarının doğruluğunu ve güvenilirliğini olumsuz etkilemiştir.

BULGU 5: Taşınmazların Mevzuata Uygun Değerlerle Muhasebe Hesaplarına Kaydedilmemesi

İdarenin 2017 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde idarenin mülkiyetinde yer alan taşınmazların değerlendirme işlemlerinin yapılmadığı dolayısıyla da 250- Arazi ve Arsalar, 251- Yer Altı Ve Yerüstü Düzenleri, 252- Binalar, 500- Netdeğer/Sermaye Hesaplarının gerçek değerleri ile mali tablo ve raporlarda yer almadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5 inci maddesinde;

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

(2) Ek 1'deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınır.

Ancak;

a) Ek 1'deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar,

b) Ek 1'deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazlar,

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

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

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

iz bedeli üzerinden kayıtlara alınır." Hükmü yer almaktadır.

Mezkur Yönetmeliğin "Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler" başlıklı Geçici 1 inci maddesinin 2 nci fıkrasında;

"Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır." Denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca; "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı anılan mevzuat hükümlerinde belirtilen istisnai hallerde de iz bedeli üzerinden kayıtların yapılması gerekmektedir. Ayrıca söz konusu kayıt işlemlerinin de 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerekmektedir.

Ancak idare tarafından mülkiyetinde yer alan taşınmazlara ilişkin mevzuat hükümlerinde belirtilen değerler esas alınarak kayıt yapılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak idarenin mülkiyetinde yer alan taşınmazların, mevzuat hükümlerinde belirtilen değerler esas alınarak kayıtlara alınmaması halinin mevzuat hükümlerine uyarlı olmadığı ve söz konusu durumun mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini de etkileyebileceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Özetle; taşınmaz kaydı işlemlerinin tamamlaması ile birlikte taşınmaz değerlemelerinin yapılacağı belirtilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, taşınmaz envanter işlemlerinin tamamlanması ile birlikte taşınmaz değerlendirme işlemlerinin yapılacağı belirtilmiştir. Ancak idarenin mülkiyetinde yer alan taşınmazların, mevzuat hükümlerinde belirtilen değerler esas alınarak kayıtlara alınmaması neticesinde kurumun mali tablolarında 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu, hatalı tutarlar ile yer almaktadır. Bu durum 2017 yılı mali tablolarının doğruluğunu ve güvenilirliğini olumsuz etkilemiştir.

BULGU 6: Taahhüt Hesaplarının Kullanılmaması

İdarece yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerin, 920 Gider Taahhütleri Hesabı ile 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin "92 Taahhüt Hesapları" başlıklı 448 inci maddesinde;

“Bu hesap grubu, yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen gider taahhütleri, mevzuatı gereğince bu tutarlara ilave edilen taahhütler ile bunlardan yerine getirilenler veya feshedilenlerin ve kamu-özel iş birliği modeli çerçevesinde girişilen taahhütler, bunlara yapılan ilaveler, fiyat güncellemeleri ile bunlardan yerine getirilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılır.” Hükmü yer almaktadır.

MİBMY'nin söz konusu hesap grubunu düzenleyen “Hesap grubuna ilişkin işlemler” başlıklı 449 uncu maddesinin 1 inci fıkrasında;

“İhale mevzuatına göre, ihale işlemleri tamamlanarak mal ve hizmet alımı ve yapım işleri için yapılan sözleşmelere ilişkin olarak hazırlanan ihale dosyasının iki nüshası düzenlenecek ilk hakedişle birlikte muhasebe birimine verilir. Muhasebe birimince bu sözleşmelere dayanılarak taahhüt tutarı, taahhüt kartına yazılır ve gider taahhütleri hesabına kaydedilir.” Denilmektedir.

MİBMY'nin 920 Gider Taahhütleri Hesabını düzenleyen “Hesabın işleyişi” başlıklı 451 inci maddesinde;

“Gider taahhütleri hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Borç

1) Girişilen taahhüt tutarları ile bunlara ilave edilen her türlü taahhüt artışı bu hesaba borç, 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir.

...

b) Alacak

1) Girişilen taahhüdün yerine getirilmesi nedeniyle sözleşme fiyatları üzerinden hesaplanan hakediş tutarları bu hesaba alacak, 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabına borç

kaydedilir.

...”

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde idarece girişilen taahhütlerin, katma değer vergisi tutarları dahil edilmeden sözleşme fiyatları ile 92 Taahhüt Hesaplarında izlenmesi gerekmektedir. Söz konusu hesapların, gelecek yıl bütçelerinin hazırlanması ve taahhüt edilen ödemelere karşılık olarak ayrılan ödeneklerin saklı tutulması açısından da önem arz ettiği değerlendirilmektedir.

İdare tarafından yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhüt tutarlarının, sözleşme fiyatlarıyla taahhüt hesaplarında izlenmemesi sonucunda kurumun mali tablolarında 920 Gider Taahhütleri Hesabı ve 921 Gider Taahhütleri Hesabı eksik tutarlar ile yer almaktadır. Bu durumun, mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini de etkileyebileceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Özetle; taahhüt hesaplarının, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine uygun olarak kullanılmaya başlanılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, önerimize uyulacağı ifade edilmiş olsa da netice olarak kurumun mali tablolarında 920 Gider Taahhütleri Hesabı ile 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı eksik tutarlarla yer almaktadır. Bulgu konusu husus, izleyen denetim dönemlerinde takip edilecektir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Menderes Belediyesinin 2017 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Alınan Çekler Hesabının Kullanılmaması

Menderes Belediyesi tarafından kabul edilen banka çekinin 101 Alınan çekler hesabına alınmadığı görülmüştür.

5018 sayılı kamu Mali yönetim ve Kontrol Kanununun “Kayıt zamanı” başlıklı 50 inci maddesinde,

”Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır.”

şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “Hesabın niteliği” başlıklı 52 nci maddesinde,

“Bu hesap, muhasebe birimlerinin yapacakları her türlü tahsilat karşılığında muhasebe birimine hitaben düzenlenerek teslim edilen banka çekleri ve özel finans kurumlarının çekleri ile muhasebe yetkilisi mutemetleri tarafından muhasebe birimine teslim edilen aynı nitelikteki çeklerin izlenmesi için kullanılır.”

Denilmiş,

Yine mezkür Yönetmeliğin “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 53 üncü maddesinde,

“Alınan çek, sol alt köşesinden sağ üst köşesine çizilen iki kalın paralel çizgi arasında kurumun hesabının bulunduğu bankanın adı yazılarak, çizgili çek haline getirilir. Çekin (bloke edilenler hariç) kuruma verildiği ya da bundan en çok bir gün önceki tarihte düzenlenmiş olması gerekir.”

Denilerek alınan çekle ilgili kurum tarafından yapılması gereken işlemler açıklanmıştır.

Daha sonra çekle yapılan tahsilat işlemlerin muhasebeleştirilmesine ilişkin olarak söz konusu Yönetmeliğin 54 üncü maddesinde, çeklerin 101 Alınan çekler hesabına borç kaydedileceği, tahsil için bankaya gönderilen çeklerin yardımcı hesaplarda takip edileceği ve

nihayet banka tarafından takas işlemi gerçekleştirilen çeklerin 102 Bankalar hesabı ile kapatılacağı belirtilmiştir.

Ancak Belediye tarafından yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri dikkate alınmamış ve kurumun mali tablolarında 101 Alınan çekler hesabı çalışmamıştır.

Belediye tarafından alınan çeklerin gerek 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu gerekse Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde belirtildiği üzere muhasebe kayıtlarına alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine uygun olarak kullanılmaya başlanacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiş olup müteakip denetimlerde dikkate alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Bütçe Hesaplarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi Sonucu Bütçe Uygulama Sonuçlarının Gerçeği Yansıtması

A- İdare tarafından teslim edilen mal veya ifa edilen hizmetler üzerinden hesaplanan ve tahsil edilen, 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabında izlenen katma değer vergisi tutarlarının bütçe gelirleri ile ilişkilendirilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabını düzenleyen “Hesabın işleyişi” başlıklı 294 üncü maddesinde; kurumun sattığı mal ve hizmet karşılığı olarak katma değer vergisi tutarı da dâhil olmak üzere yapılan tahsilat tutarlarının, 100-Kasa Hesabına veya 102-Banka Hesabına borç, tahsil edilen Katma Değer Vergisinin 391 nolu hesaba, Katma Değer Vergisi hariç tutarın ilgili hesaba alacak; diğer taraftan katma değer vergisi tutarı da dâhil olmak üzere yapılan tahsilat toplamının 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

İdare tarafından teslim edilen mal veya ifa edilen hizmetler üzerinden hesaplanan katma değer vergisi tutarları, 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilmekte ancak tahsil edilen katma değer vergisi tutarı 800 Bütçe Gelirleri Hesabına kaydedilmemektedir.

Bu itibarla katma değer vergisi tutarı da dahil olmak üzere yapılan tahsilat toplamının 800 Bütçe Gelirleri Hesabına kaydedilmemesi sonucunda bütçe uygulama sonuçları tablosunda Bütçe Gelirleri Hesabı 301.474,88 TL eksik tutarlar ile yer almaktadır.

B- Bedelsiz olarak kişilerden intikal eden varlıkların tespit edilen değerleri üzerinden 800 Bütçe Gelirleri Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 800 Bütçe Gelirleri Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 382 inci maddesinde;

“Bu hesap, mevzuatı gereğince bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben yapılan tahsilatın izlenmesi için kullanılır.” Hükmü yer almaktadır.

MİBMY’nin 600 Gelirler Hesabını düzenleyen “Hesabın işleyişi” başlıklı 369 uncu maddesinde; bedelsiz olarak kişilerden intikal eden varlıkların, tespit edilen değerleri üzerinden 600 Gelirler Hesabına alacak, ilgili varlık hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde idareye bedelsiz olarak bağış, devir veya hibe yoluyla intikal ettirilen varlıkların tespit edilen değerleri üzerinden 600 Gelirler Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir. Söz konusu intikallerde bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben yapılan bir tahsilat söz konusu olmadığından varlıkların tespit edilen değerlerinin 800 Bütçe Gelirleri Hesabına kaydedilmemesi gerekmektedir.

2017 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde kişi ve kurumlardan idareye intikal ettirilen varlıkların tespit edilen değerinin 863.632,58 TL tutarında olduğu ve ilgili tutarın 800 Bütçe Gelirleri Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Bu itibarla kişi ve kurumlardan idareye bedelsiz olarak intikal ettirilen varlıkların değerinin 800 Bütçe Gelirleri Hesabına kaydedilmesi sonucunda bütçe uygulama sonuçları tablosunda Bütçe Gelirleri Hesabı 863.632,58 TL fazla tutarlar ile yer almaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin işleyişine azami dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, önerimize uyulacağı ifade edilmiş olsa da netice olarak Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosunda Bütçe Gelirleri Hesabı hatalı tutarlarla yer almaktadır. Bulgu konusu husus, izleyen denetim dönemlerinde takip edilecektir.

BULGU 3: Diğer Hazır Değerler Hesabının Mali Tablolarda Kullanılmaması

Menderes Belediyesi mali tablolarında 108 diğer hazır değerler hesabının kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “Hesabın işleyişi” başlıklı 71 inci maddesinde,

“... ”

Kasa fazlası paraların veznedarla bankaya gönderilmesi ve bu tutarların bankaca tahsil edildiğini gösteren banka hesap özet cetvelinin alınması üzerine bu hesap kullanılır.”

şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Menderes Belediyesi veznelerince gün içerisinde yapılan tahsilatların kasa fazlası olarak bankaya gönderilirken 108 Diğer hazır değerler hesabında takibi yapılmadığı görülmüştür. Bu hesap kurumun mali tablolarında gözükmemektedir. Esasen bu husus, Belediyenin kasa tahsilatlarını doğrudan 102 Bankalar hesabına kaydetmesinden dolayı kaynaklanmaktadır.

Belediye tarafından kasa hesabı üzerinden yapılan tahsilat toplamlarının 108 Diğer Hazır Değerler Hesabında izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediyenin kasa tahsilatlarını doğrudan bankaya yatırması ve 102-Bankalar hesabını kullanması nedeni ile bu hesap kullanılmamıştır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine uygun olarak kullanılmaya başlanacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiş olup müteakip denetimlerde dikkate alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Geçici Teminat Mektuplarının Muhasebeleştirilmemesi

Menderes Belediyesi tarafından ihale mevzuatı kapsamında isteklilerden alınan geçici teminat mektuplarının muhasebe kayıtlarının yapılmamış olduğu görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun “*Kayıt zamanı*” başlıklı 50 nci maddesinde;

“Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır.” denilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 435 inci maddesinde;

“Teminat mektupları hesabına ilişkin işlemler aşağıda gösterilmiştir.

a) Teminat olarak teslim edilen değerlerin alınıp verilmesinde düzenlenecek belgeler

1) Muhasebe birimleri veznelerine ihale kanunları, vergi kanunları ve diğer mevzuat hükümleri gereğince teminat ve depozito olarak teslim edilen belgeler karşılığında ilgisine alındı belgesi verilir. Veznedarca teslim alınan teminata ilişkin belgeler; alınış sırasına göre klasörler içinde veznede saklanır. Bu değerler teslim alındığında, ilgisine geri verilmesi veya paraya çevrilmesi gerektiğinde muhasebe işlem fişi düzenlenerek hesaplara kaydedilir. İlgisine geri verilmesi gerektiğinde teslimi sırasında verilen alındı geri alınarak muhasebe işlem fişine bağlanır. Alındı belgesi geri alınmadığı takdirde durum, alındının dipkoçanı ile yardımcı hesap defterine şerh edilir. Teminat mektubu, yazılı olarak talep edilmesi halinde muhatap veya ilgili bankaya gönderilir ve talep yazısı muhasebe işlem fişine bağlanır. Teminat mektubunun bir kısmının serbest bırakılması gerektiği takdirde, durum muhasebe birimince bir yazı ile ilgili banka şubesine bildirilir ve serbest bırakılan miktar hesaplardan çıkartılmakla birlikte, yardımcı hesap defterinde de bu durum ayrıca belirtilir. Teminat olarak alınan değerlerin muhasebe biriminde gereksiz olarak bekletilmesini önlemek için; alınan teminata ait işin sonuçlandırılıp sonuçlandırılmadığı, mevzuatındaki süreler de dikkate alınarak muhasebe birimince takip edilir ve her mali yılsonunda teminata ilişkin belgeler hakkında ilgili birimden yeni bilgi alınır ve alınan bilgi doğrultusunda söz konusu mektup ve belgeler ilgisine veya ilgili bankaya iade edilir ya da ertesi mali yıla devredilir. Banka teminat mektupları, müteahhit veya müşterinin sözleşme yapmaya yanaşmaması ya da sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getirmemesi gibi ilgili mevzuatında belirtilen hallerin muhasebe birimine bildirilmesinden sonra paraya çevrilebilir.” şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, istekliler tarafından sunulan geçici teminat mektuplarının alınışı, düzenlenecek belgeler, saklanması, iadesi ve paraya çevrilebilecek haller ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Tüm mali nitelikteki bu işlemlerin yapılabilmesi ancak söz konusu geçici teminat mektuplarının muhasebe kayıtlarına alınıp mali tablolarda gösterilmesi ile mümkün olabilecektir.

Menderes Belediyesi tarafından 2017 yılı içerisinde işlem gören geçici teminat mektuplarının muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı görülmüştür.

İhale mevzuatı kapsamında isteklilerden alınan geçici teminat mektuplarının muhasebe kayıtlarının yapılması gerekirken yapılmaması mali tabloların güvenilirliğini ihlal etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “İhale yapan Müdürlüklerle görüşülmüş ve bundan sonraki

süreçte geçici teminat mektuplarının muhasebeleştirilmesi sağlanacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiş olup müteakip denetimlerde dikkate alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Geçmiş Tarih Verilerek Muhasebe Kayıtlarının Yapılması

5018 sayılı kamu Mali yönetim ve Kontrol Kanununun 49 ve 50 inci maddelerinde;

“Muhasebe sistemi

Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür. Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.”

” Kayıt zamanı

Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır.” şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları” başlıklı 43 üncü maddesinde;

“İşlemler, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilir; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılır. (2) Gerçekleşen işlemler muhasebeleştirme belgeleriyle kaydedilir. Belge olmadan kayıt yapılmaz. Gerçekleşen işlemler, hesaplara ait “hesabın işleyişi” bölümlerinde belirtilmiş olup olmadığına bakılmaksızın, bu Yönetmelikte belirtilen hesapların niteliğine uygun bir biçimde kaydedilir. Bir hesabın borcuna kaydedilen tutar mutlaka başka bir hesap ya da hesapların alacağına kaydedilir. Yevmiye defterinde her zaman borç alacak eşitliği bulunur.”

denilmiş,

yine mezkûr Yönetmeliğin “Kayıt Yanlışlıklarının Düzeltilmesi” başlıklı 503 üncü maddesinde;

“Kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi sınıflandırma kodlarında yapılan kayıt hatalarının düzeltilmesi durumu hariç olmak üzere, yevmiye kayıtlarında meydana gelebilecek her türlü yanlışlık ancak muhasebe kaydıyla düzeltilir.” şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri de dikkate alındığında ödeme emri belgesi veya muhasebe işlem fişi girişlerinin geçmişe dönük yevmiye tarihi verilerek yapılmaması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Ödemelerimize ve gelirlerimize ilişkin yevmiye kayıtlarının muhasebeleştirilmesi günlük yapılmaya dikkat ve özen gösterilmektedir. Fakat bankaya yatan tahsilatların aynı gün gün sonu banka sistemlerinden alınıp Belediye kayıtlarına girmesi mümkün olmadığı için bir gün önceki banka tahsilatları için yevmiye numarası ayrılarak işlem yapılmak durumundadır. Söz konusu işlemlere benzer durumlar meydana geldiği zaman ilgili günün yevmiye tarihi ve numarası dikkate alınarak işlemler muhasebeleştirilmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguda belirtilen hususlara iştirak etmiş olup müteakip denetimlerde dikkate alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Kamu Haznedarlığı Tebliği Hükümlerinin Tahsilat İşlemlerinde Dikkate Alınmaması

Menderes Belediyesi ile özel bankalar arasında yapılan tahsilat protokollerinde Kamu Haznedarlığı Tebliği hükümlerine uygun olmayan hükümlerin bulunduğu görülmüştür.

Kamu Haznedarlığı Tebliğinin “Uygulama ve kullanılacak araçlar” başlıklı 5 inci maddesinin 2 inci bendinde, Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri dışındaki kurumlar kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını kamu sermayeli bankalarda açtıracakları hesaplarda değerlendirecekleri belirtilmiştir.

Yine mezkur maddenin 3 üncü bendinde,

“18/6/2011 tarihli ve 27968 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Ödeme ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar hükümleri saklı kalmak kaydı ile kurumlar;

faaliyetleri kapsamında yaptıracağı tahsilat ve ödeme işlemleri için yurt içinde yerleşik diğer bankaları ve Posta ve Telgraf Teşkilatı A.Ş.'yi de kullanabilir. Gerçekleştirilen tahsilat tutarlarının, özel kanunların verdiği yetki kapsamında yapılan düzenlemelerde yer alan hükümler saklı kalmak kaydı ile takip eden işgünü içinde; yurtiçinde yerleşik tüm bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatın ise azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılması zorunludur.”

denilerek, kamu sermayeli olmayan bankalar ile Posta ve Telgraf Teşkilatı A.Ş aracılığıyla yapılan tahsilat işlemlerinde uyulacak süre sınırlamaları belirtilmiştir.

Ancak Menderes Belediyesi ile yurt içinde yerleşik bankaların arasında imzalanan protokoller sonucu yukarıda yer verilen süre sınırlamalarına uygun olmayan tahsilat işlemlerinin gerçekleştirildiği görülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine uygun olarak kullanılmaya başlanacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine uygun olarak yapılacağını belirtmiştir. Ancak bulguda ifade edildiği gibi konunun Kamu Haznedarlığı Tebliği hükümlerine göre yerine getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarından İzlenmemesi

İdare tarafından kiraya verilen duran varlıkların, 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına ilişkin 745 inci maddesinde;

“Bu hesap kurumun, bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılır.” Hükmü yer almaktadır.

MİBMY'nin 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabını düzenleyen “Hesabın işleyişi” başlıklı 476 ncı maddesinde; kiraya verilen duran varlıkların, kayıtlı değerleri üzerinden 990 nolu hesaba borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Ayrıca mezkur maddede; söz konusu kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi sona

erenlerin kayıtlı değerleri üzerinden 990 nolu hesaba alacak, 999 nolu hesaba borç kaydedileceği düzenlenmiştir.

2017 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; idare tarafından kiraya verilen duran varlıklar ile kira süresi sona eren duran varlıkların mevcut olduğu tespit edilmiştir. Ancak söz konusu duran varlıkların, 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ile 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında izlenmediği görülmüştür. Bu durumun mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini etkileyebileceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Özetle; kiraya verilen taşınmazların Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine uygun olarak ilgili hesaplarda takip edileceğini belirtmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, önerimize uyulacağı ifade edilmiş olsa da netice olarak kurumun mali tablolarında 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ile 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı eksik tutarlarla yer almaktadır. Bulgu konusu husus, izleyen denetim dönemlerinde takip edilecektir.

BULGU 8: Kullanılma Olanaklarını Yitiren Maddi Duran Varlıkların Muhasebe Hesaplarında İzlenmemesi

Yapılan incelemede idarenin hurdaya ayrılmış taşınırlarının, 294 Elden Çıkarılacak Stoklar Ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmediği görülmüştür.

18.01.2017 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliğinin “Hurdaya ayırma nedeniyle çıkış” başlıklı 28 inci maddesinde;

“Ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılması gerektiği ilgililer veya özel mevzuatı çerçevesinde oluşturulan komisyon tarafından bildirilen taşınır, biri işin uzmanı olmak kaydıyla harcama yetkilisinin belirleyeceği en az üç kişiden oluşan komisyon tarafından değerlendirilir. Yeterli sayı veya nitelikte personel bulunmaması halinde komisyonlar diğer kamu idarelerinden talep edilecek üyelerin katılımıyla oluşturulabilir.

...

Komisyonca hurdaya ayrılmasına karar verilenler için ise Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı düzenlenir.” Hükmü yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve

Maddi Duran Varlıklar Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 224 üncü maddesinde; “*Bu hesap, çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılır.*” Denilmektedir.

MİBMY’nin 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabını düzenleyen “Hesabın işleyişi” başlıklı 225 inci maddesinde; kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların kayıtlı değerleri üzerinden 294 nolu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak; ayrılmış olan amortisman tutarının 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Ayrıca 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliğinin (Sıra No: 47) “Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları” başlıklı 6 ncı maddesinde; 294 nolu hesapta izlenmesine karar verilen maddi duran varlıkların, amortismanına tabi tutulmamış kısmının tamamının amortismanına tabi tutulacağı belirtilmiştir.

İdarenin 2017 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; yıl içinde kaza nedeniyle kullanılma olanaklarını yitiren taşıtların da içerisinde olduğu hurda taşınırların idarenin ambarında mevcut olduğu tespit edilmiştir. Ancak idarenin kesin mizanında 294.02.05 Demirbaşlar Hesabının 5.544,67 TL borç bakiyesi, 299.02.05 Demirbaşlar Hesabının da 2.250 TL alacak bakiyesi verdiği tespit edilen hurda taşıtların, 294 nolu hesapta izlenmediği görülmüştür.

Sonuç olarak; çeşitli sebeplerle kullanılma olanağı kalmayan taşınırların, tamamının amortismanına tabi tutulmaması ve 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabında izlenmemesi nedeniyle kurumun mali tablolarında söz konusu hesaplar eksik tutarlar ile yer almaktadır. Bu durumun, mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini de etkileyebileceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Aynen “2017 yılında 294 ve 299 hesap kullanılmaya başlanmıştır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanıldığı belirtilmiş olsa da idarenin ambarında bulunan söz konusu hesapta izlenmesi gereken hurda taşınırların tamamının ilgili muhasebe hesapların izlenmediği görülmüştür.

Netice olarak; kurumun mali tablolarında 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabı eksik tutarlarla yer almaktadır. Bulgu konusu husus, izleyen denetim dönemlerinde takip edilecektir.

BULGU 9: Kurum Bütçesinin Rasyonel Belirlenmemesi

Menderes Belediyesi 2017 mali yılı bütçesinde gösterilen gelir ve gider kalemlerine ilişkin tahmini tutarların rasyonel ölçütlere göre belirlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “Bütçe” başlıklı 5 inci maddesinde,

“İl özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır.” denilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun “Harcama talimatı ve sorumluluk” başlıklı 32 nci maddesinde,

“Bütçelerden harcama yapılabilmesi, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkündür. Harcama talimatlarında hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgiler yer alır.” şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Belediye meclisi tarafından kabul edilip karar bağlanan 2017 yılı bütçesi 156.000.000,00 TL olup mali yılsonu gider bütçesi gerçekleşmesi 92.031.517,01 TL, gelir bütçesi gerçekleşme tutarı ise 75.698.611,75 TL’ dir. Görüldüğü üzere tahmin edilen gelir ve gider kalemleri toplamı ile gerçekleşen bütçe sonuçları arasında bariz farklar mevcuttur. Hal böyle olunca bütçe ödeneklerine bağlı sonuç doğuran mali iş ve işlemlerin de hatalı yapılmasına neden olunmuştur. Bunlardan bir tanesi, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 21 f ve 22 d maddeleri uyarınca yapılacak alımlar için getirilen yüzde 10 luk yasal sınırın kıstas alınacağı 03 ekonomik kodundaki bütçe ödenekleridir. Söz konusu bütçe ödeneklerinin gerçeğe uygun belirlenmemesinden kaynaklanan durum nedeniyle Kamu hale Kurumunun uygun görüşü olmadan söz konusu sınır üzerinde doğrudan alımlar gerçekleştirilmiştir. Bu hususa raporumuzun içerisinde ayrı bulgu maddesi olarak yer verilmiştir.

Bütçe ödeneklerinin gerçeğe uygun belirlenmemesinin diğer bir sonucu olarak, harcama birimleri tarafında ödenek kullanımlarında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol

Kanunun 70 inci maddesi gereği uyulması gereken ödenek üstü harcamaların takibi yapılamamış ve ödenek üstü harcama talimatı veren sorumlular hakkında öngörülen cezai yaptırımların uygulanması söz konusu olmamıştır.

Yukarıda yer verilen yasal hükümler ve denetim sonuçları dikkate alındığında Menderes Belediyesi 2017 yılı mali bütçesinin gerçeğe uygun olarak belirlenmesinin mevzuatla uyarlığı bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Belediye Meclisimizin 21.10.2016 tarih ve 214 sayılı kararı ile kabul edilen 2017 yılı bütçemiz 156.000.000.-TL olarak kabul edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin Bütçe denkliğinin sağlanması başlıklı 19.maddesinde “Bütçe denkliğinin sağlanmasında bütçe gelirleri esas alınır. Gelirlerin giderleri karşılamaması halinde aradaki fark, ilk olarak gider bütçesinde öngörülen tertiplerden indirim yapılması ya da yeni gelir kaynakları bulunması suretiyle giderilmeye çalışılır. Buna rağmen denklik sağlanamamış ise, borçlanma yoluna gidilerek veya varsa önceki yıldan nakit devri yoluyla bütçe denkliği sağlanır.” denilmektedir.

2017 yılı Belediye bütçemizde de toplam 28.320.000.-TL borçlanmaya gidilmiş ve bütçe kararnamesinin 9.maddesinde de borçlanmalara yer verilmiştir.

Ayrıca 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Harcama Talimatı ve Sorumluluk” başlıklı 32 nci maddesinde, harcama yetkilileri harcama talimatı vermeden önce bütçeyi hazırlayan Strateji Geliştirme Müdürlüğü ile yazışma yapmakta ve ödenek kontrolleri yapıldıktan sonra talimatlarını vermektelerdir. Gerekli görüldüğü takdirde de Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin Aktarma başlıklı 36 ncı ve Yedek Ödenek başlıklı 38 nci maddesi gereğince işlemler yapılmış ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 70.maddesine aykırı işlem tesis edilmemiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında Belediye bütçesinin hazırlanması ile bütçe uygulamalarının mevzuata uygun olarak yerine getirdiğinden bahsetmiştir. Ancak bulguda ifade edildiği üzere Belediye bütçesi başlangıç ödenekleri ile yılsonu bütçe gerçekleştirmeleri arasında bariz farklılıklar bulunmaktadır. Hal böyle olunca da bütçe ödeneklerinin kıstas alındığı, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 21/f pazarlık usulü ile yapılan alımlar ve 22/d doğrudan temin suretiyle yapılan alımların toplamının Kurum bütçelerinin yüzde 10’luk kısmını Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacağı kuralının bir önemi kalmamıştır. Yine bütçe ödeneklerinin gerçeği yansıtmaması sebebiyle 5018 sayılı Kamu Mali

Yönetim ve Kontrol Kanununun 70 inci maddesinde belirtilen ödenek üstü harcamalara ilişkin hükümlerin uygulama imkânı kalmamaktadır. Bütçe uygulamalarında yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinin dikkate alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Kurum Tarafından Yapılan Tahsilatlarda Kasa Hesabının Kullanılmaması

Menderes Belediyesi vezneleri üzerinden yapılan tahsilatların kasa hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

5018 sayılı kamu Mali yönetim ve Kontrol Kanununun “Kayıt zamanı” başlıklı 50 inci maddesinde,

”Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır.”

şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Yine Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 49 uncu maddesinde, kanuni dolaşım niteliğine sahip ulusal paraların alınması, verilmesi ve saklanmasına ilişkin işlemlerin kasa hesabı üzerinden yapılacağı düzenlenmiştir.

Mezkür Yönetmeliğin “Hesabın işleyişi” başlıklı 51 inci maddesinde, Kamu idareleri vevneleri tarafından yapılan tahsil veya tediye işlemlerine konu olan tutarların 100 kasa hesabı kullanılarak muhasebeleştirileceği belirtilmiştir.

Ancak Menderes Belediyesi mali kayıt ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, 100 kasa hesabının kullanılmadığı, vevneler üzerinden gerçekleştirilen işlemlerin net tutarlar üzerinden 102 Banka hesabında izlendiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen Kanun ve Yönetmelik hükümleri dikkate alınmadan gerçekleştirilen muhasebe kayıt ve işlemlerinde mevzuata uyarlık bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Kurum tarafından yapılan ve alınan tahsilatlar teslimat ile doğrudan bankaya yatırıldığı için 102-Bankalar Hesabı kullanılıyor. 100-Kasa Hesabı kullanılmamaktadır.” denilmiştir

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında 100 Kasa hesabına kaydedilmesi gereken tahsilat

tutarlarının banka hesaplarına yatırıldığından dolayı 102 Bankalar Hesabının kullanıldığını belirtmiştir. Ancak Belediye tarafından 100 Kasa Hesabının kullanılacağına ve yapılan hatalı işlemlerinin düzeltileceğine yönelik bir açıklamada bulunulmamıştır. Bulguda belirtilen ve Belediye mali tablolarını etkileyen bu hususun müteakip yıllar denetimlerinde dikkate alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Öncelikli Ödeme Hakkına Sahip Kamu Alacaklarının Mevzuatta Yer Verilen Sıra İle Ödenmemesi

Menderes Belediyesi tarafından kısa ve uzun vadeli yabancı kaynaklar hesap grubunda izlenen ve öncelikli ödeme hakkına sahip kamu alacaklarının ödenmediği görülmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali yönetim ve Kontrol Kanununun “Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34 üncü maddesinde,

“... ”

Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir.”

Şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Söz konusu yasal düzenleme ile kamu alacağının korunması amaçlanmış aynı zamanda finansman yetersizliği nedeniyle ödemelerin tamamının yapılamaması nedeniyle oluşabilecek ek mali yüklerin en az düzeyde kalınması istenilmiştir.

Ancak Menderes Belediyesinin kısa vadeli yabancı kaynaklar hesabında kayıtlı bulunan ve Belediye tarafından ödenmesi gereken kamu alacaklarının süresi geçtiği halde ödenmediği, nakit yönetimi ile ödenek durumları dikkate alınmadan harcama talimatı ile bütçe giderlerinin yapıldığı görülmüştür. Hal böyle olunca Belediyenin vadeye bağlı her türlü ödemenin zamanında yerine getirilmemesinden kaynaklı ek mali külfete katlanmak zorunda kaldığı görülmektedir.

Yukarıda belirtilen yasal hükümler ile yapılan açıklamalar dikkate alındığında, Belediye

tarafından öncelikli ödeme hakkına sahip kamu alacaklarının zamanında ödenmemesinin mevzuatla uyarlığı bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Nakit yönetiminde yaşanan sıkıntılar ödemeleri etkilemektedir.” denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguda belirtilen hususun nakit yönetiminde yaşanan sıkıntılardan kaynaklandığını belirtmiş ancak söz konusu mevzuata aykırı durumun düzeltileceği yönünde bir ifade bulunmamıştır. Konunun müteakip denetimlerde dikkate alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Takibe Alınmamış Faaliyet Alacaklarının Hatalı Olarak 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında İzlenmesi

İdare tarafından yapılan kira sözleşmelerine istinaden gerçekleştirilen kira tahakkuklarının tamamının 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına kaydedilmesi sonucunda dönem sonunda vadesi gelmemesinden dolayı takibe alınması mümkün olmayan kira alacaklarının da 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına aktarıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Tanımlar” başlıklı 4 üncü maddesinde; tahakkuk esaslı, bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekilde dönüştürüldüğünde mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesi olarak ifade edilmiştir.

MİBMY'nin 120 Gelirlerden alacaklar hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 86 ncı maddesinde; 120 nolu hesabın mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları ile bunlardan yapılan tahsilat ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

MİBMY'nin 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabını düzenleyen “Hesabın işleyişi” başlıklı 88 inci maddesinde ise;

“Gelirlerden alacaklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

...

b) Alacak

...

4) İlgili servislerden yıl içerisinde takibat servisine devredilen gelirlerden alacaklar bu

hesaba alacak, 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına borç kaydedilir.

5) *Bu hesapta kayıtlı tutarlardan mali yılsonuna kadar tahsili gerekenlerden tahsil edilemeyen tutarlar, mali yılsonunda takibat servisine devredilerek bu hesaba alacak, 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına borç kaydedilir.*” Hükümü yer almaktadır.

Ayrıca MİBMY'nin 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 89 uncu maddesinde; 121 nolu hesabın, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacaklarından takibe alınan tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Ayrıca Mezkur Yönetmeliğin 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabını düzenleyen “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 90 ıncı maddesinde; ilgili servislerce muhasebe servisine bildirilen takibe alınmış alacakların, düzenlenecek muhasebe işlem fişi ile 121 nolu hesaba borç, 120 nolu hesaba alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre tahsil edilmesi gerektiği halde tahsil edilemeyen tutarların, 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında izlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Değerlendirmemize istinaden idarenin 2017 yılına ilişkin kayıt ve işlemleri üzerinde bulgu konumuza ilişkin olarak örnekleme suretiyle inceleme yapılmıştır. İdare tarafından kira ödeme şekli aylık belirlenerek 16.06.2017-16.06.2018 tarihleri arasında ilişkin kiralama yapılmış ve bir yıllık kira bedelinin tamamı, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesaba borç, 600 Gelirler Hesabına alacak kaydedilmiştir. Dönem sonunda ise 120 nolu hesabın borç bakiyesi, 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına aktarılmıştır.

Yukarıda anılan gerekçelerle kira sözleşmesine istinaden 01.01.2018 ile 31.05.2018 tarihleri arasında vadesi gelecek olan dolayısıyla da henüz takibe alınması mümkün olmayan faaliyet alacaklarının, 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında izlenmemesi gerekmektedir. Bu durumun mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini de etkileyebileceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Özetle; bulgu konusu hususa ilişkin olarak Belediye tarafından kullanılan tahakkuk ve tahsilat programı yetkilileri ile görüşüldüğü ve bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, önerimize uyulacağı ifade edilmiş olsa da netice olarak kurumun mali tablolarında 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı fazla tutar ile yer almaktadır. Bulgu konusu husus, izleyen denetim dönemlerinde takip edilecektir.

BULGU 13: Kiraya Verilen Taşınmaz Malların, Kira Süresi Sonunda Yeniden İhale Düzenlenmeden Süre Uzatımı Yoluyla Aynı Kişilere Kiraya Verilmesi

Belediyenin sahip olduğu taşınmazlara ilişkin yapılan incelemede, taşınmazların kira süresinin bitiminde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre yeniden ihaleye çıkılmadığı ve Encümen kararlarıyla kiralamaların bir yıl veya daha fazla süreyle uzatıldığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 1 inci maddesinde; “*Genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.*” Hükümü yer almaktadır. 2886 sayılı Kanunun “İhale usullerinin neler olduğu” başlıklı 35 inci maddesinde bu Kanunun 1 inci maddesinde yazılı işlerin ihalelerinde uygulanacak usuller belirtilmiştir.

Devlet İhale Kanununun “Ecrimisil ve tahliye” başlıklı 75 inci maddesinde;

“...Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır.

İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.(...)”

Denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15 inci maddesinde; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75 inci maddesi hükümlerinin, belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtildiğinden kurum taşınmazları hakkında 2886 sayılı Kanunun 75 inci maddesinin uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

5393 sayılı Kanuna göre üç yıla kadar olan kiralamalar encümenince, üç yılı aşanlar ise meclis tarafından yapılmalıdır. Taşınmazların üç yıldan fazla olarak kiraya verileceği durumlarda meclis kararında taşınmazın kaç yıllığına kiraya verildiği belirlenmeli ve bu sürenin bitiminde yeniden ihaleye çıkılmalıdır. Ancak belediyenin bazı taşınmazlarının 3 veya 10 yıllık kira süreleri bitmesine rağmen 2886 sayılı Kanun'a göre yeni bir ihale yapılmaksızın Encümen

kararlarıyla kira süreleri bir yıl veya daha fazla süreyle uzatıldığı görülmektedir.

Devlet İhale Kanunu'na göre kiraya verilen gayrimenkullerin, kira süresi sonunda ancak yeniden ihale düzenlenerek kiraya verilebileceği; Danıştay ve Sayıştay kararlarında da yer almaktadır.

Sayıştay Genel Kurulu'nun 21.03.1993 tarih ve 4761/1 sayılı Kararı'na göre; belediyeler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar tarafından 2886 sayılı Kanuna göre kiraya verilen gayrimenkullere ait kira sözleşmelerinin yenilenmesi, uzatılması veya sona erdirilmesi, kira tespiti konularında 2886 Sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiğinden, sözleşme bitiminde yeni kira bedeli tespit edilerek sözleşmelerinin uzatılamayacağı, Danıştay 10 uncu Dairenin 19.12.1991 tarihli, Esas No: 1989/2736, Karar No: 1991/3850 nolu kararında da belirtildiği üzere kira süresi dolanların 2886 Sayılı Kanun kapsamında yeniden ihale yapılması gerektiği hükme bağlanmıştır.

Söz konusu mevzuat hükümleri ve değerlendirmelerden de anlaşılacağı üzere; belediye mülkiyetindeki taşınmaz malların kiraya verme işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunundaki ihale usullerine göre yapılmalı ve sözleşme süresinin bitiminde aynı taşınmaz malın kiraya verilebilmesi için yeniden 2886 sayılı Kanundaki belirtilen usullerden biriyle ihaleye çıkılmalıdır. Kira süresi sonunda işgal devam ederse, sözleşmede aksine hüküm yoksa ecrimisil alınmalı; işgalin devam etmesi durumunda taşınmazın tahliyesi için ilgili mülki amire talepte bulunulmalıdır.

İdare, 2886 sayılı Kanuna göre ihale ederek kiraya verdiği taşınmaz malları, kira süresi sonunda ihale yapmaksızın sözleşme uzatarak aynı kişilere kullandırmaya devam etmiştir. İdarenin, kira süresi biten taşınmazlarla ilgili gerekli işlemleri mevzuatta öngörüldüğü ve yukarıda belirtildiği şekilde yapması gerekmektedir.

Bulunduğu Mah/Köy	Mevcut Veriliş Şekli (İhale Durumu, Ecrimisil Veya İşgaliye)	Kullanım Şekli, Amacı	Tahsis, Kira Vb. Tarihi	Süresi	Bitiş Tarihi	Aylık Kira Bedeli	Yıllık Kira Bedeli
Kemalpaşa	2886/71	Resmi Kurum (Bina)	30.06.2017	1 Yıl	29.06.2018	0,00	20.00

Kasımpaşa	2886 Say.Kan.	Atm	29.04.2017	1 Yıl	28.04.2018	0,00	18.713,00
Kasımpaşa	2886 Say.Kan.	Kahvehane	25.08.2017	1 Yıl	24.08.2018	1.003,33	0,00
Cüneytbey	2886 Say.Kan.	Resmi Kurum (Bina)	30.11.2017	1 Yıl	29.11.2018	0,00	20,00
Cüneytbey	2886 Say.Kan.	Resmi Kurum	31.01.2017	1 Yıl	30.01.2018	0,00	92.929,50
Cüneytbey	2886 Say.Kan.	Resmi Kurum	30.08.2017	1 Yıl	29.08.2018	0,00	15.332,00
Cüneytbey	2886 Say.Kan.	Resmi Kurum	30.08.2017	1 Yıl	29.08.2018	0,00	7.664,00
Kasımpaşa	2886 Say.Kan.	Atm	30.01.2017	1 Yıl	29.01.2018	0,00	14.833,00
Gölcükler	2886 Say.Kan.	Baz İstasyonu	18.08.2017	1 Yıl	17.08.2018	0,00	9.050,00
Özdere	2886/71 Say.Kan.	Resmi Kurum (Bina)	11.03.2017	1 Yıl	10.03.2018	0,00	15,00
Özdere	2886/71 Say.Kan.	Resmi Kurum (Bina)	30.10.2017	1 Yıl	29.10.2018	0,00	20,00
Özdere	2886 Say.Kan.	Kafe	9.07.2017	1 Yıl	8.07.2018	0,00	41.477,00
Görece	2886 Say.Kan.	Dükkan	5.02.2017	1 Yıl	4.02.2018	2.305,00	0,00
Görece	2886 Say.Kan.	Kafe+Restar on	27.06.2016	1 Yıl	26.06.2018	2.290,00	0,00
Görece	2886 Say.Kan.	Resmi Kurum (Bina)	30.11.2017	1 Yıl	29.11.2018	0,00	20,00
Tekeli	2886 Say.Kan.	Kantar	10.03.2017	1 Yıl	9.03.2018	0,00	9.775,00
Tekeli	2886 Say.Kan.	Tarla	31.01.2017	1 Yıl	30.01.2018	0,00	13.159,00
Gümüldür	2886 Say.Kan.	Dernek	18.03.2017	1 Yıl	17.03.2018	540,00	0,00
Gümüldür	2886 Say.Kan.	Açık Ve Kapalı Alan Müştemilat	31.01.2017	1 Yıl	30.0.12018	0,00	50.000,00

Gümüldür	2886 Say.Kan.	Derslik	30.10.2017	1 Yıl	29.10.2020	0,00	20,00
Gümüldür	2886 Say.Kan.	Büfe	31.12.2016	1 Yıl	30.12.2017	0,00	4.543,00
Değirmende	2886 Say.Kan.	Piknik Alanı	19.03.2017	1 Yıl	18.03.2018	0,00	49.166,00
Değirmende	2886 Say.Kan.	Konut	30.11.2007	1 Yıl	29.11.2017	346,58	0,00
Değirmende	2886 Say.Kan.	Konut	30.11.2007	1 Yıl	29.11.2017	298,25	0,00
Oğlananası	2886 Say.Kan.	Resmi Kurum Bina	30.11.2016	1 Yıl	29.11.2016	0,00	20,00
Ahmetbeyli	2886 Say.Kan.	Wc	31.05.2017	1 Yıl	30.05.2018	0,00	1.860,00
Ataköy	2886 Say.Kan.	Tarla	30.11.2016	1 Yıl	29.11.2017	0,00	2.094,00
Ataköy	2886 Say.Kan.	Tarla	30.11.2016	1 Yıl	29.11.2017	0,00	892,00
Ataköy	2886 Say.Kan.	Tarla	30.11.2016	1 Yıl	29.11.2017	0,00	892,00
Ataköy	2886 Say.Kan.	Tarla	30.11.2016	1 Yıl	29.11.2017	0,00	892,00
Ataköy	2886 Say.Kan.	Tarla	30.11.2016	1 Yıl	29.11.2017	0,00	892,00
Ataköy	2886 Say.Kan.	Tarla	30.11.2016	1 Yıl	29.11.2017	0,00	892,00
Ataköy	2886 Say.Kan.	Tarla	30.11.2016	1 Yıl	29.11.2017	0,00	892,00
Akçaköy	2886 Say.Kan.	Tarla	30.11.2016	1 Yıl	29.11.2017	0,00	837,00
Akçaköy	2886 Say.Kan.	Tarla	30.11.2016	1 Yıl	29.11.2017	0,00	359,00
Tekeli	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.2019	0,00	1.450,00
Tekeli	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.2019	0,00	1.920,00

Tekeli	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.2019	0,00	745,00
Tekeli	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.2019	0,00	3.360,00
Tekeli	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.2019	0,00	745,00
Tekeli	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.2019	0,00	380,00
Tekeli	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	6.12.2017	2 Yıl	5.12.2019	0	3.250,00
Tekeli	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	6.12.2017	1 Yıl	5.12.2019	0	3.650,00
Tekeli	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	6.12.2017	2 Yıl	5.12.2019	0	3.650,00
Tekeli	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.2019	0	3.120,00
Tekeli	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.2019	0	2.700,00
Tekeli	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.2019	0	2.420,00
Tekeli	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	6.12.2017	2 Yıl	5.12.2017	0	1.840,00
Tekeli	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	13.12.2017	2 Yıl	12.12.2019	0	2.400,00
Tekeli	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.2019	0	2.440,00
Tekeli	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.2019	0	1.875,00
Tekeli	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.2019	0	1.875,00
Tekeli	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.2019	0	1.250,00
Tekeli	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.2019	0	2.420,00
Tekeli	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.2019	0	4.900,00
Tekeli	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	30.11.2017	3 Yıl	29.11.2019	0	1.250,00
Tekeli	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.2019	0	1.300,00
Tekeli	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	13.12.2017	2 Yıl	12.12.2019	0	2.050,00

Ataköy	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	13.12.2017	2 Yıl	12.12.2019	0	1.295,00
Çakaltepe	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	20.12.2017	2 Yıl	19.12.2019	0	2.020,00
Çakaltepe	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	13.12.2017	1 Yıl	12.12.2019	0	760
Çakaltepe	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	13.12.2017	2 Yıl	12.12.2019	0	1.420,00
Gölova	2886/51/G Say.Kan.	Tarla	13.12.2017	2 Yıl	12.12.2019	0	130

Kamu idaresi cevabında; Özetle; kamu yararı gözetilerek kamu kuruluşlarına yapılan kiralama haricinde yapılacak kiralama işlemlerinin, süresi tamamlandıktan sonra 2886 sayılı Kanuna uygun ihale edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Bulgumuzda ayrıntılarıyla belirtildiği üzere taşınmaz malların kiraya verme işlerinin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda belirtilen ihale usullerine göre yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, önerimize uyulacağı ifade edilmiş olsa da bulgu konusu husus, denetim dönemi olan 2017 yılına ilişkin olarak mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Konu, izleyen denetimlerde takip edilecektir.

BULGU 14: Ambalaj Atıklarının Toplanması İçin Yetki Verilen Şirketlerden Herhangi Bir Bedel Alınmaması

Ambalaj atıklarının ilgili mevzuat uyarınca toplanması için verilen imtiyaz hakkının, ihale yapılmadan, rekabet sağlanmadan ve herhangi bir bedel alınmadan çevre lisansına sahip bir şirkete protokol yapılarak verildiği tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7 nci maddesinin 3 üncü fıkrasının (b) bendinde; ilçe belediyelerinin, büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak ile görevlendirildiği belirtilmiştir.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 8 inci, 11 inci ve 12 nci maddelerine dayanılarak çıkarılan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği; 24.08.2011 tarih ve 28035 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Mezkur Yönetmelikte, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve belediyelere çeşitli görevler yüklenmiştir. Bakanlık daha çok işin koordinasyonu ve denetimi gibi konularda yetkili iken Yönetmeliğin özellikle 8 ve 24 üncü maddelerine göre belediyelerin ambalaj atıkları ile ilgili olarak birçok yetki, görev ve sorumluluğu bulunmaktadır. Belediyeler, ambalaj atığını

toplamak veya toplattırmak, bu iş için toplama ayırma tesisi kurmak/kurdurmak, işletmek/işlettirmek ve kurduğu tesislere çevre lisansı/geçici faaliyet belgesi almak/aldırmak zorundadır. İlgili mevzuat hükümlerine istinaden belediyeler söz konusu işleri ya bizzat kendileri yapmakta ya da Çevre Bakanlığı'ndan çevre lisansı almış firmalarla sözleşme yaparak yetkiyi devretmektedirler.

Uygulamada, ambalaj üreticileri mevzuat gereği aralarında birleşerek kar amacı gütmeyen Çevre Koruma ve Ambalaj Atıkları Değerlendirme Vakfı, Tüketici ve Çevre Eğitim Vakfı İktisadi İşletmesi gibi kuruluşlar kurmuşlar, Yönetmelik gereği ambalaj atıklarının toplanması sorumluluklarını bu şekilde yerine getirme yoluna gitmektedirler. Bunlara da yetkilendirilmiş kuruluş denilmektedir.

Belediye, Yetkilendirilmiş Kuruluş ve Çevre Lisanslı bir şirket arasında üçlü sözleşme yapılmakta, söz konusu şirkete ambalaj atıklarıyla ilgili imtiyaz hakkı belediye tarafından verilmekte, ilgili şirket topladığı ambalaj atıklarını yetkilendirilmiş vakfa fatura etmekte ve ücretini ondan almaktadır. Ayrıca ilgili şirket söz konusu atıkları, geri dönüşüm amacıyla da sattığından iki türlü gelir elde etmektedir. Belediyelerin, verilen bu imtiyazdan bir gelir elde etmesi gerektiği düşünülmektedir.

Menderes Belediyesi ile yüklenici firma (...) arasında 31.03.2015 tarihinde 31.03.2018 tarihi itibarıyla sona erecek olan protokol imzalanmıştır. Ancak, belediyeye gelir sağlayacak bir hüküm protokolde yer almamıştır.

Bulgumuzda hükümlerine yer verdiğimiz, 24.08.2011 tarih ve 28035 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği, 01.01.2018 tarihi itibarıyla yürürlükten kaldırılmış olsa da idarenin yaptığı düzenlemenin 2017 yılı denetimimiz kapsamında mevzuata uyarlı olmadığı; 27.12.2017 tarih ve 30283 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği hükümleri gereği de ambalaj atıklarının toplanması yetkisinin, 01.01.2018 tarihinden itibaren 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde açılacak ihale yoluyla en yüksek bedeli ödemeyi kabul eden şirkete verilmesi ve buradan belediyenin bir gelir elde etmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Özetle; bulguda belirtilen önerimize ilişkin olarak muhtelif tarihlerde üç farklı ihale yapıldığı ve katılım olmaması üzerine kamu yararı gözetilerek bulgumuzda belirtilen sözleşmeye taraf şirket ile yeniden sözleşme yapıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, bulguda belirttiğimiz öneri doğrultusunda işlem yaptığını belirtmiştir. Ancak bulguda ayrıntılarıyla belirttiğimiz üzere ambalaj atıklarının toplanması yetkisinin, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde açılacak ihale yoluyla en yüksek bedeli ödemeyi kabul eden şirkete verilmesi ve buradan belediyenin bir gelir elde etmesi gerekmektedir. Dolayısıyla bulgu konusu, izleyen denetimlerde takip edilecektir.

BULGU 15: Aralarında Doğal Bir Bağlantı Olmadığı Halde İşçilik Hizmet Alımı ile Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesi İşinin Beraber İhale Edilmesi

Aralarında doğal bir bağlantı olmadığı halde hizmet alımı suretiyle taşıt edinilmesi işi ile idareye destek maksatlı personel çalıştırılması işinin “Menderes Belediyesi Dört Müdürlüğe ait 362 personel ve 19 araçla personel çalıştırmaya dayalı hizmet alımı” işi adı altında birlikte ihale edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun “Temel İlkeler” başlıklı 5 inci maddesinde; *“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.*

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.” Hükmü yer almaktadır. Bu hüküm uyarınca, idarelerin yaptıkları ihalelerde rekabeti sağlamakla yükümlü oldukları açıktır.

Mezkur Kanunun “İhaleye katılımı yeterlik kuralları” başlıklı 10 uncu maddesinde; ihaleye katılacak isteklilerden mesleki ve teknik yeterliklerin belirlenmesi amacıyla hizmet alımlarına ilişkin iş deneyim belgesinin istenebileceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki yer alan mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, idareler tarafından mesleki ve teknik yönden yeterli olan firmalar arasında gerekli rekabetin oluşturulması gerekmektedir.

İhale konusu edilen hizmet alımına ait İdari Şartnamenin “Mesleki ve teknik yeterliğe ilişkin belgeler ve bu belgelerin taşınması gereken kriterler” başlıklı 7.5 inci maddesinde; istekli tarafından teklif edilen bedelin % 40’ından az olmamak üzere, ihale konusu iş veya benzer işlere ait tek sözleşmeye ilişkin iş deneyimini gösteren belgelerin veya teknolojik ürün deneyim belgesinin sunulması gerektiği belirtilmiştir.

Ayrıca İdari Şartnamenin 7.6 ncı maddesinde; kamu ve özel sektörde personel ve araç

çalıştırmaya dayalı tek sözleşme ile yapılmış hizmet alımlarının benzer iş olarak kabul edileceği belirtilmiştir.

İncelenen “Menderes Belediyesi Dört Müdürlüğe ait 362 personel ve 19 araçla personel çalıştırmaya dayalı hizmet alımı” işinin yaklaşık maliyeti 19.946.646,17 TL’dir.

Yaklaşık maliyet tutarının 1.779.963,94 TL’si hizmet alımı suretiyle taşıt edinilmesi işine, kalan 18.166.682,22 TL’si ise destek maksatlı personel çalıştırılması işine ilişkindir.

Aralarında doğal bir bağlantı olmayan, ayrı bir şekilde ihale edilmesi gereken işçilik hizmet alımı ile hizmet alımı suretiyle taşıt edinilmesi işi beraber ihale edilmiş, söz konusu işin idari şartnamesinde de personel ve araç çalıştırmaya dayalı tek sözleşme ile yapılmış hizmet alımlarına ilişkin iş deneyim belgesinin sunulması istenmiştir. Sonuç olarak söz konusu işte aranacak iş deneyim tutarının artırıldığı ve mesleki yeterliğe ilişkin aranacak iş deneyim belgesinin kapsamının, rekabeti engelleyici bir şekilde genişletildiği değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, söz konusu ihalede yer alan işlerin ayrı ayrı uzmanlık, ekipman ve teçhizat gerektiren işler olduğu, ihale konusu işin ayrı ayrı veya kısmi teklife açık olarak yapılmadığı ve bu işlerin ayrı ayrı veya kısmi teklife açık olarak ihale edilmesi durumunda ihaleye daha çok katılımın olacağı ve rekabetin daha fazla gerçekleşeceği göz önünde bulundurulduğunda; gerçekleştirilen ihalenin, 4734 sayılı Kanunun 5 inci maddesinde sayılan temel ilkelerden rekabet ilkesi ile bağdaşmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Özetle; söz konusu ihalenin bulgumuzda eleştirdiğimiz şekilde gerçekleştirilmesine ilişkin olarak, 4 adet Müdürlüğün personel gereksinimi ile bu personelle birlikte yürütülecek hizmetlerle ilgili olarak kiralanması düşünülen araç, makine teçhizat ve iş makinalarına yönelik yakıt dahil olmak üzere yaklaşık maliyet çalışması yapıldığı belirtilmiştir.

Ayrıca söz konusu cevapta idarenin tasarruf sağlayabileceği bir şekilde teknik ve idari şartnamenin belirlendiği, en uygun şartlarda rekabetin sağlandığı ve herkesin katılabileceği bir ihale ortamının hazırlandığı vurgulanmıştır.

Sonuç olarak da benzer nitelikteki müdürlüklerin şartnamelerinin birleştirilerek tek bir personel çalıştırmaya dayalı ihale yapıldığı ve bu ihalede personelin kullanacağı araçların ve iş makinelerinin de yüklenici firmalar tarafından sağlanabileceği görüldüğünden idare olarak beraber ihale edilmesi tasarrufunda bulunduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, genel ifadelerle benzer nitelikteki müdürlüklerin personel çalıştırılması ihtiyacının temini ile ihale kapsamındaki personelin kullanacağı araç ve iş makinelerinin beraber ihale edilmesi tasarrufunda bulunulduğu belirtilmiştir. Ayrıca ilgili cevapta bulgu konusu ettiğimiz hususa ilişkin olmayan açıklamalar ile mevzuat hükümlerinin yanı sıra şartnamede belirtilen araç bilgilerine de yer verilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun “Temel İlkeler” başlıklı 5 inci maddesinde; *“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.*

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.” Hükmü yer almaktadır.

Söz konusu hükme rağmen aralarında doğal bir bağlantı olmayan, ayrı bir şekilde ihale edilmesi gereken işçilik hizmet alımı ile hizmet alımı suretiyle taşıt edinilmesi işi beraber ihale edilmiştir. İlgili işin idari şartnamesinde “personel ve araç çalıştırmaya dayalı tek sözleşme ile yapılmış hizmet alımları”na ilişkin iş deneyim belgesinin sunulması istenmiştir. Sonuç olarak söz konusu işte aranacak iş deneyim tutarının artırıldığı ve mesleki yeterliğe ilişkin aranacak iş deneyim belgesinin kapsamının, rekabeti engelleyici bir şekilde genişletildiği değerlendirilmektedir.

Bu itibarla aralarında doğal bağlantı olmayan işlerin, bir arada ihale edilmesi durumu 4734 sayılı Kanunun 5 inci maddesinde sayılan temel ilkelerden rekabet ilkesi ile bağdaşmamaktadır ve mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 16: Bazı İşyerlerinden Çevre Temizlik Vergisinin Alınmaması

Menderes Belediyesinin 2017 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi ile yapılan fiili denetim neticesinde; belediye sınırlarında faaliyet gösteren bazı işletmelerden ilan ve reklam vergisinin alınmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun “4. Çevre temizlik vergisi” başlıklı Mükerrer 44 üncü maddesinin 1 inci fıkrasında *“Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir*

...

Verginin mükellefi, binaları kullananlardır. Mükellefiyet binanın kullanımı ile başlar.

...

İş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi, belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılır. Tahakkuk eden vergi, bir defaya mahsus olmak üzere, belediyelerin ilan mahallerinde bir ay süreyle topluca ilan edilir. İş yeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu vergi, her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödenir. (...)" hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca iş yeri olarak kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu ve mükelleflerin ise bu binaların kullanıcıları olduğu değerlendirilmektedir. Söz konusu verginin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslarda 2464 sayılı Kanun'un mükerrer 44 üncü maddesinde ifade edilmiştir.

2017 yılı denetimimiz kapsamında Vergi Dairesinden edinilen aktif mükelleflerden örnekleme suretiyle seçilen 75 adet işyerinde yapılan denetimde 57 adet işyerine ilişkin çevre temizlik vergisinin tahakkuk ettirilmediği görülmüştür.

Ayrıca Belediyenin kiraya vermiş olduğu işyerleri sorgulanmış olup 144 işyerinden 33 adet işyerine ilişkin çevre temizlik vergisi tahakkuk ettirildiği 111 adet işyerinin ise çevre temizlik vergisi mükellefiyeti bulunmadığı görülmüştür.

Öte yandan 2464 sayılı Kanun'un "Usul hükümleri" başlıklı 98 inci maddesinde; Bu Kanun'a göre alınacak vergiler hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun "Vergi ziyayı" başlıklı 341 inci maddesinin 1 inci fıkrasında; "*Vergi ziyayı, mükellefin veya sorumlunun vergilendirme ile ilgili ödevlerini zamanında yerine getirmemesi veya eksik yerine getirmesi yüzünden, verginin zamanında tahakkuk ettirilmemesini veya eksik tahakkuk ettirilmesini ifade eder.*" Denilmekte olup

Anılan Kanun'un "Vergi ziyayı cezası" başlıklı 344 üncü maddesinde de; "*341 inci maddede yazılı hallerde vergi ziyasına sebebiyet verildiği takdirde, mükellef veya sorumlu hakkında ziyaa uğratılan verginin bir katı tutarında vergi ziyayı cezası kesilir.*" Denilmektedir.

Sonuç olarak mevzuata uygun şekilde çevre temizlik vergisinin tahakkuk ve tahsilinin yapılmasının belediye gelirlerini artıracakları değerlendirilmektedir. Ayrıca vergilendirme ile ilgili ödevlerini zamanında yerine getirmeyen yapılan denetim sonucunda çevre temizlik vergisi

mükellefi olduğu tespit edilen işyerlerine ilişkin de ziyaa uğratılan verginin bir katı tutarında vergi ziyayı cezası kesilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Özetle; bulguda belirtilen hususa ilişkin olarak işyerlerine ilişkin tespit tutanaklarının düzenlendiği (75 adet işyeri için 28 adet tespit tutanağı; idarenin kiraya verdiği işyerlerinin 63 adeti için tespit tutanağı) belirtilmiş olup gerekli tahakkukların yapıldığı ifade edilmiştir.

Ayrıca ilgili cevapta; vergi ziyayı cezasına ilişkin gerekli düzenlemelerin yapılması adına yazılım programcılarıyla yazışma yapıldığı da belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, önerimize uyulacağı, bir kısım tahakkukların yapıldığı ifade edilmiş olsa da bulgu konusu husus, denetim dönemi olan 2017 yılına ilişkin olarak mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Dolayısıyla çevre temizlik vergisi mükellefi olan diğer işletmeler içinde gerekli tahakkukların yapılması gerekmektedir.

Ayrıca vergi ziyayı cezasının uygulanması için çalışmalara başlanıldığı belirtilmiş olup konu, izleyen denetimlerde takip edilecektir.

BULGU 17: Belediye Sınırları İçinde İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunan İşletmelere İdari Para Cezası Uygulanmaması

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyette bulunan işyerlerine ilişkin İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'te belirtildiği üzere Belediye Encümeni tarafından kapatılma kararı verilmesine rağmen 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Emre aykırı davranış" başlıklı 32 nci maddesinin 1 inci fıkrasına istinaden idari para cezası uygulanmadığı tespit edilmiştir.

İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin "İşyeri açılması" başlıklı 6. Maddesinin 1 inci fıkrasında; "*Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır.*" hükmü yer almaktadır.

1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih Ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun'un 1 inci maddesinde;

"Belediye meclis ve encümenlerinin kendilerine kanun, nizam ve talimatnamelerin

verdiği vazife ve salahiyet dairesinde ittihaz ettikleri kararlara muhalif hareket edenlerle belediye kanun ve nizam ve talimatnamelerinin men veya emrettiği filleri işleyenlere veya yapmayanlara belediye encümenince Kabahatler Kanununun 32 nci maddesi hükmüne göre idarî para cezası ve yasaklanan faaliyetin menine karar verilir. Bu kararda ilgili kişiye bir süre de verilebilir.

...

Bu madde hükümleri ilgili kanunda ayrıca hüküm bulunmayan hâllerde uygulanır.” Denilmektedir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun “Emre aykırı davranış” başlıklı 32 nci maddesinin 1 inci fıkrasında; “Yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası (2017 yılı için 227 TL) idarî para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir.” Hükümü yer almaktadır

Yapılan denetimlerde ruhsatsız çalıştıranlar işyerleri tespit edilerek konu Encümene havale edilmiştir. Denetimlerde tespit edilen ruhsatsız iş yerleri Yönetmelikte yer alan “İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır.” Hükümüne istinaden kapatılmıştır. Ancak Encümenin Tablo 7’de gösterilen kararlarında Kabahatler Kanunu’nun 32 inci maddesinin 1 inci maddesine istinaden ruhsatsız faaliyet gösteren işyerlerine idari para cezası uygulanmamıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde ruhsatsız çalıştırıldığı tespit edilen Encümen tarafından kapatılmasına karar verilen işyerlerine ilişkin idari para cezasının da uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Encümen Karar No / Tarih	Ruhsat	İdari Para Cezası
15.02.2017/104	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
26.04.2017/267	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
26.04.2017/268	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
26.04.2017/269	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
26.04.2017/270	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
26.04.2017/271	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
26.04.2017/272 M	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
26.04.2017/274	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
26.04.2017/275	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
26.04.2017/288	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
26.04.2017/287	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.

03.05.2017/291	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
11.05.2017/297	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
24.05.2017/326	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
24.05.2017/327	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
31.05.2017/349	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
14.06.2017/373	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
14.06.2017/376/1	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
21.06.2017/380	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
21.06.2017/381	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
28.06.2017/394	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
28.06.2017/395	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
28.06.2017/399	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
28.06.2017/398	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
28.06.2017/397	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
28.06.2017/396	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
28.06.2017/400	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
28.06.2017/401	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
28.06.2017/402	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
28.06.2017/403	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
28.06.2017/404	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
28.06.2017/405	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
28.06.2017/406	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
28.06.2017/407	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
28.06.2017/408	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
28.06.2017/409	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
28.06.2017/411	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
28.06.2017/410	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
05.07.2017/417	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
05.07.2017/418	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
05.07.2017/421	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
05.07.2017/419	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
03.08.2017/460	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
03.08.2017/462	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
03.08.2017/463	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
09.08.2017/485	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
09.08.2017/487	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
09.08.2017/486	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
09.08.2017/488	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
09.08.2017/489	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
06.09.2017/532	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
06.09.2017/533	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
06.09.2017/534	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.
18.10.2017/610	Mühürlendi	İdari Para Cezası Uygulanmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle; Belediye sınırları içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulunan işletmelere idari para cezası uygulandığı ancak 5216 sayılı Kanun'un 32 nci maddesinin 1 inci maddesine istinaden idari para cezası uygulanmadığı belirtilmiş olup bundan böyle bulgumuz doğrultusunda işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, önerimize uyulacağı ifade edilmiş olsa da bulgu konusu husus, denetim dönemi olan 2017 yılına ilişkin olarak mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Konu, izleyen denetimlerde takip edilecektir.

BULGU 18: Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları

Menderes Belediyesi 2017 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, Belediye sınırlarında işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet yürüten işletmelerin bulunduğu tespit edilmiştir.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6 ncı maddesinin 1 inci fıkrasında;

"Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz. (...) İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır." Hükmü yer almaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "*Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları*" 7 inci maddesinde;

"İlçe (...) ⁽¹⁾ belediyelerinin görev ve yetkileri şunlardır: ⁽¹⁾

...

c) Sıhî işyerlerini, 2 nci ve 3 üncü sınıf gayrisıhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek." Denilmektedir.

Yukarıda anılan yönetmeliğin gerekçesi olan 3572 sayılı İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 2 nci maddesinde de Kanun'un hükümlerinin uygulanmayacağı alanlar sayılmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri gereğince 3572 sayılı Kanun'un istisnaları ile 5216 sayılı Kanun uyarınca büyükşehir belediyelerinin ruhsatlandırması gereken yerlerin

dışındaki işyerlerinin ruhsatı, Menderes Belediyesi tarafından verilmelidir.

Ayrıca 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 81 inci maddesinde; "*Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir.*" Denildiğinden ruhsatlandırılan işyerlerine ilişkin işyeri açma izin harcının da Menderes Belediyesi tarafından tahsil edilmesi gerekmektedir.

İncelememize esas olmak üzere Vergi Dairesi ile yazışma yapılmış olup Menderes Belediyesi'nin ruhsat vermekle yetkili olduğu aktif mükellef sayısının 4.939 adet olduğu tespit edilmiştir. İdare tarafından ise 2.826 adet ruhsat verildiği ve sadece bu işyerlerinden işyeri açma ve çalışma ruhsat harcı tahsil edildiği görülmüştür.

Sonuç olarak Menderes Belediyesi sınırları içinde yaklaşık 2.113 adet işyerinin ruhsatsız olarak faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir. Söz konusu durumun mevzuata uyumlu olmadığı ve idarenin ruhsatsız çalışan işyerlerinden dolayı işyeri açma izin harcı geliri kaybı olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Özetle; ruhsatsız faaliyet gösteren işyerlerinin belirli periyotlar ile denetlendiği belirtilmektedir.

Ancak Belediye yetki ve görev alanının, İçme-Kullanma Suyu Havzaları Yönetmeliği kapsamına girmesinden dolayı İZSU'ya işletmelerle alakalı görüş sorulduğu ve bu görüşlere de genellikle olumsuz cevap geldiği ifade edilmiştir.

Bununla birlikte 28 Ekim 2017 tarih ve 30224 sayılı Resmi Gazete'de İçme-Kullanma Suyu Havzalarının Korunmasına Dair Yönetmelik'in yayımlandığı ve bu kapsamda yapılacak Yönetmelik değişikliklerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının verilme sürecini olumlu yönde etkileyeceği belirtilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında ruhsatsız faaliyet gösteren işyerlerinin denetlendiği ve Belediye yetki ve görev alanından dolayı işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının verilmesinde bir takım aksaklıkların meydana geldiği belirtilmiştir.

Netice olarak; Menderes Belediyesi sınırları içinde yaklaşık 2.113 adet işyerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyet göstermesi hali mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 19: Belediye Tarafından Ruhsatsız Veya Ruhsata Aykırı Yapıların Tamamının Yıkılmaması ve Yıkılan Yapılara İlişkin Masrafların Tahsil Edilmemesi

Menderes Belediyesi sınırları içinde yer alan 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32 inci maddesi kapsamındaki ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapıların, yıkılmadığı; Belediye

imkanları doğrultusunda yıkılan yapıların ise yıkım masraflarının yapı sahibinden tahsil edilmediği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar" başlıklı 32 nci maddesinde;

"Bu Kanun hükümlerine göre ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılar hariç; ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığı ilgili idarece tespiti, fenni mesulce (...) ⁽³⁾ tespiti ve ihbarı veya herhangi bir şekilde bu duruma muttali olunması üzerine, belediye veya valiliklerce o andaki inşaat durumu tespit edilir. Yapı mühürlenerek inşaat derhal durdurulur.

Durdurma, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılır. Bu tebligatın bir nüshasında muhtara bırakılır.

Bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibi, yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak, belediyeden veya valilikten mühürün kaldırılmasını ister.

Ruhsata aykırılık olan yapıda, bu aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygunluğu, inceleme sonunda anlaşılırsa, mühür, belediye veya valilikçe kaldırılır ve inşaatın devamına izin verilir.

Aksi takdirde, ruhsat iptal edilir, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan bina, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılır ve masrafı yapı sahibinden tahsil edilir." Hükümü yer almaktadır.

Belediye encümeni tarafından tespit edilen ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapılan yapılar için, 3194 sayılı Kanun'un "İdari müeyyideler" başlıklı 42 nci maddesine istinaden idari para cezası uygulanmış ve aynı Kanun'un 32 inci maddesi ile 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 184 üncü maddesi gereği yasal işlemlerin yapılmasına ilişkin karar alınmıştır.

Ancak idare tarafından 3194 sayılı Kanun'un 32 inci maddesi kapsamındaki ruhsatsız veya ruhsata aykırı 579 adet yapının yıktırılmadığı görülmüştür. Ayrıca Belediye imkanları doğrultusunda yıkılan 3 adet yapının, yıkım masraflarının da yapı sahibinden tahsil edilmediği tespit edilmiştir. Dolayısıyla da söz konusu durumun, yukarıda anılan mevzuat hükümlerine uyarlı olmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Aynen “İmar Müdürlüğümüzce tespiti yapılarak, Fen İşleri Müdürlüğümüze yıllar itibariyle belirli aralıklarla gönderilen, 3194 sayılı imar kanununun 32. Maddesi kapsamındaki ruhsatsız veya ruhsata aykırı 579 adet yapının yıkılması hususunda; Belediyemizde gerekli teknik donanıma sahip ekipman, araç ve personel yetersizliğinden dolayı, Belediyemiz imkanlarıyla ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapıların yıkılması mümkün olmadığından yıkım işlemleri yapılamamıştır.

Dolayısıyla ruhsatsız veya ruhsata aykırı 579 yapının yıkılması için Fen İşleri Müdürlüğümüzce aşağıda belirtilen yıkım ihaleleri yapılmıştır. 2014/114498 ihale kayıt nosu ile, 20.02.2014 tarihinde yıkım ihalesi yapılmış ihale iptal edilmiştir. 2014/111274 ihale kayıt nosu ile, 23.09.2014 tarihinde, 2015/32322 ihale kayıt nosu ile, 07.04.2015 tarihinde, 2016/325816 ihale kayıt nosu ile, 16.08.2016 tarihinde, 2017/189465 ihale kayıt nosu ile, 16.05.2017 tarihinde, ve 2017/388459 ihale kayıt nosu ile, 11.09.2017 tarihinde ihalesi yapılmış olup, ihalelere katılım olmamasından dolayı, yıkım ihaleleri iptal edilmiştir.

Müdürlüğümüzce ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapılarla mevcut imkanlar dahilinde, yasal mevzuat hükümlerine göre mücadele etmemize rağmen yeterli sonuç almamız mümkün olmamıştır. Belediyemiz imkanları doğrultusunda yıkılan 3 adet tehlikeli yapının, yıkım masraflarına ilişkin olarak; Müdürlüğümüzce bahse konu 3 adet yapı ve yol işgalleri yıkım maliyetleri hesaplanmış ve İşletme ve İştirakler Müdürlüğüne iletilerek, Mal Sahipleri adına yıkım maliyetlerinin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin tamamlanması yürütülmektedir.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, Belediye imkanlarıyla ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapıların yıkılması mümkün olmadığından yıkım işlemlerinin yapılamadığı ve bu yönde mevzuat hükümlerinin yerine getirilmesi amacıyla gerçekleştirilen ihalelerin katılım olmamasından dolayı iptal edildiği belirtilmiş olup Belediye imkanları doğrultusunda yıkılan 3 adet tehlikeli yapının, yıkım masraflarına ilişkin olarak; yıkım maliyetlerinin hesaplandığı ve tahakkuk ile tahsilat işlemlerinin yürütüldüğü ifade edilmiştir.

İdare tarafından ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapıların yıktırılmamasına gerekçe olarak Belediyenin gerekli teknik donanıma sahip olmaması ve bu nedenle yapılan ihalelerin katılım olmamasından dolayı iptal edilmesi gösterilmiştir. Ancak idarenin teknik donanım yetersizliğine ilişkin kanıtlayacağı bir husus sunulmadığı gibi bulguda bahsedilen ruhsatsız veya ruhsata aykırı 579 adet yapının yıkımının ne derece teknik donanım gerektirdiği de belirtilmemiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun verdiği görevleri yerine getirebilen yatırımcı bir niteliğe haiz olan Belediye, bir takım destek ihaleleri ile birlikte 579 adet yapının çoğunluğuna ilişkin vuku bulan mevzuata aykırılığı giderebilecektir.

Ayrıca Belediye imkanları ile yıkılan 3 adet tehlikeli yapının yıkım masraflarına ilişkin tahakkuk ve tahsilat işlemlerine başlanıldığı belirtilmişse de bulgu konusu durum, denetim dönemi olan 2017 yılına ilişkin olarak mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Konu izleyen denetimlerde takip edilecektir.

BULGU 20: Devlet Memurları Kanununa Uygun Olmayan Geçici Görevlendirme Yapılması

Menderes Belediyesi norm kadrolarında görevli devlet memuru statüsünde çalışan personelin geçici olarak başka kamu kurumlarında görevlendirildiği ancak söz konusu görevlendirme sürelerinde alınması gereken uygun görüşlerin Devlet Personel Başkanlığından alınmadığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ek 8 inci maddesinde,

“Memurlar, geçici görevlendirme yapmak isteyen kurumun talebi ve çalıştıkları kurumun izni ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında aşağıda belirtilen şartlarla geçici süreli olarak görevlendirilebilir.

...

d) Geçici süreli görevlendirme süresi bir yılda altı ayı geçemez. Yurtdışında görevlendirilen güvenlik görevlileri için geçici görevlendirme süresi en çok iki yıldır; gerekli görülmesi hâlinde bu süre bir katına kadar uzatılabilir.”

şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Söz konusu düzenleme ile ilgili olarak Devlet Personel Başkanlığı tarafından verilen 04.05.2011 tarih ve 7513 sayılı görüşte,

“Bilindiği üzere, 25/02/2011 tarihli ve 27857 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 13/02/2011 tarihli ve 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 14/07/1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Ek 8 inci maddesinde değişiklik yapılmıştır. Mezkur Kanunun Ek 8 inci maddesinin (d) bendinde “Geçici süreli görevlendirme süresi bir yılda altı ayı geçemez. Yurtdışında görevlendirilen güvenlik görevlileri için geçici görevlendirme süresi en çok iki yıldır; gerekli görülmesi hâlinde bu süre bir katına kadar uzatılabilir.” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen hüküm çerçevesinde bahse konu görevlendirmenin, 657 sayılı Kanunun Ek 8 inci maddesi kapsamında yapılmış olması durumunda, görevlendirme süresinin bir yılda altı ayı geçmeyecek şekilde uygulanması gerekmekte birlikte geçici süreli görevlendirmenin 657 sayılı Kanun dışındaki bir düzenlemeye istinaden yapılması durumunda ise anılan hükmün kapsamında değerlendirilemeyeceği mütalaa edilmektedir.”

şeklinde açıklamalarda bulunulmuştur.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından verilen görüş açıklamaları birlikte değerlendirildiğinde, memur statüsünde istihdam edilen personellerin başka kurumlarda geçici olarak görevlendirilmelerinde Devlet Personel Başkanlığı uygun görüşü olmadan yapılan süre uzatımlarının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediyemizde görevli memurun Devlet Personel Başkanlığından uygun görüş alınmadan süre uzatımı suretiyle görevlendirilmesinin mümkün olmadığı değerlendirilmiş ve Raporda Devlet Personel Başkanlığı’nın 04.05.2011 tarih ve 7513 sayılı görüşüne yer verilmiştir. Söz konusu görüşte 25.02.2011 tarihli 6111 sayılı Yasa ile değişen 657 sayılı Kanunun ek 8 inci maddesine göre geçici görevlendirmelerin süresinin bir yılda 6 ayı geçemeyeceği yönündedir. Ancak Personel Başkanlığının 04.06.2012 tarihli yeni görüşü”... Kamu kurum ve kuruluşlarının hizmetlerinde aksamaya yol açılmaması için, ilgili personelin de rızasının bulunduğu hallerde söz konusu hükmün ikinci fıkrası kapsamında yapılacak görevlendirmelerde 6 aylık süreye tabi olunmaksızın personelin kurumlar arasında geçici süreli olarak görevlendirilebileceği” şeklinde olup, aşağıda yer almaktadır. Görüş aynen;

“657 sayılı Kanunun Ek 8 inci maddesinde, "Memurlar, geçici görevlendirme yapmak isteyen kurumun talebi ve çalıştıkları kurumun izni ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında aşağıda belirtilen şartlarla geçici süreli olarak görevlendirilebilir:

a) Yurtdışında görevlendirilen güvenlik görevlileri hariç olmak üzere, memurun görevlendirileceği kurumda göreve ilişkin 4 üncü ve daha yukarı bir dereceden boş bir kadronun bulunması şarttır.

b) Geçici süreli görevlendirilen memurlar, geçici süreli olarak görevlendirildikleri kurumların mevzuatına uymakla yükümlüdür.

c) Geçici süreli olarak görevlendirilen memurlar, yurtdışında görevlendirilen güvenlik görevlileri hariç olmak üzere, aylıkları ile diğer malî ve sosyal haklarını kurumlarından alır. Bu memurların kadroları ile ilişkileri, kendi sınıf ve derecelerindeki terfi ve emeklilik hakları devam eder.

d) Geçici süreli görevlendirme süresi bir yılda altı ayı geçemez. Yurtdışında görevlendirilen güvenlik görevlileri için geçici görevlendirme süresi en çok iki yıldır; gerekli görülmesi hâlinde bu süre bir katına kadar uzatılabilir.

e) Geçici süreli görevlendirmenin, memurların göreviyle ilgili olması şarttır.

f) Geçici süreli görevlendirmede memurun muvafakati aranır.

Birinci fıkrada belirtilen hâller dışında memurlar, kamu yararı ve hizmet gerekleri sebebiyle ihtiyaç duyulması hâlinde kurumlarınca, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarında altı aya kadar geçici süreli olarak görevlendirilebilir." hükmü yer almaktadır."

Mezkûr hükmün yürürlüğe konulma amacı, kamu hizmetlerinin etkin, hızlı ve verimli bir şekilde yürütülmesi yanında personelin hak ve menfaatlerinin korunması ve görevlendirmelerden dolayı ortaya çıkabilecek mağduriyetlerin önlenmesi olup, anılan maddenin ikinci fıkrasında yer alan altı aylık süre de bu amaçla getirilmiştir. Ancak, kamu kurum ve kuruluşlarının hizmetlerinde aksamaya yol açılmaması için, ilgili personelin de rızasının bulunduğu hallerde söz konusu hükmün ikinci fıkrası kapsamında yapılacak görevlendirmelerde 6 aylık süreye tabi olunmaksızın personelin kurumlar arasında geçici süreli olarak görevlendirilebileceği değerlendirilmektedir." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguda belirtilen hususlara katılmadığını belirtmiş ve Devlet Personel Başkanlığı'nın 04/06/2012 tarih ve 10574 sayılı görüş yazını dayanak olarak göstermiştir. İlk olarak bahse konu görüş yazısı Maliye Bakanlığı personellerinin geçici görevlendirilmelerine ilişkindir. Yine görüş yazısında ifade edilen ve Devlet Memurlarının başka Kamu Kurumlarında altı aydan fazla görevlendirilmesine cevaz veren 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Ek 8 inci maddesinin ikinci fıkrasında aynen,

"Birinci fıkrada belirtilen hâller dışında memurlar, kamu yararı ve hizmet gerekleri sebebiyle ihtiyaç duyulması hâlinde kurumlarınca, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarında altı aya kadar geçici süreli olarak

görevlendirilebilir.” Denilmektedir. Söz konusu Kanun hükmünden de anlaşılacağı üzere Devlet Memurlarının başka Kamu Kurumlarında bir yılda en fazla altı ay görevlendirilmesi esas olmakla birlikte, kamu yararı ve hizmet gerekleri sebebiyle ihtiyaç duyulması halinde kurumlarınca, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınarak altı aydan fazla görevlendirilebileceği belirtilmiştir.

Menderes Belediye tarafından 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Ek 8 inci maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen Devlet Personel Başkanlığından alınması gerekli uygun görüş yazısı alınmamıştır. Hal böyle olunca da Belediye tarafından yapılan geçici görevlendirmelerin mezkûr Kanun hükümlerine aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 21: Eğlence Hizmeti Sunan İşletmelere İlişkin Eğlence Vergisi Tahakkukunun Yapılmaması

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan bazı eğlence işletmelerinin faaliyetleri eğlence vergisine tabi olmasına rağmen bu işletmeleri işleten gerçek veya tüzelkişiler adına idarece mükellefiyet tesis ettirilmediği ve eğlence vergisinin tahakkuk ettirilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “Eğlence Vergisi” başlıklı 3 üncü Bölümü’nün “Konu” başlıklı 17 nci maddesinde; *“Bu Kanunun 21 inci maddesinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri Eğlence Vergisine tabidir.”* Hükmü yer almaktadır. Ayrıca 2464 sayılı Kanun’un 18 inci maddesinde; verginin mükellefinin eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişiler olduğu belirtilmiştir.

Mezkur Kanun’un “İstisna ve muafıklar” başlıklı 19 uncu maddesinde hangi eğlence faaliyetlerinden eğlence vergisinin alınmayacağı belirtilmiştir.

2464 sayılı Kanun’un “Nispet ve miktar” başlıklı 21 inci maddesine göre biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinin faaliyetlerinin eğlence vergisine tabi olduğu “Matrah” başlıklı 20 nci maddesinin 3 üncü fıkrasında da biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, kabare, dansing, bilardo ve masa futbolu salonları gibi eğlence yerlerinde işin mahiyetine göre çalışılan her gün için 2464 sayılı Kanun’un 96 ncı maddesine göre tespit edilen miktarın matrah olduğu belirtilmiştir.

Danıştay 9 uncu Dairesinin 07/11/2007 tarih ve E: 2005/5313, K:2007/3726 sayılı

kararında da özetle, “play-station salonları biletle girilmesi zorunlu eğlence yerlerinden olmadığından, söz konusu salonlardan belediye meclisince belirlenen tarifeye istinaden eğlence vergisi alınmasında hukuka aykırılık bulunmadığı...” denilmektedir.

Denetimimiz kapsamında ruhsat verilen işyerleri listesi incelenmiş olup, faaliyet konularına göre oyun salonları, bilardo salonları ve canlı müzik belgesi olan işyerleri tespit edilmiştir. Tablo 8’de Belediye Vergi ve Ruhsat Numarası gösterilen işletmeler için eğlence vergisi mükellefiyeti tesis ettirilmediği bunun üzerine de belirtilen işletmelerden eğlence vergisinin tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, Menderes Belediyesi sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence vergisi mükellefiyeti tesis ettirilmesi gereken işletmelerle ilgili gerekli çalışmaların yapılarak eğlence vergisi tahakkuklarının yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Tablo 8: Eğlence Vergisi Tahakkukunun Yapılmadığı Mükellefler		
FAALİYET KONUSU	RUHSAT NUMARASI	KENTLİ NO
Playstation Oyun Salonu	2011/26	YOK
Playstation Oyun Salonu	2014/03	YOK
Playstation Oyun Salonu	2011/15	YOK
Playstation Oyun Salonu	2016/23	64270
Playstation Oyun Salonu	2017/17	100180
Playstation Oyun Salonu	2017/19	75099
Kafe bar	2009/12	50528
Kafe bar	2010/6	26930
Kafe bar	2012/5	180300
Kafe bar	2012/7	52175
Kafe bar	2013/11	45197
Kafe bar	2016/7	YOK
Restoran İşletmesi	2009/2	100358
Restoran İşletmesi	2010/5	YOK
Restoran İşletmesi	2011/1	52491
Restoran İşletmesi	2017/1	66924
Kafeterya İşletmesi	2017/2	71353
Kafeterya İşletmesi	2017/3	66892
İçkili Restoran	2017/4	27036

Kamu idaresi cevabında; Aynen “Bulgu maddesinde belirtilen işyerlerine denetim yapılmış, denetim sonucunda işletmelerin birçoğunun kapandığı tespit edilmiş ve faaliyet gösteren işyerlerine eğlence vergisi tahakkuk işlemleri gerçekleştirilmiştir. Faaliyet konularına ruhsatı olan eğlence vergisine tabi işyerinden gerekli tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yapılmasına başlanmıştır. Beyanname örnekleri yazımız ekinde sunulmuştur.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, önerimize uyulacağı, bir kısım tahakkukların yapıldığı ifade edilmiş olsa da bulgu konusu husus, denetim dönemi olan 2017 yılına ilişkin olarak mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Dolayısıyla eğlence vergisi mükellefi olan diğer işletmeler içinde gerekli tahakkukların yapılması gerekmekte olup konu, izleyen denetimlerde takip edilecektir.

BULGU 22: İhale Suretiyle Yakıt Dahil Olarak Taşıt Edinilmesi

İdare tarafından hizmet alımı kapsamında yakıt dahil olarak taşıt edinildiği görülmüştür.

2006/10193 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 01.04.2006 tarih ve 26126 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas Ve Usullerin “Amaç” başlıklı 1 inci maddesinde;

“Bu Esas ve Usullerin amacı, 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanununa tabi olan kurumlarda kamu hizmetlerinin gerektirdiği taşıt ihtiyacının hizmet alımı suretiyle karşılanmasına ilişkin esas ve usulleri belirlemektir.” Denilmektedir.

Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas Ve Usullerin “Genel esaslar” başlıklı 6 ncı maddesinde;

“Temel amaç çerçevesinde hizmet alımı suretiyle taşıt edinilebilmesinin genel esasları şunlardır:

...

ç) (Değişik: 2/10/2014 R.G.-2014/6814 BKK/1 md.) Taşıtlar, yakıt hariç, şoförlü veya şoförsüz olarak edinilebilecektir.

(...)” Hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde; 237 sayılı Kanuna tabi olan idare, hizmet alımı kapsamında yakıt hariç olarak taşıt edinmelidir. Bir diğer deyişle hizmet alımı kapsamında edinilen araçların yakıtının, idare tarafından sağlanması gerekmektedir.

İdarenin hizmet alımı suretiyle taşıt edinmesi, “Menderes Belediyesi Dört Müdürlüğe ait 362 personel ve 19 araçla personel çalıştırmaya dayalı hizmet alımı” işi kapsamında gerçekleşmiş olup söz konusu işin birim fiyat teklif mektubunda ayrı satırlarda araçların akaryakıt giderlerine (Birim/Saat) yer verilmiştir. Yapılan incelemede hakedişlerin idarenin

garajından çıkan araçların dışarıda olduğu süre (saat) ile teklif fiyatların çarpılması suretiyle hazırlandığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak; mevzuatın tasarruf maksadıyla taşıtların, yakıt hariç olarak edinilmesini düzenlediği değerlendirildiğinden; hizmet alımı suretiyle taşıt edinilmesinin, yukarıda yer verilen mevzuata uyarlı hale getirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Özetle; söz konusu ihalenin bulgumuzda eleştirdiğimiz şekilde gerçekleştirilmesine ilişkin olarak, 4 adet Müdürlüğün personel gereksinimi ile bu personelle birlikte yürütülecek hizmetlerle ilgili olarak kiralanması düşünülen araç, makine teçhizat ve iş makinalarına yönelik yakıt dahil olmak üzere yaklaşık maliyet çalışması yapıldığı belirtilmiştir.

İdare tarafından araçların sadece çalıştığı saatlerde ücretlerini ve akaryakıtını ödeyebilmek amacıyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığının formülüne göre yaklaşık maliyet çalışması yapıldığı da ayrıca belirtilmiştir.

Teknik şartnamede görüldüğü üzere araçların personelle beraber kullanılacağı saat miktarlarının ayrı ayrı belirtildiği, makine teçhizat ve iş makinelerinin sadece çalıştığı süreler için akaryakıt ve saat ücreti ödemesi yapıldığı ifade edilmiştir.

Ek olarak Hizmet Alımı Suretiyle Taşıtların Edinilmesine İlişkin Esas Ve Usuller'in 6 ncı maddesinin 2 nci fıkrasına yer verilerek arazi araçlarının ve iş makinalarının karar kapsamında olmadığı iddia edilmiştir.

Ayrıca söz konusu cevapta amortisman parasının da ödenmediği piyasa değerinin çok altında araçların temin edildiği belirtilmiştir. Son olarak da Belediye hizmet alanının geniş olması ve her bölgede akaryakıt ikmali yapılabilecek istasyon bulunmaması nedeniyle iş makinası ile araçların akaryakıt dahil olarak ihale edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında araçların sadece çalıştığı saatlerde ücretlerini ve akaryakıtını ödeyebilmek amacıyla tasarruf gereğince yakıt dahil olarak taşıtların edinildiği belirtilmiştir. Ayrıca arazi taşıtları ve iş makinalarının mevzuat kapsamında olmadığı iddia edilmiştir.

Bulgumuzda da yer verilen Hizmet Alımı Suretiyle Taşıtların Edinilmesine İlişkin Esas Ve Usullerin "Amaç" başlıklı 1 inci maddesinde;

"Bu Esas ve Usullerin amacı, 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıtlar Kanununa tabi olan kurumlarda kamu hizmetlerinin gerektirdiği taşıtlar ihtiyacının hizmet alımı suretiyle karşılanmasına ilişkin esas ve usulleri belirlemektir." Denilmektedir.

Hizmet Alımı Suretiyle Taşıtların Edinilmesine İlişkin Esas Ve Usullerin "Genel esaslar"

başlıklı 6 ncı maddesinde;

“(1) *Temel amaç çerçevesinde hizmet alımı suretiyle taşıt edinilebilmesinin genel esasları şunlardır:*

...

ç) (Değişik: 2/10/2014 R.G.-2014/6814 BKK/1 md.) *Taşıtlar, yakıt hariç, şoförlü veya şoförsüz olarak edinilebilecektir.*

(...)” Hükmü yer almaktadır. Görüldüğü üzere ilgilin mevzuatın 6 ncı maddesinin 1 nci fıkrasında herhangi bir taşıt ayırımına gidilmeden tüm taşıtların yakıt hariç olarak edinilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Kamu idaresi ise cevabında, bulgumuzda ifade edilen hususa ilişkin olmayan söz konusu 6 ncı maddenin 2 nci fıkrasına yer vermiştir. Dolayısıyla iş makinaları ve arazi taşıtlarının yakıt dahil edinilebileceği iddiası yersizdir.

Ayrıca idarenin yaklaşık maliyet çalışması veya bu yaklaşık maliyet çalışmasında kullandığı formüller bulgu konusu hususu mevzuata uyarlı hale getirmemektedir.

Mevzuat hükümleri açık olup 237 sayılı Kanuna tabi olan idarenin hizmet alımı kapsamında yakıt hariç olarak taşıt edinmesi gerekmektedir.

BULGU 23: İstisnai Memuriyet Kadrosu Olan Özel Kalem Müdürlüğüne Atanan Kişilerin, Bir Süre Sonra Sınavsız Olarak Sınavla Girilebilecek Memur Kadrolarına Naklen Atanmaları

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine göre istisnai memuriyet niteliğinde olan özel kalem müdürlüğüne son 3 yılda yapılan atamaların, incelenmesi neticesinde bu kadrolara atanan kişilerin kısa bir süre sonra başka kadrolara atandığı görülmüş; özel kalem müdürlüğü kadrosunun, sınavla atama yapılabilecek memuriyet kadrolarına sınavsız olarak atanma yöntemi olarak kullanıldığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “İstisnai memurluklar” başlıklı 59 uncu maddesinde; ilgili maddede unvanı sayılan kadrolara, 657 sayılı Kanun’un atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile memur atanabileceği ve unvanı sayılan memurların buldukları bu kadroların emeklilik aylığı hesabında ve diğer memurluklara naklen atanmalarında herhangi bir sınıf için kazanılmış hak sayılmayacağı belirtilmiştir.

Devlet memurluğuna alınma hususu, 657 sayılı Kanun’un 46 ile 57 inci maddeleri arasında düzenlenmiştir. Söz konusu maddelerde memurluğa alınma süreci ve prosedürleri ayrıntılı bir şekilde anlatılmıştır. İlgili maddelerde esas olarak, devlet memurluğuna

atanabilmek için, atanacakların bunun için açılmış olan sınava girmesi ve bu sınavı başarmasının öncelikli şart olduğu belirtilmektedir. Ancak, istisnai memuriyete açıktan atandıktan sonra, diğer memur kadrolarına atanmak isteyenlerin durumuna ilişkin olarak, 657 sayılı Kanun'da açık olarak bir düzenleme olmamakla birlikte söz konusu kadrolara atananlar, diğer kurumların sınavla atama yapılabilecek memuriyet kadrolarına sınavsız olarak atanmaktadır.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün B.05.0.MAH.0.08.01.00/900-14626 sayı 03.06.2009 tarihli Özel Kalem Müdürü konulu genelgesinde; 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 59 uncu maddesi kapsamında tanınan atama yetkisinin, sınırsız bir yetki olmadığı, bu yetkinin memuriyete sınavsız girişin bir yöntemi gibi kullanımına hukuken imkan bulunmadığı; bu sebeple özel kalem müdürlüğü kadrolarına atanacakların seçiminde, belediye başkanlarının bir seçim dönemi boyunca çalışabilecekleri ehliyet ve liyakat sahibi kişileri seçmelerinin esas olduğu belirtilmiştir.

Bulgu konusu ettiğimiz bu uygulama Sayıştay Genel Kurulunun 04.04.2005 tarih ve 5119/1 nolu kararında da değerlendirilmiştir. İlgili kararda;

“...bazı kişilerin 657 sayılı Kanun'un 59 uncu maddesi hükmüne istinaden Devlet memurluğuna atanmalarından kısa bir süre sonra, Devlet memurluklarına atanacak olanlar için yapılmış bulunan sınavlara katılmadıkları ve dolayısıyla bu sınavlarda başarılı olmadıkları halde, diğer memurluklara naklen atandıkları anlaşılmaktadır. Ancak, açıktan istisnai memurluklara atananların diğer memur kadrolarına naklen atanabilecekleri kabul edilse bile, bu konuda açılmış olan sınavlara girmiş ve başarılı olmuş kişilerin atanmayı bekledikleri bir durumda, bu sınavlara girmediği halde bazı kişilerin istisnai memurluklar kullanılarak diğer memurluk kadrolarına atanmaları, Devlet memurluğu alımı için duyurulan sınava katılarak başarılı olmuş ve atanmayı bekleyen kişiler aleyhine haksız bir durum yaratmaktadır. Ayrıca, sınavlarda başarılı olarak atanmayı bekleyenler varken, istisnai memurluk kadrolarının sınavsız Devlet memuru teminine yönelik bir uygulamaya dönüştürülmesi, bu memuriyete atanmada tanınan kolaylığın istismarı anlamına da gelmektedir. Bu da, Anayasa'nın kişilerin kanun önünde eşitlik ve kamu hizmetine girmede eşitlik ilkelerini ihlal edici nitelikte bulunmaktadır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Sayıştay Genel Kurulu tarafından: *“...Sadece hizmetin gereği olarak kullanılması gereken istisnai memurluk kadrolarının, devlet memurluğuna girmede esas olan sınav sistemini aşmaya yönelik olarak diğer memur kadrolarına naklen atanma amacıyla*

kullanılması, Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile getirilmiş bulunan kanun önünde eşitlik ile liyakat ilkesinin ihlali anlamına geldiğinden, bu yolla devlet memurluğu kadrolarının liyakat esasına uymayan ve bu kadroların gerektirdiği niteliklere sahip bulunmayan kişilerin atanmasına imkân sağlayabileceğinden, 657 sayılı Kanunun anılan 59 uncu maddesi hükümleri uyarınca açıktan istisnai memurluk kadrolarına atanmaların bir müddet sonra devlet memurluğuna alınma için açılmış bulunan sınavlara katılmadan ve dolayısıyla bu sınavlarda başarılı olmadan diğer memurluk kadrolarına atanmaları hususu, uygulama ve sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarar uğraticı nitelikte bulunduğunun TBMM'ye sunulmasına..." kararı verilmiştir.

Yukarıda yer verilen İçişleri Bakanlığı Genelgesi ve Sayıştay Genel Kurulu kararından anlaşılacağı üzere; belediye özel kalem müdürlüğüne atama yetkisinin sınırsız bir yetki olmadığı, bu kadroya yapılacak atamaların bir takım esas ve usullerinin olduğu ayrıca bu kadronun memuriyete sınavsız atama yolu olarak kullanılamayacağı belirtilmiştir. Belediye özel kalem müdürlüğüne atanacakların öncelikle belediyede çalışan memurlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar arasından seçilmesinin esas olduğu yine Belediye Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna atanan özel kalem müdürünün bir seçim dönemi boyunca görev yapması amacıyla atanacağının esas olduğu belirtilmiştir.

Bu atamalarda; öncelikle belediye çalışan memurlardan ya da diğer kamu kurum ve kuruluşlarından çalışan memurlardan olması gerekliliğine uyulmadığı, bir seçim dönemi boyunca çalıştırılması esasına riayet edilmeyerek bu kadronun memuriyete sınavsız atama yolu olarak kullanılır hale geldiği, bu suretle kanun önünde eşitlik, kamu görevine girmede eşitlik ve liyakat ilkesine aykırı bir durumun olduğu tespit edilmiştir.

Ancak Menderes Belediyesi tarafından son 2 yıl içerisinde toplamda 5(beş) kez Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna atama yapıldığı, söz konusu atamalarla Özel Kalem Müdürlüğü görevine getirilen 3 (üç) personelin ilgili kadroya atandıktan kısa bir süre sonra diğer kurumlara naklen atamasının yapıldığı Tablo 9'da görüldüğü üzere tespit edilmiştir.

Sonuç olarak bu atamalarda; öncelikle belediyede çalışan memurlardan ya da diğer kamu kurum ve kuruluşlarından çalışan memurlardan olması gerekliliğine uyulmadığı, bir seçim dönemi boyunca çalıştırılması esasına riayet edilmeyerek bu kadronun memuriyete sınavsız atama yolu olarak kullanılır hale geldiği, bu suretle kanun önünde eşitlik, kamu görevine girmede eşitlik ve liyakat ilkesine aykırı bir durumun olduğu değerlendirilmektedir.

Tablo 9: Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosuna Yapılan Atamalar			
Sıra No	Göreve Başlama	Görevden Ayrılma	Atama
1	11.06.2014	23.05.2015	Kurum İçi (Unvan Değişikliği)
2	25.05.2016	15.08.2016	Naklen Başka Bir Kuruma Atanma
3	19.10.2016	24.11.2016	Naklen Başka Bir Kuruma Atanma
4	29.11.2016	11.04.2017	Naklen Başka Bir Kuruma Atanma
5	22.10.2017 (Atama İzni İçin İçişleri Bakanlığına Başvurulmuştur.)	-	-

Kamu idaresi cevabında; Özetle; özel kalem müdürlüğü kadrosunun 657 sayılı Kanun'un 59 uncu maddesinde sayılan istisnai memurluklardan olduğu belirtilmiş olup istisnai memurluklara ilişkin Kanun'un "İstisnai memurluklara atanmada aranacak şartlar" başlıklı 60 ıncı maddesi ile "İstisnai memurluklara atanana bu Kanunun uygulanacak hükümleri" 61 inci maddesi açıklamalarına yer verilmiştir. Ayrıca söz konusu kadrolara atanana, diğer kurumların memuriyet kadrolarına sınavsız olarak atanabileceği belirtilmiştir.

Öte yandan İçişleri Bakanlığının halen yürürlükte bulunan 2009/50 sayılı Genelgesi uyarınca İçişleri Bakanlığında izin alındığı, bulgu konusu yapılan atamalardan ilkinin duyulan ihtiyaç üzerine kurum içinde atanabilecek bir kadroya atandığı takip eden 3 Özel Kalem Müdürünün de nakil taleplerine istinaden başka kurumlara nakledildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında genel olarak bulguda ayrıntılarıyla belirtilen İçişleri Bakanlığı Genelgesi ile Sayıştay Genel Kurulu Kararına aykırı davranmak üzere hareket edilmediği belirtilmiştir.

Bulgumuzda yer verdiğimiz İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün B.05.0.MAH.0.08.01.00/900-14626 sayılı 03.06.2009 tarihli Özel Kalem Müdürü konulu genelgesinde; 657 sayılı Kanun'un 59 uncu maddesi kapsamında tanınan atama yetkisinin sınırsız bir yetki olmadığı, bu yetkinin memuriyete sınavsız girişin bir yöntemi gibi kullanımına hukuken imkan bulunmadığı belirtilmektedir. Bu nedenle de özel kalem müdürlüğü kadrolarına atanacakların seçiminde belediye başkanlarının bir seçim dönemi boyunca çalışabilecekleri ehliyet ve liyakat sahibi kişileri seçmelerinin esas olduğu ifade edilmektedir.

Kamu idaresi cevabında, özel kalem müdürlüğüne tanınan atama yetkisinin, memuriyete sınavsız giriş yöntemi olacak şekilde suistimal edilmediği iddia edilmiştir. Söz konusu iddianın

gerekçesi olarak da özel kalem müdürü kadrosunda bulunanların sonrasında Belediye memuriyet kadrolarına değil de başka kurumların kadrolarına atanması gösterilmiştir.

Ancak bulgumuzda yer alan tablodada görüldüğü üzere sadece hizmetin gereği olarak kullanılması gereken özel kalem müdürlüğü kadrosuna 6 aylık süre zarfında 3 adet atama gerçekleştirildiği ve ilgili personelin, naklen başka kurumlara atanmak suretiyle sınavlarda başarı şartına haiz olmadan devlet memuru kadrolarıyla ilişkilendirildiği görülmüştür.

Netice olarak; kanun önünde eşitlik, kamu hizmetine girmede eşitlik ile liyakat ilkelerine aykırılık oluşturmamak adına özel kalem müdürlüğü kadrolarına atanacakların belediye başkanlarının bir seçim dönemi boyunca çalışabilecekleri kişilerden veyahut mevcut memurlar arasından seçilmesi gerekmektedir.

BULGU 24: İşyeri Ruhsatlarının İptaline İlişkin Mevzuat Hükümlerinin Uygulanmaması

Umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinde bulunan sorumluların mes'ul müdür belgesinin mevcut olmadığının tespiti yapılmasına rağmen Encümen tarafından mevzuata uygun olarak işyeri ruhsatının iptaline ilişkin hükümlerin uygulanmadığı görülmüştür.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "Mes'ul müdür" başlıklı 35 inci maddesinde;

"Umuma açık istirahat ve eğlence yerinin sahibinin tüzel kişi olması durumunda, işyerini idare etmek üzere bir mes'ul müdür görevlendirilir. Gerçek kişiler de işyerine mes'ul müdür görevlendirebilir. Görevlendirilen mes'ul müdür yetkili idareye bildirilir.

(Ek fıkra: 12/3/2012-2012/2958 K.) *Umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinde, ruhsat başvurusu sırasında mes'ul müdürün adı, soyadı, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası ve mes'ul müdür sözleşme tarihinin beyanı yeterlidir. Yetkili idareler tarafından yapılacak denetimlerde mes'ul müdür sözleşmesinin işyerinde bulunmaması veya bu sözleşmeyle ilgili hatalı beyanda bulunulduğunun tespit edilmesi hâlinde onbeş gün içinde bu eksikliğin giderilmesi istenir. Bu süre sonunda eksikliklerin giderilmemesi hâlinde bu işyerleri hakkında işyeri ruhsatının iptaline ilişkin hükümler uygulanır. Ruhsat başvurusunda mes'ul müdür sözleşmesiyle ilgili gerçeğe aykırı beyanda buldukları tespit edilen işyeri sahipleri hakkında suç duyurusunda bulunulur."* Hükmü yer almaktadır.

Mezkur Yönetmeliğin "İşyeri açma ve çalışma ruhsatının kesinleşmesi" başlıklı 13 üncü maddesinde;

“ (...)

İşyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesinden sonra yapılacak denetimlerde mevzuata uygun olmayan unsurların ve noksanlıkların tespiti halinde, işyerine bu noksanlık ve hatalarını gidermesi için bir defaya mahsus olmak üzere onbeş günlük süre verilir.

Verilen süre içinde tespit edilen noksanlık ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, ruhsat iptal edilerek işyeri kapatılır.

Ayrıca ilgililerin yalan, yanlış ve yanıltıcı beyanı varsa haklarında kanunî işlem yapılır.” Denilmektedir.

2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu’nun 6 ncı maddesinde;

“Umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinden;

...

d) Mevzuat hükümlerine aykırı olarak işletilen,

İş yerlerinin işletmecilerine beşyüzmilyon Türk Lirası ile birmilyar Türk Lirası (1.155 TL- 2.325 TL) arasında idarî para cezası verilir.

...

Bu maddede belirtilen aynı fiillerin bir yıl içinde tekrarı halinde, en son uygulanan para cezası bir kat artırılarak uygulanır.” İfadesi yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde; yetkili idareler olan belediye ve genel kolluk kuvvetlerince sahibinin tüzel kişi olduğu, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinde yapılan denetimlerde ilgili işyeri sorumluları adına mesul müdür belgesi olmadığının tespit edilmesi halinde onbeş gün içinde bu eksikliğin giderilmesi istenecek ve bu süre sonunda da eksikliklerin giderilmemesi halinde ilgili işyerleri hakkında işyeri ruhsatının iptaline ilişkin hükümler uygulanacaktır. Ayrıca mevzuat hükümlerine aykırı olarak işletilen işyerlerine ilişkin 2559 Sayılı Kanun uyarınca idari para cezası uygulanması gerekmektedir.

Denetimler sonucunda yapılan tespitlere istinaden Belediye Encümeni tarafından yalnızca 2559 sayılı Kanun uyarınca idari para cezasına karar verilmiş, işyeri ruhsatının iptaline ilişkin hükümler uygulanmamıştır. Ayrıca Belediye Encümeni tarafından birtakım işletmelere 2559 sayılı Kanun uyarınca idari para cezası da uygulanmamıştır.

Sonuç olarak Belediye Encümeni tarafından bulgu konusu ettiğimiz hususa ilişkin idari para cezasına hükmedilmemesi ve ilgili işyerleri hakkında işyeri ruhsatının iptaline ilişkin hükümlerinin uygulanmaması durumunun mevzuata uyarlı olmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Aynen; “İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin 35.maddesi gereği yapılacak denetimlerde mes’ul müdür sözleşmesinin işyerinde bulunmaması veya bu sözleşmeyle ilgili hatalı beyanda bulunulduğunun tespit edilmesi halinde işyerine tutanak tutulacak ve eksikliklerin giderilmesi için 15 günlük süre verilecektir. Bu süre sonunda eksikliklerin giderilmemesi halinde bu işyerleri hakkında işyeri ruhsatının iptaline ilişkin hükümler uygulanacaktır.

Ayrıca ruhsat başvurusunda mes’ul müdür sözleşmesiyle ilgili gerçeğe aykırı beyanda buldukları tespit edilen işyeri sahipleri hakkında suç duyurusunda bulunulacaktır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, önerimize uyulacağı ifade edilmiş olsa da bulgu konusu husus, denetim dönemi olan 2017 yılına ilişkin olarak mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Konu, izleyen denetimlerde takip edilecektir.

BULGU 25: Kurum Taşınmazlarının Kiralanmasında Pazarlık Usulünün (51/g) Kullanılması

Mülkiyeti idareye ait olan taşınmazların, mevzuata aykırı olarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Pazarlık usulüyle yapılacak işler” başlıklı 51 inci maddesinin (g) bendi kapsamında ihale edildiği görülmüştür.

2886 sayılı Kanun’un “İlkeler” başlıklı 2 nci maddesinde; “*Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.*” Hükmü yer almakta olup Kanunun 36 ncı maddesinde bu Kanun kapsamındaki işlerde tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu belirtilirken istisnai olarak 51 inci maddesinde sayılan işlerin pazarlık usulüyle yaptırılabilmesi hükmü altına alınmıştır.

2886 sayılı Kanun’un 51/g maddesinde ise; “*Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralınması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralınması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ...*” hükmü yer almaktadır.

2886 sayılı Kanun'un 51 inci maddesinin (g) bendinde kullanılan "Devletin özel mülkiyetindeki" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" ifadeleri ile; belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar değil de hazineye ait olan taşınmazlar tarif edilmektedir ve bunun gerekçeleri Kanun'un çeşitli kısımlarında mevcut olup ilgili Kanun ve mevzuat hükümlerine aşağıda yer verilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 4 üncü maddesinde; bu Kanun'un uygulanmasında idare, ihaleyi yapan daire, kurum ve kuruluşlar olarak ifade edilmiştir.

Kanun'un "Tarihi ve bedii değeri olmayan taşınmaz mallarla ilgili işlemler" başlıklı 74 üncü maddesinde hazinenin özel mülkiyetindeki yerler ile devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesine ilişkin esaslarının Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikte belirleneceği ifade edilmiş olup ilgili Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmeliğin "Tanımlar" başlıklı 4 üncü maddesinde;

"Bu Yönetmelikte geçen;

...

e) Hazine: Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri açısından Devlet tüzel kişiliğinin adını,

f) Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmaz: Tapuda Hazine adına tescilli taşınmazları,

g) Hazine taşınmazı: Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri,

... ifade eder" hükmü yer almaktadır.

Nitekim aynı Kanun'un 75 inci maddesinde de Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar hakkında ecrimisil ve tahliye hususları düzenlenmiş bunun üzerine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15 inci maddesi ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75 inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağına ilişkin düzenleme yapılarak belediye taşınmazları hakkında 2886 sayılı Kanun'un 75 inci maddesine atıf yapılmıştır.

2886 sayılı Kanun'un 51 inci maddesinin (f) bendi de dahil olmak üzere Kanun'un bir çok maddesinde idare kavramı kullanılması, Kanun'un 75 inci maddesinde devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar ifadesi kullanılması hasebiyle 5393 sayılı Kanun'da özel düzenleme yapılarak 75 inci maddeye atıf yapılması halleri

ile Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'te belirtilen tanımlar dikkate alındığında Kanun'un 51 inci maddesinin (g) bendinde "'idarelerin özel mülkiyetinde" kavramı yerine "Devletin özel mülkiyetinde" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan" kavramlarının kullanılması durumu; idare kavramından başka bir mana ve içeriğin ifade edilmek istendiğini açıkça göstermektedir.

Ayrıca Danıştay 13 üncü Dairesinin 21.10.2008 tarih ve E:2007/4476, K: 2008/6874 sayılı Kararında; *"Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazın, 2886 sayılı Kanun'un 51 inci maddesinin (g) bendi uyarınca, pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetten gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle, (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümeni kararını, belediyelere ait taşınmazların "devletin özel mülkü" ve "devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer"lerden olmadığı, bu nedenle 2886 sayılı Yasa'nın 51/g maddesi kapsamında kiralanmasının, trampasının ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin, olanaklı olmadığı gerekçesiyle, iptal eden mahkeme kararının hukuka uygun olduğu"* hususu hüküm altına alınmıştır.

Her ne kadar, 2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1 inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, yapım, kira, hizmet trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'daki yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmişse de mülkiyeti idareye ait olan yerlerin kiralanması işinin 2886 sayılı Kanun'un 51 inci maddesinin (g) bendi kapsamında ihale edilmesi neticesinde Kanun'da belirtilen açıklık ve rekabet hususlarının sağlanmadığı değerlendirilmektedir.

Tablo 10: Pazarlık Usulünün (51/G) Kullanılması İle İhale Edilen Taşınmazlar							
Bulunduğu Mah/Köy	Mevcut Veriliş Şekli İhale Durumu,	Kullanım Şekli, Amacı (Satış, Tahsis, Ki	Tahsis, Kira Tarihi	Süresi	Bitiş Tarihi	Aylık Kira Bedeli	Yıllık Kira Bedeli
Tekeli	2886/51/G	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.201	0,00	1.450,00
Tekeli	2886/51/G	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.201	0,00	1.920,00
Tekeli	2886/51/G	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.201	0,00	745,00
Tekeli	2886/51/G	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.201	0,00	3.360,00
Tekeli	2886/51/G	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.201	0,00	745,00
Tekeli	2886/51/G	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.201	0,00	380,00
Tekeli	2886/51/G	Tarla	6.12.2017	2 Yıl	5.12.2019	0,00	3.250,00
Tekeli	2886/51/G	Tarla	6.12.2017	1 Yıl	5.12.2019	0,00	3.650,00
Tekeli	2886/51/G	Tarla	6.12.2017	2 Yıl	5.12.2019	0,00	3.650,00
Tekeli	2886/51/G	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.201	0,00	3.120,00
Tekeli	2886/51/G	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.201	0,00	2.700,00
Tekeli	2886/51/G	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.201	0,00	2.420,00
Tekeli	2886/51/G	Tarla	6.12.2017	2 Yıl	5.12.2017	0,00	1.840,00

Tekeli	2886/51/G	Tarla	13.12.2017	2.01.190	12.12.201	0,00	2.400,00
Tekeli	2886/51/G	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.201	0,00	2.440,00
Tekeli	2886/51/G	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.201	0,00	1.875,00
Tekeli	2886/51/G	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.201	0,00	1.875,00
Tekeli	2886/51/G	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.201	0,00	1.250,00
Tekeli	2886/51/G	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.201	0,00	2.420,00
Tekeli	2886/51/G	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.201	0,00	4.900,00
Tekeli	2886/51/G	Tarla	30.11.2017	3 Yıl	29.11.201	0,00	1.250,00
Tekeli	2886/51/G	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.201	0,00	1.300,00
Tekeli	2886/51/G	Tarla	13.12.2017	2 Yıl	12.12.201	0,00	2.050,00
Tekeli	2886/51/G	Tarla	29.11.2017	2 Yıl	28.11.201	0,00	4.820,00
Gümüldür	2886/51/G	Büfe	11.08.2015	3 Yıl	10.08.201	435,1	0,00
Ataköy	2886/51/G	Tarla	13.12.2017	2 Yıl	12.12.201	0,00	1.295,00
Çakaltepe	2886/51/G	Tarla	20.12.2017	2 Yıl	19.12.201	0,00	2.020,00
Çakaltepe	2886/51/G	Tarla	13.12.2017	1 Yıl	12.12.201	0,00	760,00
Çakaltepe	2886/51/G	Tarla	13.12.2017	2 Yıl	12.12.201	0,00	1.420,00
Gölova	2886/51/G	Tarla	13.12.2017	2 Yıl	12.12.201	0,00	130,00
Gölova	2886/51/G	Tarla	30.12.2015	3 Yıl	29.12.201	0,00	61,00
Kuyucak	2886/51/G	Tarla	31.12.2015	3 Yıl	30.12.201	0,00	165,00
Kuyucak	2886/51/G	Tarla	31.12.2015	3 Yıl	30.12.201	0,00	692,00
Özdere	2886/51/G	Kafeterya	12.08.2016	3 Yıl	11.08.201	0,00	33.983,0
Özdere	2886/51/G	Atm	5.06.2017	3 Yıl	4.06.2020	0,00	10.100,0
Gölcükler	2886/51/G	Atm	23.11.2016	3 Yıl	22.11.201	0,00	10.593,2
Gölcükler	2886/51/G	Dükkan	14.07.2015	3 Yıl	13.07.201	614,8	0,00
Gölcükler	2886/51/G	Dükkan	13.07.2015	3 Yıl	12.07.201	620,7	0,00
Gölcükler	2886/51/G	Dükkan	13.07.2015	3 Yıl	12.07.201	608,8	0,00
Gölcükler	2886/51/G	Dükkan	13.07.2015	3 Yıl	12.07.201	561,0	0,00
Gölcükler	2886/51/G	Dükkan	7.03.2018	1 Yıl	6.03.2018	105,0	0,00
Gölcükler	2886/51/G	Kahvehane	15.10.2015	3 Yıl	14.10.201	499,8	0,00
Değirmender	2886/51/G	Mesken	23.10.2015	3 Yıl	22.10.201	125,0	0,00
Görece	2886/51/G	Tarla	8.06.2016	3 Yıl	7.06.2019	0,00	5.600,00
Menderes	2886/51/G	Asm	6.09.2017	3 Yıl	5.09.2020	160,0	0,00
Özdere	2886/51/G	Kafeterya	28.03.2017	3 Yıl	27.03.202	0,00	9.000,00
Görece	2886/51/G	Atm	16.12.2016	3 Yıl	15.12.201	0,00	6.100,00

Kamu idaresi cevabında; Aynen; “Belediyemize ait taşınmazlarda 51/g yöntemi kiralama işlemlerinde kamu taşınmazlarının korunması ve kiralama işleminden kaynaklı hizmetlerde aksama olmaması nedeniyle uygulanmış olup bundan sonra yapılacak kiralama işleminde raporda belirtilen tespit ve değerlendirmeler doğrultusunda azami hassasiyet gösterilecektir.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, önerimize uyulacağı ifade edilmiş olsa da bulgu konusu husus, denetim dönemi olan 2017 yılına ilişkin olarak mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Konu, izleyen denetimlerde takip edilecektir.

BULGU 26: Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Limit Oranının Üzerinde 21/f ve 22/d Kapsamında Bütçe Gideri Yapılması

Menderes Belediyesi tarafından 2017 yılında 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen alımların yasal sınırı aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun “İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar” başlıklı 62 nci maddesinde,

“Bu Kanun kapsamındaki idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için ihaleye çıkılmadan önce aşağıda belirtilen hususlara uyulması zorunludur:

...

Bu Kanununun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.”

şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesi 3'üncü fıkrasında 4734 sayılı Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların, ihale ve harcama yapmaya yetkili birimlerinin Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yaptıkları harcamalarının, toplam ödeneklerinin %10 oranını aşıp aşmadıklarını takip edecekleri de ayrıca ifade edilmektedir.

Bu itibarla, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21/f ve 22/d hükümlerinde belirtilen parasal limitler dâhilinde pazarlık ve doğrudan temin usulü ile yapılacak alımlar için aynı Kanun'da belirlenen sınırlara uyulması, sınırın aşılıp aşılmadığının takibi, olağanüstü durumlar nedeni ile sınırın aşılması gerekiyorsa da uygun görüş için Kamu İhale Kuruluna müracaat edilmesi ve bu görüş alınmadan alım yapılmaması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Aynen; "Bu kanun kapsamındaki idarelerce mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için ihaleye çıkılmadan önce parasal limitlerin geçilip geçilmediğinin kontrolü yapılacaktır." denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, önerimize uyulacağı ifade edilmiş olsa da bulgu konusu husus, denetim dönemi olan 2017 yılına ilişkin olarak mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Konu, izleyen denetimlerde takip edilecektir.

BULGU 27: Mevzuata Aykırı Olarak Taşınmaz Tahsis Edilmesi

Menderes Belediyesi tarafından mevzuata aykırı bir şekilde derneklere taşınmaz tahsis edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47 inci maddesinde;

"Kamu idareleri, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilirler. Tahsis edilen taşınmaz, amaç dışı kullanılamaz.

(...). Bu maddenin uygulanmasına ilişkin esas ve usûller Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

Kanunlardaki özel hükümler saklıdır." Hükümü yer almaktadır.

5018 sayılı Kanun'un "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47 nci maddesine dayanılarak hazırlanan 10.10.2006 tarih ve 26315 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 3 üncü maddesinin (ğ) bendinde tahsis kamu idarelerince kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazların, birbirlerine veya köy tüzel kişiliklerine bırakılması olarak tanımlanmıştır. Aynı Yönetmelik'in 3 üncü maddesinin (f) bendinde ise kamu idaresinin, Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişiliklerini ifade edeceği belirtilmiş, Yönetmelik ekinde yer alan idarelerin ise Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri olduğuna hükmedilmiştir.

Ayrıca 5393 sayılı Kanunun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75 inci maddesinde;

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

...

c) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet

projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

d)Kendilerine ait taşınmazları, aslı görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür(...)"

Denilmektedir.

Her ne kadar 5393 sayılı Kanun'un 75 inci maddesinin 1 inci fıkrasının (c) bendinde; belediyelerin dernek ve vakıflarla ilgili hükümde belirtilen şartlar dahilinde ortak hizmet projesi yapabileceği belirtilmişse de mezkur Kanun maddesinin 1 inci fıkrasının (d) bendinde; belediyelerin kendilerine ait taşınmazları hangi amaçlarla hangi kurum ve kuruluşlara tahsis edebileceği ayrıca düzenlenmiştir. Dolayısıyla belediyelerin kendi mülkiyetindeki taşınmazları, sadece aslı görev ve hizmetlerinde kullanmak üzere mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebileceği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak gerek 5018 sayılı Kanun hükümleri gerekse de 5393 sayılı Kanun hükümleri, derneklere taşınmaz tahsis edilebilmesine cevaz vermemektedir.

İdare tarafından ise yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine aykırı olarak derneklere, taşınmaz tahsis edilmiştir. Yukarıda anılan gerekçelerle söz konusu durumun, mevzuat hükümlerine uyarlı olmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Özetle; Belediye taşınmazlarının konu edildiği protokoller doğrultusunda derneklerle ortak hizmet projesi yürütülmesinde değerlendirildiği belirtilmiştir. Bulgumuz itibarıyla ortak hizmet projeleri ve tahsis işlemlerinde bulguda belirtilen tespit ve değerlendirmelere uygun hareket edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, önerimize uyulacağı ifade edilmiş olsa da bulgu konusu husus, denetim dönemi olan 2017 yılına ilişkin olarak mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Konu, izleyen denetimlerde takip edilecektir.

BULGU 28: Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapı ve Şebekelerinden Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerecin idarenin sorumluluğunda olan yerlerden geçirilmesinden doğan geçiş hakkı

bedellerine belediye gelir tarifesinde yer verilmediği, takip ve tahsilatının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının 27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren "Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmeliği" bu faaliyetlerin ücretlendirilmesine ilişkin düzenlemeler getirmiştir.

Yönetmeliğin "Tanımlar" başlıklı 4 üncü maddesinde;

" ... d) Geçiş hakkı: İşletmecilere; elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve altyapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlarla kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden ve üzerinden geçmeleri için tanınan hakları,

e) Geçiş hakkı ücreti: İşletmecinin, geçiş hakkı karşılığında geçiş hakkı sağlayıcısına ödeyeceği ücreti,

f) Geçiş hakkı ücret tarifesi: Ek-1'de yer alan Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi Üst Sınırları Tablosunda belirtilen yerlerde, geçiş hakkını kullanacak işletmecilerden talep edilen ücretlerin üst sınırlarını gösteren fiyat tarifesini,

g) Geçiş hakkı sağlayıcısı (GHS): Geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dahil olmak üzere taşınmazın sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahiplerini,

ğ) İşletmeci: Yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve altyapısını işleten şirketi,

..." olarak tanımlanmıştır.

Yine aynı Yönetmelik'te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, Yönetmelikte belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, geçiş hakkına ait ücretlerin ödeme şeklinin sözleşmede yer alacağı, Geçiş Hakkı Ücretinin Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde yer alan üst sınırları belirten fiyatların her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır. 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmeliğe eklenmiş olup aşağıda yer alan tabloda gösterilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere idarenin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerlerden elektronik haberleşme hizmeti sunmak amacı ile alt yapı tesisi kuran işletmeler ile sözleşme yapılması ve yönetmeliğin ekinde yer alan ücret tarifesini geçmemek üzere meclis kararıyla bir ücret tarifesi belirlenmesi mevzuat gereğidir.

Menderes Belediyesinin sorumluluğunda olan yerlerden sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan kablo ve benzeri gereçlerin geçirilmesinden doğan geçiş hakkı bedellerine ilişkin meclis tarafından bir ücret tarifesi belirlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Tablo 11: Yönetmeliğe Ekli Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi Üst Sınırları Tablosu		
	Geçiş Hakkına Konu Taşınmazların ve Yerlerin Niteliği	Ücret Üst Sınırı (Yıllık)
1	Tapuda kamu kurum ve kuruluşları adına kayıtlı taşınmazlar	Metrekaresi, taşınmazın emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin yüzde 2'si
2	Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve büyükşehir belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 1,00.-TL
3	Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 0,70.-TL
4	Büyükşehir belediyeleri dışında kalan il belediyelerinin belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde kalan ve il belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 0,70.-TL
5	İlçe belediyeleri (büyükşehir belediyesi kapsamında kalan belediyeler hariç) ile belde belediyelerinin belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde kalan ve ilçe veya belde belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 0,50.-TL
6	Devlet karayolları, Devlet demiryolları, doğalgaz boru hatları, elektrik iletim hatları, su isale hatları ve benzeri tesislerin geçtiği güzergahlarda kalan yerler	Metresi 0,50.-TL
7	Köy yolları, Devletçe yapılan sulama tesisleri ve benzeri güzergahlarda kalan yerler	Metresi 0,5.-TL

8	Orman sayılan yerler	Metresi 1,00.-TL
9	Deniz, tabii ve suni göller ile akarsular ve kıyı alanları	Metresi 3,00.-TL
10	Türk Boğazları	Metresi 20,00.-TL
11	Metro, tramvay, tünel ve benzeri tesislerin sınırlarındaki yerler	Metresi 10,00.-TL
12	Yukarıdaki alanların dışında kalan yerler	Metresi 0,10.-TL

Kamu idaresi cevabında; Aynen; “Belediyemiz Meclisinin 07.05.2018 tarih ve 83 sayılı kararıyla; Menderes Belediyesinin sorumluluğunda olan yollardan sabit ve mobil haberleşme altyapısı ve şebekelerinde kullanılan kablo ve benzeri geçirilmesinden doğan geçiş hakkı bedellerinin metresinin 0,70-TL olarak 2018 yılı tarife cetvellerine ilave edilmesine ilişkin karar alınmıştır. (EK-3) Ayrıca bundan böyle Belediyemiz sorumluluğunda olan yollardan işletmeciler tarafından sabit ve mobil haberleşme altyapısı ve şebekelerinde kullanılan kablo ve benzeri geçirilmesinden doğacak geçiş hakkı bedellerinin takibi ve tahsilatı yapılacaktır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, önerimize uyulduğu ifade edilmiş olsa da bulgu konusu husus, denetim dönemi olan 2017 yılına ilişkin olarak mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Konu, izleyen denetimlerde takip edilecektir.

BULGU 29: Satışı Yapılan Taşınmazların Satış Bedelleri Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması

İdare tarafından taşınmaz satış ihalelerine istinaden gerçekleştirilen taşınmaz satışlarında muhasebe kayıtlarının, taşınmazların kayıtlı değeri üzerinden değil de ihalenin sonuçlandırıldığı teklif tutarı üzerinden yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin (MİBMY) Maddi Duran Varlıkları düzenleyen “Hesap grubuna ilişkin işlemler” başlıklı 187 nci maddesinde maddi duran varlıkların satılmasına ilişkin;

“Amortisman ayrılmış olan varlıkların net değeri, kayıtlı değerden ayrılmış amortismanlar düşüldükten sonra kalan tutardır. Devir ve trampa satış hükmündedir. Maddi duran varlıkların satış işlemleri sırasında; amortisman tabi olanlarda net değeri, diğerlerinde kayıtlı değeri ile satış bedeli arasında fark olması durumunda, öncelikle oluşan olumlu veya olumsuz, ilgili varlık hesabı ve gelir veya gider hesaplarına kaydedilerek satış işlemi muhasebeleştirilir.” Denilmektedir.

MİBMY'nin 250 Arazi ve Arsalar Hesabını düzenleyen "Hesabın işleyişi" başlıklı 189 uncu maddesinde; satılan taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden kayıtlardan çıkarılması ve kayıtlı bedel ile satış bedeli arasındaki olumlu/olumsuz farkların 600/630 hesaplarına, satış bedellerinin ise 100 Kasa veya 102 Bankalar hesabına ve ilgili bütçe hesaplarına kaydedileceği belirtilmiştir.

Ancak taşınmaz satışlarına ve kayıtlarına ilişkin yapılan inceleme sonucunda, taşınmazlara ilişkin envanter ve değerlendirme çalışmasının yapılmaması sebebiyle ihale ile satışı yapılan taşınmazların ihale bedelleri üzerinden kayıtlardan çıkarıldığı görülmüştür.

Sonuç olarak, idare 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.

Kamu idaresi cevabında; Özetle; taşınmaz envanterinin oluşturulması, taşınmazların sisteme sağlıklı bir şekilde girilmesi ve değerlendirme çalışmalarının tamamlanması ile birlikte satışı gerçekleşen taşınmazların muhasebeleştirilmesinde oluşan aksaklık, hata ve sorunların ortadan kalkacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, önerimize uyulacağı ifade edilmiş olsa da bulgu konusu husus, denetim dönemi olan 2017 yılına ilişkin olarak mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Konu, izleyen denetimlerde takip edilecektir.

BULGU 30: Taşınır İşlemlerinin Mevzuatına Uygun Yapılmaması

İdarede taşınır işlemlerine ilişkin yapılan incelemeler neticesinde taşınır işlemlerinin mevzuata uygun şekilde yürütülmediği tespit edilmiştir.

A) Taşınır Mal Yönetimi Hesabının Mevzuata Uygun Olarak Hazırlanmaması Ve Fiili Durumu Yansıtılmaması

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır mal yönetim hesabı" başlıklı 34 üncü maddesinde;

"Taşınır mal yönetim hesabı, Kanunun kaynakların kullanılması ve yönetilmesi

konusunda harcama birimi ve harcama yetkililerine yüklediği sorumluluğun gereği olarak taşınır kayıt ve işlemlerinin usulüne uygun yapıp yapılmadığının harcama yetkilisi tarafından kontrol ve denetimine esas olmak üzere taşınır kayıt yetkilisi tarafından harcama birimleri itibarıyla hazırlanır ve taşınır kontrol yetkilisince kayıt ve belgeler ile mali tablolara uygunluğu kontrol edilerek imzalanır. Taşınır mal yönetim hesabında; önceki yıldan devredilen, yılı içinde giren, çıkan ve ertesi yıla devredilen taşınırlar ile yılsonu sayımında bulunan fazla ve noksanlar gösterilir.

(2) Taşınır mal yönetim hesabı aşağıdaki cetvellerden oluşur:

a) Yılsonu sayımına ilişkin Sayım Tutanağı.

b) Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli.

c) Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetveli; müze ve kütüphane olarak faaliyet gösteren harcama birimlerinde Müze/Kütüphane Yönetim Hesabı Cetveli.

ç) Yılsonu itibarıyla en son düzenlenen Taşınır İşlem Fişinin sıra numarasını gösterir tutanak. (...)" denilmektedir.

Mezkur Yönetmeliğin "Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler" başlıklı 32 nci maddesinde;

"Kamu idarelerine ait taşınırların, taşınır kayıt yetkililerinin görevlerinden ayrılmalarında, yıl sonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayımı yapılır." Hükmü yer almakta olup aynı maddede yapılması gereken yılsonu sayım işlemleri esnasında ve sonucunda sayım tutanağı ile taşınır sayım ve döküm cetvelinin düzenleneceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca yılsonu sayımına ilişkin sayım tutanağı, taşınır sayım ve döküm cetveli ile yılsonu itibarıyla en son düzenlenen Taşınır İşlem Fişinin sıra numarasını gösterir tutanağın, taşınır mal yönetim hesabının eki cetvellerinden olduğu değerlendirilmektedir.

Ancak idare tarafından yılsonlarında sayım yapılmadığı ve en son düzenlenen taşınır işlem fişi sıra numarasını gösterir tutanak düzenlenmediği dolayısıyla da taşınır mal yönetimi hesabının mevzuata uygun hazırlanmadığı tespit edilmiştir. Söz konusu yılsonu sayımları yapılmadığından defter kayıtlarının, sayım sonuçlarıyla uygunluğu da sağlanamamıştır.

Sonuç olarak tarafımızca yapılan denetimde de fiili miktarların, kayıtlı miktarlardan fazla olduğu, taşınır kayıtlarının fiili durumu yansıtmadığı tespit edildiğinden taşınır mal yönetim hesabının, mevzuata uygun bir şekilde sayım yapılarak hazırlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

B) Taşınır Kayıt Yetkilisi Ve Taşınır Kontrol Yetkilisi Olarak Tüm Harcama Birimleri İçin Tek Bir Personel Görevlendirilmesi

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri” başlıklı 6 ncı maddesinde;

“(1) Taşınır kayıt yetkilileri, harcama yetkililerince, memuriyet veya çalışma unvanına bağlı kalmaksızın, taşınır kayıt ve işlemlerini bu Yönetmelikte belirtilen usule uygun şekilde yapabilecek bilgi ve niteliklere sahip personel arasından görevlendirilir. Dış temsilciliklerde taşınır kayıt yetkilileri misyon şefleri tarafından görevlendirilir. Taşınır işlemleri yoğun olan harcama birimlerinde birden fazla taşınır kayıt yetkilisi görevlendirilebilir. Kamu idarelerince ihtiyaç duyulması halinde birden fazla harcama biriminin taşınır kayıtları harcama birimleri itibarıyla ayrı ayrı tutulmak kaydıyla, bir taşınır kayıt yetkilisi tarafından yürütülebilir.

(2) Taşınır kontrol yetkilileri, harcama yetkililerince, taşınır kayıt yetkilisinin yapmış olduğu kayıt ve işlemleri kontrol etmek üzere yardımcılardan veya bunların bir alt kademesindeki yöneticileri arasından görevlendirilir. Personel yetersizliği nedeniyle taşınır kontrol yetkilisi görevlendirilemeyen harcama birimlerinde ise bu görev harcama yetkilisi tarafından yerine getirilir.

(3) Taşınır kontrol yetkilisi ile taşınır kayıt yetkilisi görevi aynı kişide birleşemez.

(...)” hükmü yer almaktadır.

Ancak idare tarafından taşınır kayıt ve taşınır kontrol yetkilisi olarak tüm birimler için tek bir personel görevlendirilmiş olup söz konusu durumun, mevzuata uyarlı olmadığı ve bulgumuzun (A) fıkrasında belirtilen “Taşınır Mal Yönetimi Hesabının Mevzuata Uygun Olarak Hazırlanmaması Ve Fiili Durumu Yansıtmaması” haline de neden olduğu değerlendirilmektedir.

C) Kullanılmaz Hale Gelen Taşınırlardaki Sorumluluğa İlişkin Tutanak Düzenlenmemesi

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5 inci maddesinde

"...

Harcama yetkilileri, taşınırlara ilişkin işlem ve kayıtların usule uygun olarak yapılıp yapılmadığını kontrol etmeye veya ettirmeye; kasıt, kusur veya ihmali sonucu kırılan, bozulan veya kaybolan taşınırların ilgililerden tazmini için gerekli işlemleri yapmaya veya yaptırmaya yetkilidir.

(...)

Taşınırların muhafazasından ve yönetilmesinden sorumlu olanların, gerekli tedbirlerin alınmaması veya özenin gösterilmemesi nedeniyle taşınırın kullanılmaz hale gelmesi veya yok olması sonucunda sebep oldukları kamu zararları hakkında, 27/9/2006 tarihli ve 2006/11058 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri uygulanır." Hükmü yer almaktadır.

Mezkur Yönetmeliğin "Kullanılmaz hale gelme, yok olma veya sayım noksanı nedeniyle çıkış" başlıklı 27 nci maddesinde;

"(1) Tüketim malzemelerinin özelliklerinde, ağırlıklarında veya miktarlarında meydana gelen değişimler nedeniyle oluşan fireler, sayımda noksan çıkan taşınırlar, çalınma, kaybolma gibi nedenlerle yok olan taşınırlar ya da yıpranma, kırılma veya bozulma gibi nedenlerle kullanılamaz hale gelen taşınırlar ile canlı taşınırın ölmesi halinde, Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı ve Taşınır İşlem Fişi düzenlenerek kayıtlardan çıkarılır.

(...)

(3) Birinci ve ikinci fıkralarda belirtilen hallerde kasıt, kusur, ihmali veya tedbirsizlik olup olmadığı araştırılarak sonuçları ayrı bir tutanakta belirtilir ve 5 inci madde hükmüne göre işlem yapılır." Denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca kullanılmaz hale gelen taşınırların ilgililerden tazmini için sorumluluğun harcama yetkililerinde olduğu ve söz konusu taşınırların kullanılmaz hale gelmesinde kasıt, kusur, ihmali veya tedbirsizlik olup olmadığının araştırılarak sonuçlarının ayrı bir tutanakta belirtilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Ancak idare tarafından kullanılmaz hale gelen taşınırlar için yalnızca Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı ve Taşınır İşlem Fişi düzenlenmiş yukarıda anılan sorumluluğa ilişkin

tutanak düzenlenmemiştir

Sonuç olarak kullanılmaz hale gelen taşınırlarla ilgili kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizlik olup olmadığının araştırılarak sonuçlarının ayrı bir tutanakta belirtilmemesi halinin mevzuat hükümlerine uyarlı olmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Özetle; tüm harcama birimlerinde taşınır kayıt ve taşınır kontrol yetkililerinin görevlendirilerek taşınır kayıt işlemlerinin mevzuata uygun olarak yürütüleceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, önerimize uyulacağı ifade edilmiş olsa da bulgu konusu husus, denetim dönemi olan 2017 yılına ilişkin olarak mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Konu, izleyen denetimlerde takip edilecektir.

BULGU 31: Belediye Muhasebe Sisteminde Gelecek Aylara/Yıllara Ait Gelirler Hesaplarının Kullanılmaması

İdare tarafından kiralanılan çeşitli yerlerden peşin tahsil edilen yıllık kira bedellerinin gelecek aylara ve yıllara ait olan kısımlarının 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ve 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında takip edilmediği tespit görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin dayanağı olan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin (GYMY) “Temel kavramlar” başlıklı 5 inci maddesinin 1 inci fıkrasını (b) bendinde; “*b) Dönemsellik: Kamu idarelerinin faaliyetleri, belirli dönemlerde raporlanır ve her dönemin faaliyet sonuçları diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanır.*” Denilmektedir.

MİBMY’nin 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabını düzenleyen “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 287 inci maddesinde

“Gelecek aylara ait olarak peşin tahsil edilen gelirler, ilgili oldukları ay sonlarında tahakkuk ettirilmek üzere bu hesapta izlenir.

...

Dönem sonunda, uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki gelecek yıllara ait gelirler hesabında yer alıp tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalan peşin tahsil edilmiş gelirler bu hesaba aktarılır.” Hükmü yer almaktadır.

MİBMY'nin 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabını düzenleyen "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 336 ncı maddesinde;

"Peşin tahsil edilen gelirlerden takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler, ilgili oldukları yılda tahakkuk ettirilmek üzere bu hesapta izlenir.

Dönem sonunda, bu hesapta yer alıp tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalan peşin tahsil edilmiş gelirler düzenlenecek muhasebe işlem fişi ile kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki gelecek aylara ait gelirler hesabına aktarılır.

..." hükmü yer almaktadır

480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabını düzenleyen "Hesabın işleyişi" başlıklı 337 inci maddesinde; peşin tahsil edilen gelirlerin, içinde bulunulan aya ait olan kısmının 600 Gelirler Hesabına, gelecek aylarda tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin 380 nolu hesaba, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin ise 480 nolu hesaba alacak kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir. Mezkur maddede ayrıca tahsil edilen tutarın tamamının 100 Kasa Hesabı veya 102 Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç; 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

MİBMY'nin "Tanımlar" başlıklı 4 üncü maddesinde hesap döneminin, Maliye Bakanlığınca aksi kararlaştırılmadıkça mali yılı ifade edeceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde GYMY'nde yer verilen dönemsellik ilkesi gereği peşin olarak tahsil edilen birden fazla yıla ilişkin kira gelirlerinin, tahsil edildiği döneme ilişkin olan kısmının 600 Gelirler Hesabında; gelecek yıllara ilişkin olan kısmının ise 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında takip edilmesi gerekmektedir. Dönem sonunda ise 480 nolu hesapta yer alıp tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalan peşin tahsil edilmiş gelirler, düzenlenecek muhasebe işlem fişi ile 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına aktarılmalıdır. Kısacası peşin tahsil edilen kira gelirleri, ilgili oldukları dönemlerin faaliyet sonuçlarına yansıtılmalıdır.

İdarenin 2017 yılına ilişkin kayıt ve işlemleri üzerinde örnekleme suretiyle yapılan incelemeler neticesinde 02.08.2017-01.08.2020 ile 01.12.2017-31.12.2020 tarihleri arasına ilişkin olan 3 yıllık kira bedellerinin peşin olarak kiracılardan tahsil edildiği görülmüştür. Söz konusu 3 yıllık kira bedellerinin toplamı 2.034.000 TL olup tamamı, 600 Gelirler Hesabına

kaydedilmek suretiyle dönemin faaliyet sonucuna yansıtılmıştır.

Bu itibarla yapılan örnekleme neticesinde kurumun mali tablolarında 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabının 678.000 TL eksik; 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının ise 1.167.500 TL eksik tutarlarla yer aldığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; Kamu idaresi cevabında önerimize uyulacağı ifade edilmiş olsa da netice olarak kurumun mali tablolarında 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı, 1.837.402,58 TL eksik tutar ile yer almıştır. Bu durum 2017 yılı mali tablolarının doğruluğunu ve güvenilirliğini olumsuz etkilemiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, önerimize uyulacağı ifade edilmiş olsa da netice olarak kurumun mali tablolarında 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı 678.000 TL, 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı ise 1.167.500 TL eksik tutarlarla yer almıştır. Bu durum 2017 yılı mali tablolarının doğruluğunu ve güvenilirliğini olumsuz etkilemiştir.

8. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

Menderes Belediyesi 31.12.2017 Tarihli Bilançosu					
Aktif		2017 Yılı	Pasif	2017 Yılı	
1	Dönen Varlıklar	18.867.318,09	3	Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	31.256.503,30
10	Hazır Değerler	2.255.781,13	30	Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	0,00
100	Kasa Hesabı	0,00	300	Banka Kredileri Hesabı	0,00
101	Alınan Çekler Hesabı	0,00	303	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	0,00
102	Banka Hesabı	1.532.802,21	304	Cari Yılda Ödenecek Tahviller Hesabı	0,00
103	Verilen Çekler Ve Gönderme Emirleri Hesabı (-)	0,00	309	Kısa Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı	0,00
104	Proje Özel Hesabı	2,57	31	Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	0,00
105	Döviz Hesabı	0,00	310	Cari Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar Hesabı	0,00
106	Döviz Gönderme Emirleri Hesabı (-)	0,00	32	Faaliyet Borçları	17.476.381,33
108	Diğer Hazır Değerler Hesabı	0,00	320	Bütçe Emanetleri Hesabı	17.476.381,33
109	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	722.976,35	322	Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabı	0,00
11	Menkul Kıymet Ve Varlıklar	0,00	33	Emanet Yabancı Kaynaklar	4.045.634,86
111	Özel Kesim Tahvil Senet Ve Bonoları Hesabı	0,00	330	Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	505.776,45
112	Kamu Kesimi Tahvil Senet Ve Bonoları Hesabı	0,00	333	Emanetler Hesabı	3.539.858,41
117	Menkul Varlıklar Hesabı	0,00	34	Alınan Avanslar	0,00
118	Diğer Menkul Kıymet Ve Varlıklar Hesabı	0,00	340	Alınan Sipariş Avansları Hesabı	0,00
12	Faaliyet Alacakları	14.101.370,64	349	Alınan Diğer Avanslar Hesabı	0,00
120	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	0,00	36	Ödenecek Diğer Yükümlülükler	9.734.487,11
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	14.082.433,86	360	Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabı	190.408,72
122	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabı	18.636,52	361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	0,00
126	Verilen Depozito Ve Teminatlar Hesabı	300,26	362	Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hes	1.297.568,28
127	Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	0,00	363	Kamu İdareleri Payları Hesabı	0,00
13	Kurum Alacakları	0,00	368	Vadesi Geçmiş, Ertelemiş Veya Taksitlendirilmiş Vergi Ve Di	8.246.510,11
132	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı	0,00	37	Borç Ve Gider Karşılıkları	0,00

137	Takipteki Kurum Alacakları Hesabı	0,00	372	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	0,00
14	Diğer Alacaklar	38.888,51	379	Diğer Borç Ve Gider Karşılıkları Hesabı	0,00
140	Kişilerden Alacaklar Hesabı	38.888,51	38	Gelecek Aylara Ait Gelirler Ve Gider Tahakkukları	0,00
15	Stoklar	299.079,71	380	Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı	0,00
150	İlk Madde Ve Malzeme Hesabı	299.079,71	381	Gider Tahakkukları Hesabı	0,00
153	Ticari Mallar Hesabı	0,00	39	Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar Hesabı	0,00
157	Diğer Stoklar Hesabı	0,00	391	Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabı	0,00
16	Ön Ödemeler	273.402,33	397	Sayım Fazlaları Hesabı	0,00
160	İş Avans Ve Kredileri Hesabı	0,00	399	Diğer Çeşitli Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar Hesabı	0,00
161	Personel Avansları Hesabı	0,00	4	Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	49.917.305,87
162	Bütçe Dışı Avans Ve Krediler Hesabı	273.402,33	40	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	26.375.572,45
164	Akreditifler Hesabı	0,00	400	Banka Kredileri Hesabı	26.375.572,45
165	Mahsup Dönemine Aktarılan Avans Ve Krediler Hesabı	0,00	403	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	0,00
166	Proje Özel Hesabından Verilen Avans Ve Akreditifler Hesabı	0,00	404	Tahviller Hesabı	0,00
167	Doğrudan Dış Proje Kredi Kullanımları Avans Ve Akreditifleri H	0,00	409	Uzun Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı	0,00
18	Gelecek Aylara Ait Giderler	0,00	41	Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	0,00
180	Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı	0,00	410	Dış Mali Borçlar Hesabı	0,00
19	Diğer Dönen Varlıklar	1.898.795,77	43	Diğer Borçlar	12.463.247,84
190	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	1.898.795,77	430	Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	0,00
191	İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı	0,00	438	Kamuya Olan Ertelemiş Veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı	12.463.247,84
197	Sayım Noksansları Hesabı	0,00	44	Alınan Avanslar	0,00
2	Duran Varlıklar	687.125.733,47	440	Alınan Sipariş Avansları Hesabı	0,00
21	Menkul Kıymet Ve Varlıklar	0,00	449	Alınan Diğer Avanslar Hesabı	0,00
217	Menkul Varlıklar Hesabı	0,00	47	Borç Ve Gider Karşılıkları	11.078.485,58
218	Diğer Menkul Kıymet Ve Varlıklar Hesabı	0,00	472	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	11.078.485,58
22	Faaliyet Alacakları	504.887,78	479	Diğer Borç Ve Gider Karşılıkları Hesabı	0,00
220	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	398.876,23	48	Gelecek Yıllara Ait Gelirler Ve Gider Tahakkukları	0,00
222	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabı	106.011,55	480	Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı	0,00

227	Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	0,00	481	Gider Tahakkukları Hesabı	0,00
23	Kurum Alacakları	0,00	49	Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	0,00
232	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı	0,00	499	Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar Hesabı	0,00
24	Mali Duran Varlıklar	2.094.889,42	5	Öz Kaynaklar	624.819.242,39
240	Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	2.094.889,42	50	Net Değer	711.140.972,31
241	Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı	0,00	500	Net Değer Hesabı	711.140.972,31
25	Maddi Duran Varlıklar	684.522.661,60	52	Yeniden Değerleme Farkları	0,00
250	Arazi Ve Arsalar Hesabı	554.086.136,01	522	Yeniden Değerleme Farkları Hesabı	0,00
251	Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	87.420.327,50	57	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	34.223.399,78
252	Binalar Hesabı	106.050.002,29	570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı	34.223.399,78
253	Tesis, Makine Ve Cihazlar Hesabı	2.494.310,28	58	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	-99.608.165,61
254	Taşıtlar Hesabı	3.317.730,33	580	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı (-)	-99.608.165,61
255	Demirbaşlar Hesabı	2.698.313,52	59	Dönem Faaliyet Sonuçları	-20.936.964,09
256	Diğer Maddi Duran Varlıklar Hesabı	0,00	590	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	0,00
257	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-75.775.914,60	591	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı (-)	-20.936.964,09
258	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	4.231.756,27			
259	Yatırım Avansları Hesabı	0,00			
26	Maddi Olmayan Duran Varlıklar	0,00			
260	Haklar Hesabı	1.242.743,22			
264	Özel Maliyetler Hesabı	0,00			
268	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-1.242.743,22			
28	Gelecek Yıllara Ait Giderler	0,00			
280	Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı	0,00			
29	Diğer Duran Varlıklar	3.294,67			
294	Elden Çıkarılacak Stoklar Ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı	5.544,67			
297	Diğer Çeşitli Duran Varlıklar Hesabı	0,00			
299	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-2.250,00			
	Toplam	705.993.051,6	Toplam	705.993.051,6	

9	Nazım Hesaplar	3.426.948,90	9	Nazım Hesaplar	3.426.948,90
90	Ödenek Hesapları	0,00	90	Ödenek Hesapları	0,00
91	Nakit Dışı Teminat Ve Kişilere Ait Menkul Kıymet Hesapları	3.426.948,90	91	Nakit Dışı Teminat Ve Kişilere Ait Menkul Kıymet Hesapları	3.426.948,90
910	Teminat Mektupları Hesabı	3.426.948,90	911	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	3.426.948,90
Genel Toplam		709.420.000,5	Genel Toplam	709.420.000,5	

Menderes Belediyesi 2017 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu

Hes. Kodu	Yardımcı Hesap	Giderin Türü	Cari Yıl (2017)	Hes. Kodu	Yardımcı Hesap	Gelirin Türü	Cari Yıl (2017)
	I				I		
630	1	Personel Giderleri	18.453.457,34	600	1	Vergi Gelirleri	22.042.834,40
630	2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3.128.515,39	600	3	Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	6.846.804,82
630	3	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	48.706.079,02	600	4	Alınan Bağış Ve Yardımlar İle Özel Gelirler	3.342.876,90
630	4	Faiz Giderleri	3.552.148,90	600	5	Diğer Gelirler	35.936.693,64
630	5	Cari Transferler	1.062.959,17				
630	7	Sermaye Transferleri	128.669,47				
630	11	Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	153.016,44				
630	12	Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	1.099.059,39				
630	13	Amortisman Giderleri	8.125.930,42				
630	14	İlk Madde Ve Malzeme Giderleri	4.251.551,74				
630	99	Diğer Giderler	444.786,57				

		Giderler Toplamı	89.106.173,85		Gelirler Toplamı 68.169.209,76
				Faaliyet Sonucu (-)	20.936.964,09