



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

DENİZLİ BÜYÜKŞEHİR 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	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	4
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	7
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	7
8.	EKLER.....	68

TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1: Üç Yıllık Bütçe Giderleri Gerçekleşmesi	1
Tablo 2: Üç Yıllık Bütçe Gelirleri Gerçekleşmesi	1
Tablo 3 :Devir ve Tasfiye Komisyonu Tarafından Devri Kararlaştırılan Alacaklar.....	14
Tablo 4: Aktarılan ve Aktarılması Gereken ÇTV ve Otopark Bedelleri.....	19
Tablo 5: Kurum Gelirlerinin Tahsilat Oranları	22
Tablo 6: İdare Tarafından 2886-51/g Usulü Kiralanan Taşınmazların Listesi	31
Tablo 7: İstisna Kapsamında Alınan Peyzaj Ürünleri	48
Tablo 8: Kalkınma Ajansı Payı Hesaplama Cetveli.....	59

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Denizli Büyükşehir Belediyesi muhasebe işlemlerini Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne tabi olarak yürütmektedir. Kamu idaresinin kullandığı muhasebe sistemi, tahakkuk esaslı devlet muhasebe sistemidir.

Denizli Büyükşehir Belediyesinin üç yıllık bütçe gelir ve gider gerçekleşme durumu aşağıda yer alan tablolarda verilmiştir.

Tablo 1: Üç Yıllık Bütçe Giderleri Gerçekleşmesi

BÜTÇE GİDERLERİ	2015 Yılı Gider Gerçekleşmesi	2016 Yılı Gider Gerçekleşmesi	2017 Yılı Gider Gerçekleşmesi
01-Personel Giderleri	34.553.537,26	40.949.321,60	41.432.411,50
02-SGK Devlet Prim Giderleri	5.891.920,48	6.661.268,38	6.622.558,90
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	154.659.916,02	190.068.436,87	216.059.110,89
04- Faiz Gideri	38.503.014,15	45.156.009,42	60.765.771,18
05-Cari Transfer	15.580.682,13	18.828.083,76	23.313.445,28
06-Sermaye Giderleri	202.261.092,07	324.928.271,90	491.922.255,79
07- Sermaye Transferi	8.250.000,00	8.387.500,00	16.777.500,00
08- Borç Verme	0	14.000.000,00	0
09-Yedek Ödenekler	0	0	0
TOPLAM	459.700.162,11	648.978.891,93	856.893.053,54

Tablo 2: Üç Yıllık Bütçe Gelirleri Gerçekleşmesi

BÜTÇE GELİRLERİ	2015 Yılı Gelir Gerçekleşmesi	2016 Yılı Gelir Gerçekleşmesi	2017 Yılı Gelir Gerçekleşmesi
01-Vergi Gelirleri	9.501.600,72	10.557.842,15	11.679.377,91
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	80.490.252,79	103.858.565,42	124.063.980,68

04-A. Bağış Yardımlar ile Özel Gelirler	13.415.370,14	3.815.661,59	13.355.588,13
05-Diğer Gelirler	349.181.292,55	385.867.332,50	462.281.179,61
06-Sermaye Gelirleri	18.750.958,85	3.945.649,10	56.240.630,19
08-Alacaklardan Tahsilat		24.000.000,00	3.500.000,00
09-Red ve İadeler			
TOPLAM	471.339.475,05	532.045.050,76	671.120.756,52

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 yansıtmamasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün

belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı'nın Kullanılmaması

Kamu idaresinin maddi duran varlıklarında kayıtlı bulunan ancak hizmet imtiyaz sözleşmesine göre işletme hakkı devredilen yeraltı ve yerüstü düzenleri (kapalı otopark, yol kenarı park yerleri, halı sahalar, kayak tesisleri, yüzme havuzları), binalar (sosyal tesis, kafeterya, büfe vs.) ile otobüslerin 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı'nda takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 200 ve 201'inci maddelerinde;

“256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı

Hesabın niteliği

MADDE 200 – (1) Hizmet imtiyaz varlıkları hesabı, hizmet imtiyaz sözleşmesine konu maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılır.

Hesabın işleyişi

MADDE 201 – (1) Hizmet imtiyaz varlıkları hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Borç

1) Mahalli idarelere ait maddi duran varlıklardan hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilenler işletme süresinin başladığı tarihte bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydedilir. Diğer taraftan, ayrılmış amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç ve alacak kaydedilir.

2) İşletmeciye ait olan maddi duran varlıklardan hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilenler işletme süresinin başladığı tarihte bu hesaba borç, sonraki aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken kısmı 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına alacak kaydedilir.

3) Hizmet imtiyaz varlıkları hesabında kayıtlı tutarların yılsonunda enflasyon düzeltilmesine tabi tutulması sonucu varlığın değerinde ortaya çıkan artışlar bu hesaba borç, 698-Enflasyon Düzeltmesi Hesabına alacak kaydedilir.

b) Alacak

1) Hizmet imtiyaz sözleşmesi sona erdiğinde hizmet imtiyaz varlıkları kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilir. Diğer taraftan, ayrılmış amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç ve alacak kaydedilir.” denilmektedir.

Buna göre;

251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252 Binalar hesaplarında kayıtlı olan ve toplam değeri 55.876.580,00 TL olan sosyal tesisler, büfeler, otoparklar, kayak tesisleri, mesire yerleri ve yüzme havuzlarının işletme haklarının BELTAŞ Denizli Büyükşehir Belediyesi Temizlik, Ulaşım San. Tic. A.Ş’ de olduğu,

254 Taşıtlar Hesabında takip edilen kayıtlı değeri 62.549.492,48 olan toplam 150 adet otobüsün işletme hakkının Denizli Büyükşehir Belediyesi Ulaşım AŞ’de olduğu görülmüştür.

Buna göre işletme hakkı imtiyazı tanınan toplam kayıtlı değeri 118.426.072,48 TL olan yeraltı ve yerüstü düzenlerinin, binaların ve taşıtların 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı ve 254 Taşıtlar Hesabı’nın alacağına, 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı’nın borcuna kayıt edilmesi gerekmektedir. Bundan dolayı kurum mali tablolarındaki “25 Maddi Duran Varlıklar” hesap alanında yer alan hesap kodları gerçek değerini yansıtmamaktadır. Mevcut durumun mevzuata uygun olarak düzeltilmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguya istinaden 251 Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri ve 252 Binalar hesaplarında kayıtlı ve toplam değeri 55.876.580,00 TL olan taşınmazlar ile 254 taşıtlar hesabındaki kayıtlı ve toplam değeri 62.549.492,48 TL olan taşınırların 256 Hizmet İmtiyaz

Varlıkları hesabına aktarılması çalışmalarına başlanmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabı ile bulgu konusu edilen hususlara iştirak edildiği ve gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

2017 yılı mali tablolarının ve yapım işlerine ait ödeme belgelerinin incelenmesi neticesinde, yapılan yatırımların 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'na kaydı gerekirken doğrudan gider hesaplarına alınarak 630 Giderler Hesabı'na kaydedildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı başlıklı 180' inci maddesinde;

“Bu hesap, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarıncaya kadar izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir.

Bu doğrultuda ilgili mevzuatı gereği, 630 Giderler Hesabı'na kayıtlı toplam 250.452.400,13 TL'nin, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'na kaydedilmesi ve geçici kabulleri sonrasında ise ilgili varlık hesaplarına alınması gerekmekte iken doğrudan gider hesaplarına alınarak 630 Giderler Hesabı'na kaydedilmesinde mevzuata uyarlılık bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguya istinaden 630 Giderler Hesabı'na kaydedilmiş olan toplam 250.452.400,13 TL muhasebe işlem fişleri ile 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabına alınmıştır. Bundan sonra ilgili harcamalar 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabında izlenecektir. İlgili düzeltme kaydı ekte sunulmuştur.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabı ile bulgu konusu edilen hususlara iştirak edildiği ve gerekli düzeltme kayıtlarının yapıldığı ifade edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Denizli Büyükşehir Belediyesinin 2017 yılına ilişkin 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: Kurum İlan ve Reklam Vergi Gelirlerinin ve Büyükşehir Ait Görevlerin İlçe Belediyelerine Devredilmesi

Kurum gelirlerinin incelenmesi neticesinde, 18.04.2014 tarih ve 211 sayılı Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile *“Pamukkale ve Merkezefendi İlçe Belediyeleri dışında kalan ilçe belediyelerinde; Büyükşehir Belediyesi yetki ve görev alanındaki meydan, bulvar, cadde, sokak, karayolu ve ana arterlerdeki zabıta ve temizlik hizmetlerinin ilgili ilçe belediyelerince gerçekleştirilmesine, buna bağlı olarak herhangi bir karışıklığa meydan vermemek, hizmetin eşit ve adaletli şekilde dağıtılmasını sağlamak amacıyla ilan ve reklam vergisinin ilçe belediyesi görev ve yetkisi dahilinde belirlenecek tarife üzerinden ilçe belediyelerince tahsiline”* karar verilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun *“Verginin tarhi ve ödenmesi”* başlıklı 16'ncı maddesinde, vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20 nci günü akşamına kadar verileceği ve beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirileceği ifade edilmektedir. Beyannamelerin ise vergi tarifesinin 1, 2, 3, 4, 5 ve 6 ncı bentlerinde yazılı ilan ve reklamlarda bunların yayınlandığı, dağıtıldığı veya teşhir edildiği mahallin belediyesine verileceği ifade edilmektedir.

5216 sayılı Kanun'un *“Büyükşehir belediyesinin gelirleri”* başlıklı 23'üncü maddesinin e bendinde; 7 nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri yer almaktadır.

Her iki Kanunda yer alan ifadelerden anlaşılacağı üzere, mahalli idareler yetkisi dâhilindeki alanlarda vergiyi toplamakla mükelleftir. Ayrıca her iki mevzuatta da belirtildiği üzere vergi toplama yetkisini ilçe belediyelerine devredebileceğine dair hüküm bulunmamaktadır.

5216 sayılı Kanun'un "*Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları*" başlıklı 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin temizlik hizmetlerine ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebileceği ve birlikte yapabileceğinden bahsedilse de, büyükşehir belediyesinin görev alanında ki zabıta görevinin ilçe belediyelerine devredebileceğinden veya birlikte yapabileceğine dair herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bundan dolayı zabıta görevinin devri mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

5216 sayılı Kanun'un "*Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon*" başlıklı 27'nci maddesinde,

"Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir.

(...) büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenir.

Büyükşehir belediyesi mücavir alanlarının ilçe (...) belediyeleri arasındaki bölüşümü büyükşehir belediye meclisince yapılır.

Büyükşehir belediyesi, 7'nci maddede sayılan hizmetleri, malî ve teknik imkânları çerçevesinde, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır. İlçe (...)belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilir..."

hükmü yer almaktadır. Büyükşehir belediye meclisinin, büyükşehir sınırları içerisinde ki hizmetlerin yerine getirilmesi açısından uyum ve koordinasyonun sağlanması ve hizmet

götürülmesi anlamında mücavir alanların paylaşılması konusunda görevi olmakla birlikte, bir kamu geliri olan vergiyi kimin tahakkuk ve tahsilinde olacağını belirleme ve bir kamu görevi olan zabıta hizmetini devredebilme yetkisi bulunmamaktadır. Bu gibi hususlar ancak kanunla düzenlenebilir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinin değerlendirilmesi neticesinde, idarenin kanun ile kendisine verilen vergi toplama yetkisini ve zabıta görevini meclis kararı ile diğer ilçe belediyelerine devretmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Yapılan idari işlemin mevzuata uygun şekilde düzeltilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun;

“Amaç” başlıklı 1. maddesinde “*Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.*” Denilmektedir.

“Kamu Maliyesinin Temel İlkeleri” başlıklı 5. Maddesinde “*...f) Kamu malî yönetimi ekonomik, malî ve sosyal etkinliği birlikte sağlayacak şekilde kamusal tercihlerin oluşması için gerekli ortamı yaratır.*”

g) *Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.*” denilmekte,

“Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8. Maddesinde “*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.*” denilmektedir.

“Üst yöneticiler” başlıklı 11. madde “*Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun*”

olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.” denilmektedir.

Belediye Meclisimizin 18.04.2014 tarih 211 sayılı kararının 4. maddesinde “*Pamukkale ve Merkezefendi ilçe belediyeleri dışında kalan ilçe belediyelerinde; Büyükşehir belediyesi yetki ve görev alanındaki meydan, bulvar, cadde, sokak, karayolu ve ana arterlerdeki zabıta ve temizlik hizmetlerinin ilgili ilçe belediyelerince gerçekleştirilmesi, buna bağlı olarak herhangi bir karışıklığa meydan vermemek, hizmetlerin eşit ve adaletli şekilde dağıtılmasını sağlamak amacıyla İlan ve reklam vergisinin İlçe Belediyesi görev ve yetkisi dahilinde belirlenecek tarife üzerinden ilçe belediyesince tahsil edilmesi”* kararı bulunmaktadır.

6360 sayılı Kanun ile 31.03.2014 tarihli Mahalli İdareler seçimleri ile birlikte Denizli Belediyesi tüzel kişiliği, Denizli Büyükşehir Belediyesi olarak değişmiş ve büyükşehir belediyesi yetki ve sorumluluk alanı il sınırı olarak genişlemiştir. 18.04.2014 tarih 211 sayılı büyükşehir belediye meclis kararımız ile belediyemiz yetki ve sorumluluk alanları olan meydan bulvar, cadde, yol, sokaklar belirlenmiştir. Pamukkale ve Merkezefendi merkez ilçelerinde belediyemiz yetki ve sorumluluk alanlarında zabıta, temizlik hizmetlerinin yürütülmesi etkin ve hızlı bir şekilde gerçekleştirilmektedir.

Ancak merkezde bulunmayan 17 ilçe coğrafi olarak çok dağınık ve il merkezine uzak mesafeli olup, nüfusları da merkez ilçelere nazaran çok küçüktür. Bu ilçelerde büyükşehir belediyemizin yetki ve sorumluluk alanı bir kaç ana arterden oluşmaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 96 maddesinde “...vergi ve harçların maktu tarifeleri; bu Kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak belediye meclislerince tespit olunur.” denilmekte iken, ilan ve reklam vergisinin de içerisinde bulunduğu beş adet vergi ve harcın belediyeler tarafından belirleme yetkisi, 19.05.2012 tarih 28297 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2011/175 sayılı Anayasa Mahkeme Kararıyla Anayasa’nın 73. maddesine aykırı bulunarak iptal edilerek bu yetkinin Bakanlar Kurulu’nda olduğuna dair karar alınmıştır.

18/12/2013 tarih 28855 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 2013/5585 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile birlikte tarife belirlenmiş ancak 18/02/2014 tarih 28917 sayılı

Resmi Gazetede yayınlanan 2014/5896 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile önceki karar iptal edilerek tarife yeniden düzenlenmiştir. Ancak 01/03/2014 tarih 28926 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 6527 sayılı Kanun ile ilgili Bakanlar Kurulu kararı iptal edilmiştir.

İlgi Kanununun 6. maddesinde “2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan; bu Kanununun 15 inci maddesinde, 21 inci maddesinin birinci fıkrasının (III) numaralı bendinde, 56 ıncı maddesinde, 60 ıncı maddesinde ve 84 üncü maddesinin birinci fıkrasının (3) numaralı bendinde yer alan maktu vergi ve harç tarifeleri, Kanununun 96 ıncı maddesinin (A) fıkrasının ikinci paragrafı gereğince Bakanlar Kurulunca tespit edilecek karar yürürlüğe girinceye kadar uygulanmaya devam edilir.” denilmektedir. 2013 yılında Denizli Belediyesi tarafından belirlenen tarife, 6360 sayılı Kanun kapsamında tüzel kişiliği değişen belediyemiz ve yeni kurulan iki merkez ilçede de uygulanmakta olduğundan herhangi bir sorun oluşturmamaktadır.

Ancak merkezde bulunmayan 17 ilçe belediyeleri tarafından uygulanan 2013 tarifesi belediyemize oranla sosyo-ekonomik yapılarına göre çok daha düşük olarak belirlenmiş olduğu tespit edilmiştir. Bu ilçelerde belediyemiz yetki ve sorumluluğumuzda bulunan meydan, bulvar, cadde gibi ana arterlerde ilan ve reklam vergi tarifemizin uygulanması durumunda, ilçe belediyeleri yetki ve sorumluluğunda bulunan cadde, sokaklar arasında ilan ve reklam vergisi açısından eşitsizlik ve adaletsizliğe sebebiyet verileceğinden meclis kararı alınmıştır.

Hizmette yerindenlik (subsidiarite) ilkesi, hizmette halka yakınlık ya da hizmetlerin halka en yakın ve uygun birimler tarafından yapılmasıdır. Çevre ilçelerin merkeze mesafe olarak uzak olması dolayısıyla hizmetlerde aksama olacağı düşünülmektedir. Ayrıca hizmetlerin halka yakın olan birimler tarafından yürütülmesi ekonomik olarak da fayda sağlayacaktır.

Yukarıda sayılan mevzuat hükümleri doğrultusunda alınan bu karar ile birlikte, belediyemiz herhangi bir maddi kayba uğramamış, alınacak cüzi gelire karşılık bu ilçelerde verilecek zabıta ve temizlik ihtiyacının karşılanması için gerekli kaynak (personel, araç-gereç) maliyetinden tasarruf sağlanmıştır.

Yerindenlik ilkesi gereği bu ilçelerde yetkinin ilçe belediyelere devredilmesi ile birlikte zabıta ve temizlik hizmetleri daha etkin ve hızlı bir şekilde yürütülmektedir. İlan reklam vergisi açısından da eşitlik ve adalet sağlanarak verginin tarh, tahakkuk ve tahsilâtı da daha etkin ve hızlı olarak yapılmaktadır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında; 2013 yılında Denizli Belediye Meclisi tarafından belirlenen ilan ve reklam vergisi tarifesinin, Merkezefendi ve Pamukkale ilçe belediyeleri dışında kalan 17 ilçe belediyesi tarafından uygulanması halinde, bu 17 ilçenin sosyo-ekonomik yapılarının görece çok daha düşük olmasından dolayı bu 17 ilçe genelinde Büyükşehir Belediyesinin yetki ve sorumluluğunda bulunan meydan, bulvar, cadde gibi ana arterlerde ilan ve reklam vergisi tarifesinin uygulanması durumunda, ilçe belediyelerinin kendi yetki ve sorumluluğunda bulunan cadde, sokaklar arasında uyguladığı ilan ve reklam vergisi karşılaştırıldığında eşitsizlik ve adaletsizliğin ortaya çıkmasından dolayı bu türlü meclis kararının alındığı ifade edilmiştir. Kamu idaresi, ilan reklam vergisi açısından eşitlik ve adalet sağlanması sebebiyle ilçe belediyelerinin kendi bölgelerinde kendi tarifelerinin uygulandığı ifade etsede belediye meclisi tarafından belirlenen vergi ve harç tarifelerinin, ilgili kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak ilgili belediye meclisleri tarafından bu vergi dört veya beş gruba ayrılarak sınıflandırılmaktadır. İdare, 2013 yılında Denizli Belediye Meclisinin sosyal ve ekonomik kriterler doğrultusunda belirlemiş olduğu vergi tutarlarını, bu 17 ilçe belediyesinin mahalli özelliklerine göre tahakkuk ettirebilirdi. Bu şekilde hem vergide adaleti ve eşitliği sağlanabilirdi hem de vergi tahsilatının yapılması mümkün olabilirdi. Bundan dolayı kamu idaresinin cevabının geçerliliği bulunmamaktadır.

Ayrıca, hizmette yerindelik ilkesi gereği, çevre ilçelerin merkeze mesafe olarak uzak olması dolayısıyla zabıta ve temizlik hizmetlerinin daha etkin ve hızlı bir şekilde yürütüldüğü, bu karar ile birlikte, belediyenin herhangi bir maddi kayba uğramadığı, tahsil edilecek cüzi gelire karşılık bu ilçelerde verilecek zabıta ve temizlik ihtiyacının karşılanması için gerekli kaynak (personel, araç-gereç) maliyetinden tasarruf sağlandığı ve İlan Reklam Vergisi açısından da eşitlik ve adalet sağlanarak verginin tarh, tahakkuk ve tahsilâtı da daha etkin ve hızlı olarak yapıldığı ifade edilmiştir. Kamu idaresi, hizmetlerin yerinde gördürülmesi sayesinde ekonomiklik ve verimliliğin sağlandığı ifade edilse de, bu görüş 6360 sayılı Kanun'un ruhuyla çelişmektedir. 6360 sayılı Kanun'un gerekçelerinden birisi, büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükselmesi, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulması mümkün hale gelebilmesidir. Halihazırda birden fazla merkezden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesi birim maliyetler ve kişi başına kamusal harcamaları azaltacaktır. Bundan dolayı kamu idaresinin cevabına katılmak mümkün değildir.

Bulgumuzda da ifade edildiği üzere, Büyükşehir Belediye Meclisinin, büyükşehir sınırları içerisindeki hizmetlerin yerine getirilmesi açısından uyum ve koordinasyonun sağlanması ve hizmet götürülmesi anlamında mücavir alanların paylaşılması konusunda görevi olmakla birlikte, bir kamu geliri olan vergiyi kimin tahakkuk ve tahsilinde olacağını belirleme ve bir kamu görevi olan zabıta hizmetini devredebilme yetkisi bulunmamaktadır. Bu gibi hususlar ancak kanunla düzenlenebilir. İdarenin kanun ile kendisine verilen vergi toplama yetkisini ve zabıta görevini meclis kararı ile diğer ilçe belediyelerine devretmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 2: Büyükşehir Belediyesine Dönüşüm Sürecinde Bazı Vergi Alacaklarının Mevzuata Aykırı Olarak Merkez İlçe Belediyelerine Devredilmesi

Kamu idaresinin gelir kalemlerinin incelenmesi neticesinde, Denizli Belediyesinin 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi sürecinde, Denizli Belediyesine ait bazı alacakların anılan Kanun hükümlerine aykırı olarak merkez ilçe belediyelerine devredildiği tespit edilmiştir.

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 1 inci maddesinin (1) No.lu bendinde; maddede adı sayılan illerde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulacağı ve bu illerin il belediyelerinin büyükşehir belediyesine dönüştürüleceği hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin (3) No.lu bendinde ise, büyükşehir belediyesine dönüştürülmek üzere adı sayılan ya da daha önce büyükşehir belediyesi bulunan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı ifade edilmiştir. Kanun koyucu, büyükşehir belediyesine dönüşen il belediyeleri için dönüştürülen belediyeler ifadesini kullanırken, belde belediyeleri için tüzel kişiliği kaldırılan belediyeler ifadesi kullanmıştır.

Anılan Kanununun Geçici 1 inci maddesinde ise; bu Kanundaki devir, tasfiye ve paylaşırma işlemlerini yürütmek üzere Kanunda tarif edildiği şekliyle devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonu kurulacağı ifade edilmiştir. Kurulacak komisyonunun devir, tasfiye ve paylaşırmaya ilişkin yetkileri; belediyenin tüzel kişiliği kaldırılacak belde belediyesi olmasına ya da büyükşehir belediyesine dönüştürülecek il belediyesi olmasına göre farklılaştırılarak aynı maddenin devamında sayılmıştır. Kurulacak komisyonların yetkileri, tüzel kişiliği kaldırılan

belediyeler için geçici maddenin (3) No.lu bendinde; büyükşehir belediyesine dönüştürülecek il belediyeleri için ise aynı maddenin (7) No.lu bendinde belirlenmiştir.

Buna göre kurulacak komisyonların yetkileri;

- Tüzel kişiliği kaldırılan belediyelere ilişkin olarak; personelin, her türlü taşınır ve taşınmaz malın, hak, alacak ve borçların devrine karar vermek (geçici 1 inci madde (3) No.lu bent),
- Büyükşehir belediyesine dönüştürülen il belediyelerine ilişkin olarak ise; personelin, her türlü taşınır ve taşınmaz malın paylaşılmasını gerçekleştirmek (geçici 1 inci madde (7) No.lu bent) şeklinde belirlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşıldığı üzere kanun koyucu, büyükşehir belediyesine dönüşen il belediyelerinin personeli ile taşınır ve taşınmaz mallarını paylaşma konu ederken; hak, alacak ve borçlarının paylaşılmasına ilişkin komisyonlara yetki vermemiştir.

Denizli Belediyesinin 6360 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi sürecinde yetkili komisyonun, Kanunun Geçici 1 inci maddesinin (7) No.lu bendine istinaden çalışma yürütmesi gerekirken, maddenin tüzel kişiliği kaldırılan belediyeler için düzenlemeler içeren (3) No.lu benine dayanarak çalışma yürüttüğü; aşağıdaki tabloda detayları gösterilen Denizli Belediyesi lehine tahakkuk etmiş alacakları, adı geçen idarelere devrettiği tespit edilmiştir.

Tablo 3 :Devir ve Tasfiye Komisyonu Tarafından Devri Kararlaştırılan Alacaklar

Alacağın Devredileceği İdare	Devri Kararlaştırılan Alacağın Konusu				
	Bina Vergisi (TL)	Arsa Vergisi (TL)	Arazi Vergisi (TL)	Çevre Temizlik Vergisi (TL)	İlan ve Reklam Vergisi (TL)
Pamukkale Belediyesi	10.283.823,51	4.590.193,58	52.197,66	3.119.544,02	2.843.935,31
Merkezefendi Belediyesi	11.434.916,74	8.479.833,71	24.260,02	1.871.726,41	4.944.619,92
Toplam	21.718.740,25	13.070.027,29	76.457,68	4.991.270,43	7.788.555,23

Komisyon kararına istinaden yapılan çalışmalarla, kurum mali tablolarından aşağıda detayları belirtilen aktarmalar yapılmıştır.

Tablo 4: Devri Gerçekleşen Alacaklar

Alacağın Devredileceği İdare	Devri Gerçekleşen Alacağın Konusu				
	Bina Vergisi (TL)	Arsa Vergisi (TL)	Arazi Vergisi (TL)	Çevre Temizlik Vergisi (TL)	İlan ve Reklam Vergisi (TL)
Pamukkale Belediyesi	9.442.549,40	4.305.601,82	48.301,14	2.987.184,42	368.322,44
Merkezefendi Belediyesi	10.832.012,18	8.039.403,61	19.843,40	4.464.634,51	1.052.079,55
Toplam	20.274.561,58	12.345.005,43	68.144,54	7.451.818,93	1.420.401,99

Daha sonrasında, devri gerçekleşen bu alacaklardan 1.000.000,00 TL'si Denizli Valiliği Mahalli İdareler Müdürlüğü'nün 08.04.2014 tarih 48197666-000/3012 sayılı yazısına istinaden Pamukkale Belediyesinden tahsil edilmiştir. Burada komisyon kararı, il belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüşümden önce tarh ve tahakkuku tamamlanarak büyükşehir belediyesinin alacağı haline dönüşen vergilerin ilgili ilçe belediyelerinin geliri olmadığını tescil etmektedir.

Ayrıca bu husus, 2015 ve 2016 yılları Denizli Büyükşehir Belediyesi Raporlarında tenkit edilmiş olmasına rağmen, kamu idaresi tarafından herhangi bir işlem yapılmamıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinin değerlendirilmesi sonucunda, kamu idaresi alacağını mevzuata aykırı bir şekilde ilgili ilçe belediyelerine devrederek idarenin 2017 yılı mali tablolarında toplamda 40.559.932,47 TL'lik bir eksilme meydana gelmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “6360 sayılı kanun kapsamında kurulan Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu, 03.03.2014 tarih 1807 sayılı karar ile Emlak Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi, İlan ve Reklam Vergisi alacaklarını devretmiştir. Yapılan devrin 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu çerçevesinde yetki, görev ve sorumluluk alanları dikkate alınarak yapıldığı, 6360 sayılı yasada Emlak Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi, İlan ve Reklam Vergisi v.b vergilerin devredilemeyeceğine dair herhangi bir açık hüküm içermediği değerlendirilerek söz konusu Komisyon kararı uygulanmıştır.

Emlak, çevre temizlik ve ilan reklam (yetki ve sorumluluk alanı dışındaki) vergisi ilgili mevzuatındaki hükümlere göre büyükşehir belediyesi gelirleri içerisinde yer almayıp ilçe

belediyelerinin tarh, tahakkuk ve tahsilât yetkisi verilen gelirlerdir. Ayrıca ilgili vergilerin tarh, tahakkuk ve yersiz veya fazla tahsilâta ilişkin iş ve işlemleri içeren beyan dosyaları ve 6360 sayılı Kanunun Geçici 1.Maddesinin 7. Fıkrası gereği Komisyon kararıyla bu işleri yürüten personeller ilgili ilçe belediyelerine devrolunmuştur.

Bununla beraber hem ilgili vergilerin tarh, tahakkuk, eksiltme ve ret-iade işlemlerini yapabilmek için gerekli olan beyan dosyaları ve bilgi/donanıma sahip personel devredilmiş olmasından dolayı hem de büyükşehir belediyesince ve ilçe belediyesince ayrı ayrı vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsil edilmesi vergilerde mükerrer tarh, tahakkuk ve tahsilât yapılması gibi nedenlerle karmaşa yaşanarak vatandaşın(mükellefin) mağdur edilmesine, ayrıca kurumların itibar kaybetmesine sebebiyet verecektir.

Belediyemiz alacakları tüm ferileri ile birlikte ilçe belediyelerine devredilmesi sonucu tahsil karmaşıklığının da önüne geçilmiştir. Nitekim mahalli idareler seçimlerinin ardından il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüşen belediyemiz ve yeni kurulan ilçe belediyelerinin vermiş olduğu kamu hizmetlerinde hiç bir aksama ve görev-yetki karmaşasından kaynaklı vatandaş mağduriyeti yaşanmamıştır. Aktarılan vergi kayıtları sistem üzerinden de ilçe belediyelerine aktarımı yapılmış ve ilgili ilçe belediyeleri tarafından takip ve tahsili yapılmakta olup herhangi bir kamu zararı oluşturulmamıştır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, 6360 sayılı Kanun kapsamında kurulan Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu, 03.03.2014 tarih 1807 sayılı karar ile Emlak Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi, İlan ve Reklam Vergisi alacaklarının devredildiği. Yapılan devrin 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu çerçevesinde yetki, görev ve sorumluluk alanları dikkate alınarak yapıldığı, 6360 sayılı yasa Emlak Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi, İlan ve Reklam Vergisi v.b vergilerin devredilemeyeceğine dair herhangi bir açık hüküm içermediği değerlendirilerek söz konusu komisyon kararının uygulandığı ifade edilmiştir. Bulgumuzda da ifade edildiği üzere, 6360 sayılı Kanun’un Geçici 1’inci maddesinin (7) nolu bendinde, Büyükşehir belediyesine dönüştürülen il belediyelerine ilişkin olarak ise; büyükşehir belediyesine dönüşen il belediyelerinin personeli ile taşınır ve taşınmaz mallarını paylaşımına konu edilirken; hak, alacak ve borçlarının paylaşımına ilişkin komisyonlara yetki vermemiştir. Ayrıca hukuk mantığı çerçevesinde, kanunda alacakların devredilemeyeceğine dair bir hükmün bulunmaması, alacakların devredilebileceği anlamına gelmemektedir.

Denizli İl Belediyesinin Büyükşehir Belediyesine dönüşümüyle birlikte bahsi geçen vergilere ilişkin olarak vergilendirme yetkisini kullanacak idarelerde değişiklik olsa da; bulguya konu edilen alacaklar, 2014 yılının Mart ayına kadar olanlar ile 2013 ve daha önceki yıllara ilişkin olarak İl Belediyesi döneminde tarh ve tahakkuku tamamlanan alacaklardır. Dolayısıyla Bulguda, Büyükşehir Belediyesine dönüşümden itibaren vergilendirme yetkisinin kimde olacağına ilişkin bir tereddüde yer verilmemiştir. Bulgunun konusu, dönüşümden itibaren vergilendirme yetkisinin kimde olacağı değil; yetkili olmadıkları dönemde tarh ve tahakkuku tamamlanarak alacak haline dönüşen vergilerin, ilgili ilçe belediyelerinin geliri sayılamayacağıdır.

Denizli İl Belediyesi döneminde gerçekleştirilen yatırımlar ile yapılan borçlanmalar, ilgili döneme ilişkin gelirler dikkate alınarak bütçeleştirilmiştir. Dolayısıyla, yatırımlara ve borçlara ilişkin ödemeler aynı oranda devredilmeksizin sadece alacakların devredilmesi bütçeleme ilkeleri ile uyumlu olmayacaktır. Bu hususu göz önünde bulunduran kanun koyucu ilgili komisyonlara, tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin alacaklarının borçlarıyla birlikte devri yönünde yetki verirken; dönüştürülen belediyelerin alacak ve borçlarının devrine ilişkin yetki vermemiştir.

Dolayısıyla, il belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüşüm sürecinde tabloda yer verilen vergi alacaklarının merkez ilçe belediyelerine devredilmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 3: İlçe Belediyelerince Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisi ve Otopark Gelirlerinin Büyükşehir Belediyesine Aktarılmaması

Büyükşehir ilçe belediyelerince tahsil edilen ve mevzuat gereği büyükşehir belediyesine aktarılması gereken bazı gelir kalemlerinin ilçe belediyelerince, Denizli Büyükşehir Belediyesine eksik gönderildiği veya hiç gönderilmediği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "*Çevre Temizlik Vergisi*" başlıklı 44 üncü maddesinin ilgili kısmında;

"...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.

Su ve kanalizasyon idareleri büyükşehir dahilindeki her ilçe veya ilk kademe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde seksenini tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içinde öder. Tahsil edilen vergi ve gecikme zammının yüzde yirmisini ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyük şehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarır.

Büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı esaslar çerçevesinde büyükşehir belediyelerine aktarılır.

Tahsil ettiği vergiyi veya gecikme zammını yukarıda belirtilen süre içinde ilgili belediyeye yatırmayan idarelerden, bu tutarlar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir...” denilmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Görev ve Sorumlulukları” başlıklı 7'nci maddesinde büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletirmek veya ruhsat vermek sayılmıştır.

Mezkûr Kanun'un 27'nci maddesinde düzenlenen; “İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler tahsil tarihinden itibaren kırk beş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılır. Büyükşehir belediyeleri bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanır. Bu gelirler bu fıkrada belirtilen amaç dışında kullanılamaz.” amir hükümlerinden açıkça anlaşılacağı gibi; ilçe belediyelerinin Çevre Temizlik Vergisi üzerinden hesaplanan büyükşehir belediyesi payları paylarını takip eden ayın 20 nci günü akşamına kadar, Otopark Yönetmeliğine göre tahsil ettikleri otopark gelirlerini ise tahsil tarihinden itibaren kırk beş gün içinde büyükşehir belediyelerine, aktarma yükümlülükleri vardır.

Yapılan incelemelerde, 6360 sayılı Kanun'un yürürlük tarihi itibarıyla bir kısım ilçe belediyelerinin çevre temizlik vergisinden aktarmaları gereken kanuni pay ile otoparkla ilgili elde ettikleri gelirlerini, Denizli Büyükşehir Belediyesine ya düzenli olarak göndermediği ya da hiç göndermediği tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesinde; *"Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri mali yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır. Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur. Bu fıkra hükmü, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da uygulanır."* denilmiştir.

Ayrıntıları aşağıdaki tabloda belirtilen, ilçe belediyelerinin hiç veya düzenli olarak aktarmadığı çevre temizlik vergisi ve otopark gelirleri için, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesi hükmünün işletilmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir.

Tablo 4: Aktarılan ve Aktarılması Gereken ÇTV ve Otopark Bedelleri

BELEDİYE ADI	GELİR TÜRÜ	AKTARILMASI GEREKEN TUTAR (TL)	AKTARILAN TUTAR (TL)	KALAN TUTAR (TL)
Sarayköy Belediyesi	Çevre Temizlik Vergisi	1.203.380,80	414.988,00	788.392,80
	Otopark Bedeli	55.452,15	5.200,15	50.252,00
Bekilli Belediyesi	Çevre Temizlik Vergisi	7.669,75	-	7.669,75
	Otopark Bedeli	-	-	-
Buldan Belediyesi	Çevre Temizlik Vergisi	15.157,54	-	15.157,54
	Otopark Bedeli	653.310,00	147.185,00	506.125,00
Çivril Belediyesi	Çevre Temizlik Vergisi	80.111,01	80.111,01	-
	Otopark Bedeli	540.464,00	482.168,00	58.286,00
Güney Belediyesi	Çevre Temizlik Vergisi	25.097,28	306,50	24.790,78
	Otopark Bedeli	50.400,00	-	50.400,00
Kale Belediyesi	Çevre Temizlik Vergisi	21.615,86	-	21.615,86
	Otopark Bedeli	501.270,00	122.430,00	378.840,00
Bozkurt Belediyesi	Çevre Temizlik Vergisi	10.603,73	-	10.603,73
	Otopark Bedeli	108.717,05	108.717,05	-

Babadağ Belediyesi	Çevre Temizlik Vergisi	19.013,80	6.130,06	12.883,74
	Otopark Bedeli	17.794,00	17.794,00	-
Acıpayam Belediyesi	Çevre Temizlik Vergisi	83.959,29	17.545,71	66.413,58
	Otopark Bedeli	1.844.822,00	1.472.580,00	372.242,00
Tavas Belediyesi	Çevre Temizlik Vergisi	66.029,79	43.437,30	22.592,49
	Otopark Bedeli	713.268,80	713.113,65	155,15
Çal Belediyesi	Çevre Temizlik Vergisi	62.742,73	62.742,73	-
	Otopark Bedeli	20.428,00	19.040,00	1.388,00
Baklan Belediyesi	Çevre Temizlik Vergisi	416,50	326,70	89,70
	Otopark Bedeli	8.328,00	8.328,00	-
Merkezefendi Belediyesi	Çevre Temizlik Vergisi	823.219,17	823.219,17	-
	Otopark Bedeli	17.954.649,03	17.636.634,24	391.014,79
Çardak Belediyesi	Çevre Temizlik Vergisi	8.394,23	-	8.394,23
	Otopark Bedeli	19.987,20	19.987,20	-
Serinhisar Belediyesi	Çevre Temizlik Vergisi	22.526,27	22.526,27	-
	Otopark Bedeli	284.772,51	265.799,51	18.973,00
TOPLAM				2.775.880,14

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda belirtilen on beş belediyeye çevre temizlik vergisi payımız ve otopark bedellerimizin belediyemiz hesabına yatırılması için ihtar yazıları yazılmıştır.

Bununla ilgili ödeme takipleri yapılacak olup, çevre temizlik vergisi payları ve otopark bedellerini yatırmayan belediyelere 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 23. maddesine istinaden gerekli takip işlemi yapılacaktır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabı ile bulgu konusu hususa iştirak edildiği ve Otopark ve Çevre Temizlik Vergisi gelirlerinin Büyükşehir Belediyesine aktarılması için ilçe belediyelerine ihtar yazılarının yazıldığı, gerekli takip işlemlerinin yapılmakta olduğu belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 4: Gelir Tahsilât Oranlarının Düşük Düzeyde Bulunması

Denizli Büyükşehir Belediyesinin 2017 yılı mali tablolarında tahakkuku yapılan ilan ve reklam vergisi, idari para cezaları ve taşınmaz kiralamalarına ilişkin toplam 23.956.035,42 TL’lik kısmının tahsil edilmediği anlaşılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri” başlıklı 38’inci maddesinde;

“Belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

a) Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.

...

f) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek...” denilmektedir.

Bu madde hükmüne göre belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görevi belediye başkanına verilmiş ve bu konuda belediye başkanı birinci derecede sorumlu kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun *“Muhasebe Hizmeti ve Muhasebe Yetkilisinin Yetki ve Sorumlulukları”* başlıklı 61’inci maddesinde ise muhasebe yetkilisine gelirlerin ve alacakların tahsili görevi verilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’un, *“Ödeme zamanı ve önce ödeme”* başlıklı 37’nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Maliye Vekaletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği hükmü yer almaktadır.

6183 sayılı Kanun’un *“Ödeme emri”* başlıklı 55’inci maddesinin birinci fıkrasında;

“Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 7 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunur.” denilmektedir.

Yukarıdaki hükümler birlikte değerlendirildiğinde; amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir *“ihbarname”* düzenlenmeli ve tebliğ edildikten sonra 1 ay içinde ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, 7 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir *“ödeme emri”* düzenlenerek tebliğ edilmelidir.

Yapılan araştırma ve inceleme sonucunda, aşağıdaki tabloda görüleceği üzere; önceki yıldan 26.356.694,55 TL gelir tahakkukunun devredildiği, 2017 yılı sonu itibarı ile toplam 57.336.279,43 TL gelir tahakkuk ettirildiği, 2017 yılı içinde toplam tahakkukun, 33.053.854,91 TL’sinin, tahsil edildiği, 2018 yılına 23.956.035,42 TL tahakkuk artışı devredildiği ve kurumun tahsilat oranının % 57,65’de kaldığı anlaşılmıştır. Tahsilat oranlarının düşük düzeyde

bulunması kurumun tahsilat sürecinde sıkıntı içerisinde bulunduğunu göstermekte ve bu durum kurum mali tablolarını olumsuz anlamda etkilemektedir.

Tablo 5: Kurum Gelirlerinin Tahsilat Oranları

2017 YILI GELİR AYRINTISI					
Gelir Açıklaması	2016 Yılından Devir	2017 Yılı Toplam Tahakkuk	2017 Yılı Net Tahsilat	2018 Yılı Devreden Tahakkuk Artığı	Tahsilat Oran (%)
İlan ve Reklam Vergisi	7.797.374,47	19.011.661,91	10.733.843,89	8.237.076,95	56,46
İdari Para Cezaları	3.395.422,12	4.368.367,75	964.501,02	3.402.510,73	22,08
Taşınmaz Kira Gelirleri	15.163.897,96	33.956.249,77	21.355.510,00	12.316.447,74	62,89
Toplam	26.356.694,55	57.336.279,43	33.053.854,91	23.956.035,42	57,65

Kamu idaresi cevabında; “Belediyemiz 2017 yılı mali tablolarında tahakkuku yapılan ilan ve reklam vergisi, idari para cezaları ve taşınmaz kiralama ve kiralamalarına ilişkin toplam 23.956.035,42-TL’lik alacağımız bulunmaktadır.

Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığımıza bağlı Gelir Şube Müdürlüğümüz tarafından vadesi geçen alacaklarımıza ilişkin;

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanuna göre tahsil edilmesi gereken alacaklar için (ilan ve reklam vergisi, idari para cezası) vadesi geçtikten sonra ilgili Kanunun “Ödeme Emri” başlıklı 55. maddesine istinaden mükelleflere ödeme emri gönderilmektedir. Ödeme emrine 15 gün içerisinde herhangi bir itiraz ya da mal bildiriminde bulunulmadığı takdirde aynı Kanunun 62. maddesine istinaden haciz varakaları hazırlanarak ödeme yapmayan mükelleflere ilişkin bankalara, tapu müdürlüklerine, emniyet müdürlüklerine menkul ve gayrimenkul mal varlıkları tespit edilerek haciz işlemleri yapılmaktadır.

Ancak e-haciz ile ilgili işlemlerin yerel yönetimlerle yeterince paylaşılmamasından dolayı 6183 sayılı Kanun kapsamındaki alacakların takibinde çeşitli zorluklar yaşanmaktadır.

Örneğin;

- İlimiz içerisindeki kişilerin en son Mernis adresine sorgulama yapılabilmekte fakat ilimiz dışında ikamet eden kişilere ait adresler görülememektedir. Kişilere ait Mernis adresleri nüfus müdürlüklerine yazılı olarak sorulmakta, bu da hem bürokrasiyi arttırmakta hem de zaman ve kaynak israfına sebep olmaktadır.

- Gelir tahsilâtını sağlamak için bankaların genel müdürlüklerine belirli bir sayıda liste göndererek haciz konulması talebi bildirilmekte olup bu da zaman ve kaynak israfına yol açmakta ve bürokrasiyi arttırmaktadır.

- Haciz işlemleri için tapu sorgulaması sistemimizden yapılabilmekte ancak haciz konulması ile ilgili tapu müdürlükleri ile yazışma yapılmaktadır. Bu da kaynak ve zaman israfına yol açmakta ve bürokrasiyi arttırmaktadır.

- Araç üzerine haciz konulması için Pol-net sisteminin belediyemizce görülememesi sebebiyle emniyet müdürlüklerine belirli sayıda liste gönderilerek haciz konulması talep edilmekte olup bu da kaynak ve zaman israfına yol açmakta ve bürokrasiyi arttırmaktadır.

- Maaş hacizlerini yapabilmek için Sosyal Güvenlik Kurumu Denizli İl Müdürlüğüne mükellefin çalıştığı kurum bilgileri istenilmiş ise de kurum tarafından bilgi paylaşımında bulunulmamıştır.

Ayrıca özel hukuka tabi alacaklarımız (kira vb.) için ise vadesi geçtikten sonra borçlulara borcuna ilişkin yazılı borç ihtarı gönderilerek ödenmesi sağlanmakta, verilen süre içerisinde borç ödenmediği takdirde takibi konusunda hukuk müşavirliğimiz tarafından İcra ve İflas Kanununa uygun olacak şekilde icra takibine konu edilmekte ve borçlular hakkında gerekli haciz ve müteakip icra işlemleri özenle yürütülmekte olup, alacağın tahsili borçluların sahip olduğu mal varlığı değerlerine bağlıdır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilmesi gereken alacaklar için (İlan ve Reklam Vergisi, idari para cezası) vadesi geçtikten sonra ilgili Kanun’un “Ödeme Emri” başlıklı 55’inci maddesine istinaden mükelleflere ödeme emri gönderildiği, ödeme emrine 15 gün içerisinde herhangi bir itiraz ya da mal bildiriminde bulunulmadığı takdirde aynı Kanun’un 62’nci maddesine istinaden haciz varakaları hazırlanarak ödeme yapmayan mükelleflere ilişkin bankalara, tapu müdürlüklerine, emniyet müdürlüklerine menkul ve gayrimenkul mal varlıkları tespit edilerek haciz işlemleri yapılmakta olduğu, ancak e-haciz ile ilgili işlemlerin yerel yönetimlerle yeterince paylaşılmamasından dolayı 6183 sayılı Kanun kapsamındaki alacakların

takibinde çeşitli zorluklar yaşandığı ifade edilmiştir.

Ayrıca, özel hukuka tabi vadesi geçen alacaklar için (kira vb.) borçlular hakkında gerekli haciz ve müteakip icra işlemlerinin özenle yürütülmekte olduğu, alacağın tahsili borçluların sahip olduğu mal varlığı değerlerine bağlı olduğu ifade edilmiştir.

İdare bulgu konusu hususu kabul etmekle beraber, alacak takibinde diğer kurumlar ile bilgi ve belge paylaşımından dolayı zorlukların bulunduğundan dolayı tahsilat düzeylerinde sıkıntıların yaşandığını ifade etmiştir. Ayrıca idare taşınmazlarını kiralayanların borçlarını ödememesi durumunda, icra işlemlerinde kişinin sahip olduğu mal varlığı değerlerine bağlı kalındığı ifade edilse de, bu kiracıların tahliyesine öncelik verilerek tahsilat oranının artırılması sağlanmalıdır. Bulgu konusu tespitinin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 5: Hafriyat ve İnşaat Atıklarının Kontrolü ile Gelir Takibinin Yerine Getirilmemesi

Kamu idaresinin hesap ve işlemleri üzerinde yapılan incelemede, idare tarafından belirlenmiş, kurulan veya işletilen bir hafriyat toprağı ve inşaat atığı döküm ve bertaraf sahasının bulunmadığı, büyükşehir belediyesi ücret tarife cetvelinde hafriyat toprağı ve inşaat atığı toplama, taşıma ve bertarafına ilişkin bir ücret belirlenmediği, hafriyat toprağı ve inşaat atıklarını toplama ve taşımaya ilişkin idarece yetkilendirilmiş bir kuruluş olmadığı için kamuoyuna ilan edilemediği görülmüştür.

Yukarıda sayılan sebeplerden ötürü mücavir alan sınırları içerisinde gerçekleştirilmekte olan hafriyat toprağı ve inşaat atıklarının taşınması, biriktirilmesi ve bertaraf faaliyetlerinin denetlenemediği, yıl içinde biriken, toplanan ve bertaraf edilen hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarına ilişkin istatistiki bilgi elde edilememesi sebebiyle yılsonlarında Valiliğe bildirim yapılamadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun “*Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları*” başlıklı 7 inci maddesinin (i) bendinde;

“Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını

belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.” denilmektedir.

Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin “Belediyelerin Görev ve Yetkileri” başlıklı 8'inci maddesinde;

“İl belediye mücavir alanı içerisinde il ve ilçe belediyeleri, büyük şehirlerde büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri dışında ise ilçe belediyeleri,

a) Hafriyat toprağı, inşaat/yıkıntı atıkları ile doğal afet atıklarının toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması, geri kazanılması ve bertarafı ile ilgili yönetim planı hazırlamakla,

b) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları geri kazanım tesisleri sahaları ile depolama sahalarını belirlemek, kurmak/kurdurtmak ve işletmek/işlettirmekle,

c) Depolama sahası yerinin seçimi, inşaatı veya işletilmesi sırasında çevre ve insan sağlığını olumsuz etkilemeyecek şekilde gerekli tedbirleri almak veya aldirtmakla,

d) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, taşınması ve bertaraf bedelini belirlemekle,

e) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları için toplama, taşıma hizmeti verecek firmaların adresleri ve telefon numaraları ile nakliye bedellerini halkın bilgileneceğı şekilde ilan etmekle,

f) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması ve bertaraf faaliyetlerini denetlemekle,

g) Belediye sınırları içindeki hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları geri kazanım tesisleri ile depolama sahalarına izin vermek ve gerektiğinde bu izni iptal etmekle,

h)Toplanan inşaat/yıkıntı atıklarını öncelikle altyapı çalışmalarında kullanmak/kullandırmakla,

ı) Belediye sınırları içinde oluşan, toplanan, geri kazanılan ve bertaraf edilen hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarına ilişkin istatistiki bilgileri valilikler aracılığı ile yıl sonunda Bakanlığa bildirmekle,

j) Doğal afet atıklarının yönetimi konusunda valilik koordinasyonunda oluşturulan Kriz Merkezi kararlarını uygulamakla,

yükümlüdürler.” denilmektedir.

Görüldüğü gibi gerek 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, gerekse de Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği, büyükşehir belediyelerine hafriyat toprakları ve inşaat/yıkıntı atıklarının takip ve kontrolü hususunda önemli görevler vermektedir.

Ülkemizde kentleşmenin ve buna bağlı olarak da inşaat faaliyetlerinin hızla arttığı düşünüldüğünde, hafriyat toprakları ve inşaat atıklarının takip ve kontrolünün çevresel etkilerinin oldukça önemli seviyede olduğu düşünülmektedir. Bu sebeple kamu idaresi açısından hafriyat atıklarını bertaraf, takip ve kontrolü ile ilgili tedbirlerin alınmasının, hem çevrenin korunması hem de önemli gelir kalemi olması sebebiyle mevzuatta belirtilen sorumlulukların yerine getirilmesinin elzem olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Hafriyat toprağı, inşaat ve yıkıntı atıkları kontrolü için Çevre ve Orman Bakanlığının 2008/6 sayılı genelgesine ve 2872 sayılı Çevre Kanununun (5491 sayılı Kanunun 9. maddesiyle değişik) 12. maddesinin birinci fıkrasında; “Bu kanun hükümlerine uyulup uyulmadığı denetleme yetkisi Bakanlığa aittir. Gerektiğinde bu yetki, bakanlıkça; İl Özel İdarelerine, Çevre Denetim Birimi kuran Belediye Başkanlıklarına, Denizcilik Müsteşarlığına, Sahil Güvenlik Komutanlığına, 13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununa göre belirlenen denetleme görevlilerine veya bakanlıkça uygun görülen diğer kurum ve kuruluşlara devredilir.” denilmektedir.

Söz konusu yetki devri için Büyükşehir Belediyemiz tarafından Çevre Denetim Birimi oluşturulmuş ve 15.07.2015 tarihinde Çevre Şehircilik İl Müdürlüğüne müracaat edilmiştir.

Müracaatımız Bakanlık tarafından incelenmiş ve cevabi yazıda; değerlendirmenin yapılabilmesi için, Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıkları Yönetim Planı hazırlanması, Çevre Denetim Birimine çevre mühendisinin de dâhil edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

İlgili Bakanlık yazısında bahsi geçen Çevre Denetim Birimi çevre mühendisi dâhil edilerek yeniden oluşturulmuştur. Belediyemiz tarafından, belirlenmiş ve onayı alınmış döküm

ve bertaraf sahası belirlemek amacıyla yapılan çalışmalar devam etmektedir. Sahanın belirlenmesini müteakip Yönetim Planı tamamlanıp Bakanlığa yetki devri ile ilgili tekrar müracaat edilecektir. 2872 sayılı Çevre Kanununun 12. maddesinin 1. fıkrasını uyarınca Bakanlıktan alınmış denetim yetkimiz bulunmadığından; hafriyat toprağı ve inşaat atığı toplama, taşıma ve bertarafına ilişkin herhangi bir ücret belirlenmesi yoluna gidilmemiştir.” Denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabı ile bulgu konusu hususa iştirak edildiğı ve hafriyat toprağı ile inşaat ve yıkıntı atıklarının bertaraf ve kontrolüne ilişkin denetim yetkisinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığında olduğı, bu yetkinin Büyükşehir Belediyesince devralınabilmesi için gerekli çalışmaların yapılmakta olduğı, bertaraf alanlarını belirleme çalışmalarının devam ettiğı, Bakanlıktan henüz denetim yetkisi alınmamış olduğundan bertaraf ücreti belirlenmediğı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediğı takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 6: Mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine Ait Taşınmazların Mevzuata Aykırı Olarak Bazı Derneklere Tahsis Edilmesi

Kuruma ait taşınmazların incelenmesi sonucunda; mülkiyeti Denizli Büyükşehir Belediyesine ait taşınmazların kimi derneklere ücretsiz olarak tahsis edildiğı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75'inci maddesinde;

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

...

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 yirmibeş 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.

Yukarıda zikredilen Kanun hükümlerinden anlaşılacağı üzere, belediyeler 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin (d) fıkrasına göre kendilerine ait taşınmazları, aslı görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak belediye meclis kararı ile ancak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir. Bu idarelerin dışında

kalan gerçek ve tüzel kişilere, derneklere, sivil toplum kuruluşlarına veya meslek kuruluşlarına süresi ne olursa olsun belediye taşınmazlarının ücretsiz olarak tahsis edilmesinin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Ancak, ihtiyaç bulunmayan belediye taşınmazları 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak kiralanabilirler.

Yapılan incelemede, Denizli Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde bulunan iki adet taşınmazın Beyaz Ay Derneği ve Otizm Derneği kullanımına tahsis edildiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinin değerlendirilmesi neticesinde, adlarına tahsis yapılan dernekler kamu kurumu niteliğinde olmadığından dolayı yapılmış tahsisler mevzuat hükümlerine aykırılık oluşturmaktadır. Yapılmış olunan idari işlemlerin mevzuata uygun şekilde düzeltilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Beyazay Derneği

Özel İdare İşhanı 1. Bodrumda bulunan 24 no’lu işyerinin Denizli Özel İdaresi İl Genel Meclisinin 09.12.2013 tarih ve 2013/255 sayılı kararı ile Beyazay Derneğinin Denizli Şube Başkanlığına tahsis edildiği, taşınmazın 6360 sayılı, On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Belediyemiz mülkiyetine geçtiği anlaşılmıştır.

Mülkiyeti Belediyemize ait, İlimiz, Merkezefendi İlçesi Saraylar Mahallesi Enverpaşa Caddesi No: 19 (367 Ada 145 Parsel) adresinde bulunan Özel İdare İşhanı Binası % 100 deprem riski taşıdığı tespit edilmesi üzerine boşaltılmış olup bu kapsamda Beyazay Derneğinin Denizli Şube Başkanlığına tahsis edilmiş olan taşınmaz da tahliye edilmiştir.

Denizli Otizm Derneği

Belediye Meclisimizin 14.03.2016 tarih ve 333 sayılı kararı ile Mülkiyeti Belediyemize ait olan Merkezefendi İlçesi Bereketler Mahallesi 384 ada 1 parsel nolu taşınmaz üzerinde bulunan bina 5393 sayılı kanunun diğer kuruluşlarla ilişkiler başlıklı 75. Maddesinin c bendine göre Denizli Otizm Derneği adına tahsis edilmiştir.

Taşınmazın tahliyesi için gerekli işlemlere başlanmıştır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabı ile bulgu konusu hususa iştirak edildiği ve taşınmaz tahsis edilen derneklerden birinin deprem riski nedeniyle tahliye edildiği, diğerinin ise tahliye

işlemlerine başlandığı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 7: Kurum Taşınmazlarının Kiralanmasında Mevzuata Aykırı Bir Şekilde Pazarlık Usulünün Kullanılması

Denizli Büyükşehir Belediyesine ait taşınmazların incelenmesi sonucunda; aşağıdaki tabloda gösterilen kuruma ait taşınmazların Büyükşehir Belediyesine ait şirketlere 2886 sayılı Kanunun 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında pazarlık usulü ile kiralandığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 1'inci maddesinde belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı,

"Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde idarenin; ihaleyi yapan daire, kurum ve kuruluşları ifade ettiği,

"İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu" başlıklı 36'ncı maddesinde ise 1'inci maddede yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, diğer usullerin ancak ilgili maddelerde yazılı şartların gerçekleşmesi durumunda yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanunun 3'üncü maddesinde de ifade edildiği üzere Kanuna tabi kurum ve kuruluşlar genel olarak 'idare' olarak tanımlanmış ve bu ifade Kanun'un birçok maddesinde yerini bulmuştur.

Pazarlık usulüyle yapılabilecek işler Kanunun 51'inci maddesinde bentler halinde tek tek sayılmıştır. Bu maddenin (g) bendinde: *"Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,"* işinin pazarlık usulü ile yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanunun diğer maddelerinde ifade edilen "idare" kavramı yerine bu maddede "Devlet" kavramı kullanılmıştır. Aynı Kanun'un diğer maddelerinde, hatta aynı maddenin diğer bentlerinde (mesela (f) bendinde) Kanun'a tabi kurumlar için idare kavramı kullanılırken (g) bendinde "idarelerin özel mülkiyetinde" kavramı yerine "Devletin özel mülkiyetinde" ve

“Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan” kavramlarının kullanılması idare kavramından başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini açıkça göstermektedir.

Kanunun “*Tarihi ve bedii değeri olmayan taşınmaz mallarla ilgili işlemler*” başlıklı 74’üncü maddesinde söz konusu hususa bir parça açıklık getirilmiş ve tarihi ve bedii değeri olanlar hariç Hazinesinin özel mülkiyetindeki yerlerin satışı, kiraya verilmesi, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi esaslarının Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikte belirleneceği ifade edilmiştir.

Nitekim aynı Kanunun 75’inci maddesinde de Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar hakkında ecrimisil ve tahliye hususları düzenlenmiş, bu malların işgalinden dolayı “hazinesinin zararından” bahsedilmiştir.

Ayrıca söz konusu 75’inci maddenin belediyeler hakkında uygulanıp uygulanmayacağı yıllarca tartışılmış ve özellikle yargı kararları ile belediyelerin bu kapsamda değerlendirilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Bunun üzerine 5393 sayılı Belediye Kanununun 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.

Gerek yargı kararları gerekse 5393 sayılı Kanun’la yapılan atıf, Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar kavramına belediyelerin özel mülkiyetinde olan mallarının girmediğini açıkça göstermektedir. Zira şayet söz konusu kavram içine Belediye taşınmazları dâhil olsa idi ne söz konusu yargı kararları oluşur ne de 5393 sayılı Kanun’da yapılan atfa ihtiyaç olurdu.

Belediyelerin 2886 sayılı Kanunun 51’inci maddesinin (g) bendi uyarınca ihale yapamayacağına ilişkin birçok Danıştay Kararı da bulunmaktadır. Örnek vermek gerekirse; bir idare mahkemesi belediyenin 2886 sayılı Kanun’un 51’inci maddesinin (g) bendi uyarınca pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetin gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümen kararını, mülkiyeti belediyelere ait taşınmazların 2886 sayılı Yasa’nın 51’inci maddesinin (g) bendi kapsamında kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin olanaklı olmadığı gerekçesi ile iptal etmiş, söz konusu karar Danıştay 13. Dairesinin 21.10.2008 tarih ve 2007/4476 E. 2008/6874 K. sayılı ilamı ile

onanmıştır.

Yukarıda sayılan nedenlerle, 2886 sayılı Kanunun 51'inci maddesinin (g) bendinde belirtilen Devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz kavramının, hazinenin özel mülkiyetinde olan taşınmazları ifade ettiğini kabul etmek gerekir. Dolayısıyla belediyelerin söz konusu maddeden yararlanarak pazarlık usulü ile kendi mülkiyetinde yer alan taşınmazları kiraya vermesi veya üzerlerinde gayri ayni hak tesis etmesi hukuka aykırıdır. Bu nedenle bulgu konusu edilen pazarlık usulü kiraya verme işlemlerinin mevzuata uygun olmadığı düşünülmektedir.

Tablo 6: İdare Tarafından 2886-51/g Usulü Kiralanan Taşınmazların Listesi

Kiralanan Yerin Adresi	Kiracının Adı ve Soyadı
Bayramyeri Özel İdare İşhanı, 1.Bodrum Kat No:20 Kart Dolum Alanı	Denizli Büyükşehir Belediyesi Ulaşım A.Ş.
Muratdede Mh. 109 Pafta, 616 Ada, 24 Prs. Bulunan Toplu Ulaşım Depolama Alanı	Denizli Büyükşehir Belediyesi Ulaşım A.Ş.
Sümer Mh. Çal Cd. Üzeri Atölye Alanı	Denizli Büyükşehir Belediyesi Ulaşım A.Ş.
Kent Mobilyaları	Denizli Büyükşehir Belediyesi Kültür San.Tic. A.Ş.
Çamlaraltı Mh. Kınıklı Cd. No:35 (Eski Kınıklı Bld. Hizmet Binası)	Beltaş Büyükşehir Bld. Tem. Ulaşım San. Ve Tic. A.Ş.
Değirmenönü Mh. 1471 Sk. Karaman Pazaryeri Zemin Kat No:6 (Balıkçı Dükkanı)	Beltaş Büyükşehir Bld. Tem. Ulaşım San. Ve Tic. A.Ş.
Değirmenönü Mh. 1471 Sk. Karaman Pazaryeri Zemin Kat No:7 (Balıkçı Dükkanı)	Beltaş Büyükşehir Bld. Tem. Ulaşım San. Ve Tic. A.Ş.
Topraklık Mh. İzmir Bulvarı Üzeri No:41 Şehirlerarası Otobüs Terminali 8 Adet Wc	Beltaş Büyükşehir Bld. Tem. Ulaşım San. Ve Tic. A.Ş.
Kayalar Mh. Üçler Bulvarı Üzeri Toptancı Hali	Beltaş Büyükşehir Bld. Tem. Ulaşım San. Ve Tic. A.Ş.

Kamu idaresi cevabında; “A. 2886 Sayılı Kanunun 51/g maddesine göre ihale yapılabilecek haller; Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralınması ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi işlemleri esasen 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre yürütülmektedir. Kanunun 51/g bendine kiralamalarda;

- a. Taşınmazın kullanılma özelliği nedeniyle bu şekilde ihaleyi gerektirmesi,
- b. Daha çok İdare yararının bulunması,
- c. İşin ivedilik göstermesi,

Hususlarından en az birinin bulunması gerekmektedir. Turizm yatırımı yapılacak yerler, bedii değeri (eşsiz güzellikte-eşi benzeri olmayan) olan taşınmazlar ve ziraata elverişli olmayan yerler, kayalar, tepeler, dağlar ve onlardan çıkan kaynaklar gibi menfaati umuma ait malların

işletilmesi kullanılması konulu taşınmazlar Kanununun 51/g maddesine göre pazarlıkla kiraya verilebilmektedir.

B. Belediye malları ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler hakkında Kanunlardaki hükümler;

a. Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin ne olduğu Türk Medeni Kanununun 715. maddesinde; “sahipsiz yerler ile yararı kamuya ait olan mallar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır” şeklinde açıklanmıştır.

b. 5393 Sayılı kanununun 15. Maddesinde “Belediyenin yetkileri ve imtiyazlarında “Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı hükmü bulunmaktadır.

c. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümlerinin (ecrimisil ve tahliye) belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı” belirtilerek Belediye mallarına bir tür Devlet malı statüsü imtiyazı verilmiştir.

d. Kadastro Kanununun 16. maddesinde de “kanunun ortak kullanılmasına veya bir kamu hizmetinin görülmesine ayrılan yerlerle Devletin hüküm ve tasarrufunda bulunan sahipsiz yerler” kamu malları olarak belirtilmiştir.

Yukarıda A ve B Maddelerinde açıklandığı üzere; bulgu 8, tablo 7 de belirtilen taşınmazlarla ilgili açıklamalarımız aşağıda verilmiştir;

1- Mülkiyeti Belediyemize ait, İlimiz, Merkezefendi İlçesi Saraylar Mahallesi Enverpaşa Caddesi No: 20 (367 Ada 145 Parsel) adresinde bulunan Özel İdare İşhanı Binasındaki işyerinin devri, Büyükşehir Belediye Meclisinin 16.09.2014 tarih ve 566 sayılı kararına göre; 5216 sayılı Kanununun 26. maddesine göre yapılmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun şirket kurulması başlıklı 26. Maddesine göre; Büyükşehir Belediyemiz, mülkiyeti veya tasarrufundaki toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisleri, büfeleri, otoparkları ve çay bahçelerini, tamamı Büyükşehir Belediyesine ait olan Denizli Büyükşehir Belediyesi Ulaşım A.Ş.’ne, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilmektedir. İşlem yapılan dükkan toplu ulaşım hizmetlerinde kullanılmak üzere tahsis edilmiş olup, halen % 100 deprem riski taşıdığı tespit edilmesi üzerine boşaltılmış ve taşınmaz tahliye edilmiştir.

2- Muratdede Mahallesi 109 pafta, 616 ada, 24 parselde bulunan toplu ulaşım depolama alanı Büyükşehir Belediye Meclisinin 16.09.2014 tarih ve 566 sayılı kararına göre; 5216 sayılı Kanununun 26 inci maddesine göre Beltaş Denizli Belediyesi Temizlik Ulaşım Sanayi

ve Ticaret Anonim Şirketine devredilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun Şirket kurulması başlıklı 26. Maddesine göre; Büyükşehir Belediyemiz, mülkiyeti veya tasarrufundaki toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisleri, büfeleri, otoparkları ve çay bahçelerini, tamamı Büyükşehir Belediyesine ait olan Denizli Büyükşehir Belediyesi Ulaşım A.Ş. ne, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilmektedir. İşlem yapılan taşınmaz toplu ulaşım hizmetlerinde kullanılmak üzere tahsis edilmiştir. İşlem yapılan taşınmaz toplu ulaşım hizmetlerinde otobüs otoparkı olarak kullanılmak üzere tahsis edilmiş olup, Sümer Mahallesiindeki bakım, onarım ve depolama sahası tesisinin yapımının tamamlanması üzerine taşınmaz tahliye edilmiştir.

3- Mülkiyeti Belediyemize ait olan İlimiz Merkezefendi İlçesi, Sümer Mahallesi 76 Pafta 2207 Ada 1 ve 2 Parseller üzerinde yapımı tamamlanan bakım, onarım ve depolama sahası tesisi Büyükşehir Belediye Meclisinin 16.09.2014 tarih ve 566 sayılı kararını ile; 5216 sayılı Kanunun 26. maddesine göre tamamı Büyükşehir Belediyesine ait olan Beltaş Denizli Belediyesi Temizlik Ulaşım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketine devredilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun şirket kurulması başlıklı 26. Maddesine göre; Büyükşehir Belediyemiz, mülkiyeti veya tasarrufundaki toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisleri, büfeleri, otoparkları ve çay bahçelerini, tamamı Büyükşehir Belediyesine ait olan Denizli Büyükşehir Belediyesi Ulaşım A.Ş.ne, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilmektedir. Taşınmaz, toplu ulaşım hizmetlerinde otobüslerin bakımı, onarımı ve depolaması amaçlı kullanılmak üzere devredilmiştir.

4- Billboard, durak raket, ışıklı megalight ve çift yüzlü reklam panosu (CLP) gibi kent mobilyalarının bulunduğu alanlar devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerdendir; Billboard, durak raket, ışıklı megalight ve çift yüzlü reklam panosu gibi kent mobilyalarının bulunduğu alanlar; Özel mülkiyete konu edilemeyen, devletin denetim, gözetim, koruma ve kullanma hak ve sorumluluğuna sahip olduğu her türlü kamusal taşınmaz mallar niteliğindeki yerlerdir. Türk Medeni Kanununun 715. maddesine göre, sahipsiz yerler ile yararı kamuya ait olan mallar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bu da “billboard, durak raket, ışıklı megalight ve çift yüzlü reklam panosu gibi kent mobilyalarının bulunduğu alanların devletin hüküm ve tasarrufunda olduğunu kesin olarak göstermektedir. 5393 Sayılı kanununun 15. maddesindeki “Belediyenin yetkileri ve imtiyazlarında “Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı hükmü ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi

hükümlerinin (ecrimisil ve tahliye) belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağını” belirtilmiş olması, Belediye mallarının devletin hüküm ve tasarrufunda olduğunu göstermektedir. Devlet veya bir kamu tüzel kişisi tarafından herkesin ya da bir kısım halkın doğrudan yararlanmasına ve kullanımına tahsis edilen mallar ise orta mallardır. Eskiden beri herkesin yararına veya kullanımına kendiliğinden tahsis edilen yerlerdir. Billboardların konulacağı yol ve meydanlar bu kategoriye girmektedir. Bunlar hakkında Türk Medeni Kanununun 715. maddesinde “... ile yararı kamuya ait mallar devletin hükmü ve tasarrufu altındadır” hükmü mevcuttur. İhalenin 2886-51/g maddesine göre yapılmasının diğer sebepleri; 27.04.2016 tarih ve 2678 sayılı “Onay Belgesinde” ve 27.04.2016 tarih ve 1209 sayılı Encümen Kararında yazıldığı üzere; taşınmazın kullanılma özelliği nedeniyle bu şekilde ihaleyi gerektirdiği onay belgesinde ve Encümen kararında şöyle belirtilmiştir. Denizli Büyükşehir Belediyesi İlan, Reklam ve Tanıtım Yönetmeliğinde; reklam, ticari tanıtım levhaları ve ilanlarda; sağlık yönünden zararlı, reklamı kanunla yasaklanmış maddeler, genel ahlak kurallarına aykırı görüntüler, korku ve batıl inançları içerecek, toplumun acıma duygularını istismar edecek şekilde, ifadeler veya görüntülerin kullanılmaması, Hükümet, Bakanlıklar veya Milli Güvenlik ve genel ahlak yönünden konulan ilke ve uygulamalara uyulması, dil, ırk, cinsiyet, din ve mezhep üzerine dayalı ayrımcılık yapılmaması, şiddet hareketlerine yol açıcı, destekleyici ve özendirici unsurlar içermemesi ve Türk dilinin ve Türkçe sözcüklerin kullanılması zorunlu tutulmuştur. Belediyemize ait kent mobilyalarında yapılan ilan ve reklamların yönetmeliğe uygunluğunun “geç kalınmaksızın” takip ve denetlenmesinde karşılaşılan problemlerin önlenmesi adına, kent mobilyaların, Kanunun 51/g maddesine göre pazarlıkla kiraya verilmesinde kamu yararı, İdare yararı ve zaruret görülmüştür.

5- Mülkiyeti Belediyemize ait olan İlimiz Pamukkale İlçesi, Çamlaraltı Mahallesi Kınıklı Caddesi No: 35 adresinde bulunan bina Belediye Encümeninin 16.02.2010 tarih ve 342 sayılı kararına göre; binaya zarar verilmemesi, amaç dışı kullanılmasının engellenmesi ve koruma özelliği ve daha çok İdare yararı bulunması, kamu yararına olması nedeni ile 2886 Sayılı Kanunun 51/g maddesine göre ihaleye çıkarılmış ve yukarıda A ve B Maddelerinde açıklandığı üzere; hisselerinin tamamı Belediyemize ait olan Beltaş Denizli Belediyesi Temizlik Ulaşım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketine 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na göre kiraya verilmiştir.

6- Mülkiyeti Belediyemize ait olan İlimiz Merkezefendi İlçesi Değirmenönü Mahallesi. 1471 Sokakta bulunan Karaman Pazaryerinin zemin katındaki 6 nolu mahal (Balıkçı dükkanı) Belediye Encümeninin 25.01.2011 tarih ve 301 sayılı kararına göre; amaç dışı

kullanılma ve koruma özelliği ve daha çok İdare yararı bulunması, kamu yararına olması nedeni ile 2886 Sayılı Kanunun 51/g maddesine göre ihaleye çıkarılmış ve yukarıda A ve B maddelerinde açıklandığı üzere; hisselerinin tamamı Belediyemize ait olan Beltaş Denizli Belediyesi Temizlik Ulaşım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketine 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre kiraya verilmiştir.

7- Mülkiyeti Belediyemize ait olan İlimiz Merkezefendi İlçesi Değirmenönü Mahallesi. 1471 Sokakta bulunan Karaman Pazaryerinin zemin katındaki 7 nolu mahal (Balıkçı dükkanı) Belediye Encümeninin 02.11.2010 tarih ve 3473 sayılı kararına göre; amaç dışı kullanılma ve koruma özelliği ve daha çok İdare yararı bulunması, kamu yararına olması nedeni ile 2886 sayılı Kanunun 51/g maddesine göre ihaleye çıkarılmış ve yukarıda A ve B maddelerinde açıklandığı üzere; hisselerinin tamamı Belediyemize ait olan Beltaş Denizli Belediyesi Temizlik Ulaşım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketine 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre kiraya verilmiştir.

8- Mülkiyeti Belediyemize ait olan Topraklık Mahallesi İzmir Bulvarı üzeri No:41 adresindeki Şehirlerarası Otobüs Terminali içi 8 adet tuvalet Belediye Encümeninin 04.02.2014 tarih ve 358 sayılı kararına göre; amaç dışı kullanılma ve koruma özelliği ve daha çok idare ve kamu yararına olması nedeni ile 2886 sayılı Kanunun 51/g maddesine göre ihaleye çıkarılmış ve yukarıda A ve B maddelerinde açıklandığı üzere; hisselerinin tamamı Belediyemize ait olan Beltaş Denizli Belediyesi Temizlik Ulaşım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketine 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre kiraya verilmiştir.

9- Denizli Belediyesi Yaş Sebze ve Meyve Toptancı Hal işletmesi Belediye Encümeninin 20.11.2012 tarih ve 4644 sayılı kararına göre; kullanılma, koruma özelliği ve daha çok idare yararı bulunması, kamu yararına olması nedeni ile 2886 sayılı Kanunun 51/g maddesine göre ihaleye çıkarılmış ve yukarıda A ve B maddelerinde açıklandığı üzere; hisselerinin tamamı Belediyemize ait olan Beltaş Denizli Belediyesi Temizlik Ulaşım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketine 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre kiraya verilmiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi işlemleri esasen 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre yürütülmektedir. Kanunun 51/g bendine kiralamalarda;

- * Taşınmazın kullanılma özelliği nedeniyle bu şekilde ihaleyi gerektirmesi,
- * Daha çok İdare yararının bulunması,
- * İşin ivedilik göstermesi,

Hususlarından en az birinin bulunması durumunda taşınmazların 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesine göre pazarlıkla kiraya verilebileceği ifade edilmiştir. Ancak bulgumuzda da ifade edildiği üzere, gerek yargı kararları gerekse de 5393 sayılı Kanun'la yapılan atıf, Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar kavramına belediyelerin özel mülkiyetinde olan mallarının girmediğini açıkça göstermektedir. Zira şayet söz konusu kavram içine Belediye taşınmazları dâhil olsa idi ne söz konusu yargı kararları oluşur ne de 5393 sayılı Kanun'da yapılan atfa ihtiyaç olurdu.

Ayrıca idare tarafından ilgili mevzuatlarda, kamunun ortak kullanılmasına veya bir kamu hizmetinin görülmesine ayrılan yerlerle Devletin hüküm ve tasarrufunda bulunan sahipsiz yerlerin kamu malları olarak belirtildiği, belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı hükmünün, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümlerinin (ecrimisil ve tahliye) belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hükmünün olmasından dolayı belediye mallarına bir tür Devlet malı statüsü imtiyazı verildiği ve bundan dolayı bu taşınmazların 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesine göre kiraya verilebileceği ifade edilmiştir. 2886 sayılı Kanunun 75 inci maddesinde Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar için ecrimisil düzenlemesi getirilmiştir. Bu maddenin Belediyeler için uygulanabilmesi ancak 5393 sayılı Kanunun 15 inci maddesine "2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır." hükmü konulmak suretiyle sağlanmıştır. Bu şekilde bir özel hüküm getirilmediği sürece 2886 sayılı Kanunun 51 inci maddesinin (g) bendinin belediyeler için uygulanması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 8: Mücavir Alan Dışında Taşınmaz Kiralanması ve Kiralanan Taşınmazın Derneklere Kullanılması

Denizli Büyükşehir Belediyesi tarafından, mücavir alan sınırları dışında taşınmaz kiralaması yapıldığı, ayrıca kira ve aidat giderleri belediye bütçesinden karşılanan taşınmazın bedelsiz olarak derneklere kullandırıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanununun "*Belediyenin görev ve sorumlulukları*" başlıklı 14

üncü maddesinin ilgili kısmında “...Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir.” denilmektedir.

Mezkûr Kanun’un “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15 inci maddesinin ilgili kısmında ise;

“...h) Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek...” düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıda özetlenen mevzuat düzenlemelerinden anlaşılacağı üzere, belediyelerin mücavir alan sınırları dışında taşınmaz kiralamaya yetkisi bulunmamaktadır.

Yapılan incelemede bulguya konu edilen taşınmazın, Denizli Büyükşehir Belediyesi tarafından herhangi bir meclis kararı veya başkaca bir idari işlem bulunmaksızın bedelsiz olarak Denizlim Kültür ve Dayanışma Derneğinin kullanımına bırakıldığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” 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 Sanatkârlar 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, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş 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.

5072 Sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanunun “*Amaç ve kapsam*” başlıklı 1 inci maddesinde:

“Bu Kanun; kamu kurum ve kuruluşlarını, kamu hizmetlerini veya personelini desteklemek üzere kurulan dernekler ve Türk Medenî Kanununa göre kurulan vakıflar ile bunların kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkilerini düzenler ve kapsar.

Kanunla kurulan dernek ve vakıflar, bu Kanun kapsamı dışındadır. Ancak, bu vakıfların hangi esas ve usullere göre faaliyette bulunacakları Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir.” denilmektedir.

Mezkur Kanunun “*Temel İlkeler*” başlıklı 2 nci maddesinin ilgili kısmında ise;

“a) Dernek ve vakıflar, kamu kurum ve kuruluşlarının ismini alamaz, bu kurum ve kuruluşların hizmet binaları ve müstemilatı içinde faaliyet gösteremez ve bu kuruluşlara ait araç ve gereci kullanamaz...” düzenlemesi yer almaktadır.

Ankara Denizlim Derneği, 5072 sayılı Kanun kapsamında bir dernek olup, Büyükşehir Belediyesi tasarrufunda bulunan bir hizmet binasında faaliyet göstermesi mümkün değildir.

Yukarıda değinilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, belediyeler tasarrufları altında bulunan taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak belediye meclis kararı ile ancak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir. Bu idarelerin dışında kalan gerçek ve tüzel kişilere, derneklere, sivil toplum kuruluşlarına veya meslek kuruluşlarına süresi ne olursa olsun belediye taşınmazlarının ücretsiz olarak tahsis edilmesi mümkün değildir. Her ne kadar idarece bulgu konusu tahsise ilişkin resmi bir işlem yapılmamış olsa da, taşınmazın dernek binası olarak da kullanılması hususu, mahiyeti itibariyle tahsis niteliği taşımaktadır. Bunlara ilave olarak da, kira sözleşmesinde Denizli Büyükşehir Belediyesi Ankara İrtibat Bürosu adı altında kiralanan taşınmazda, 5072 sayılı Kanun kapsamına giren bir derneğin faaliyet göstermesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Özetle, temel görevi mahalli ve müşterek ihtiyaçları karşılamak olan ve görev ve yetki alanı mücavir alanla sınırlı kurumlar olan belediyelerin, mücavir alan dışında hizmet binası kiralaması mahalli ve müştereklik ilkesine ters düşmektedir. Buna ilaveten kamu kurumu olan belediyelerin hizmet binaları ve müstemilatları içerisinde 5072 sayılı Kanun kapsamına giren

derneklerin faaliyet göstermesi veya belediye taşınmazların söz konusu derneklere kullandırılmasının mevzuata aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Ülkemizin yasama ve yürütme organları başkentimiz Ankara’dadır. Kurumumuz doğal olarak Ankara’daki yasama ve yürütme organları ile çalışmaktadır. Bu çerçevede Denizli Büyükşehir Belediyesi için başkentte bir çalışma ofisine ihtiyaç duyulmuştur. Yapılan kiralamanın amacı budur.

Kiralanan çalışma ofisi, Belediyemizin hizmet birimi olup, Ankara’da işlerini takip eden Denizlili tüm kişi ve kurumların yararlanması hedeflenmiştir.

Kiralama işlemine ait harcama pusulasında kiralama amacı “irtibat bürosu” olarak açıkça belirtilmiş ve “Denizli Büyükşehir Belediyesinin iş ve işlemlerinin takip edilmesi için ofis kiralınması” açıklaması yapılmıştır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” 15 inci maddesinin (h) bendinde aynen yer alan “**Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.**” düzenlemesi, belediyelerin taşınmaz edinme yetkisi konusunda açık ve net bir sınırlama getirmiştir. Bu nedenle Belediyenin Başkentteki yasama ve yürütme organları ile olan ilişkilerini takip etme hususu, bulgu konusu edilen kiralama işlemine gerekçe teşkil etmemektedir. Kaldı ki ülkemizdeki tüm kamu kurum ve kuruluşlarının Başkentteki kuruluşlarla farklı ilişkileri mevcuttur.

Hâlihazırda belediyelerin Başkentteki yasama ve yürütme organları ile olan ilişkileri Valilikler ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Aksi halde Türkiye’deki 1.398 belediyenin tamamının Ankara’da hizmet birimi açması ihtiyacı doğacaktır.

Kamu idaresi cevabında değinilen bir diğer husus olan söz konusu kiralamanın Denizlililerin Ankara’daki iş ve işlemlerini takip etmesi gerekçesi de bulgu konusu kiralama işlemi hukuka uygun hale getirmemektedir. Zira belediyelerin kuruluş amacı ve asli görevleri; 5393 sayılı Belediye Kanununun 3 üncü maddesinin (a) bendinde belirtildiği gibi belde sakinlerinin mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak olup, Ankara’da bulunan Denizlililerin iş ve işlemlerini takip edebilmesinin mahalli ve müşterek bir ihtiyaç olmadığı açıktır.

Bulgumuzda ayrıca söz konusu taşınmazın 5072 sayılı Kanun kapsamında bir derneğe kullandırıldığı hususuna da değinilmiş olup, kamu idaresi cevabında bu tespiti ilişkin herhangi bir açıklama yapılmamıştır. Zira söz konusu taşınmaz kiralamasına ilişkin kira kontratında yer alan adres ile ilgili derneğin kurumsal internet sitesinde yer alan dernek adresi aynıdır. Bu durum ise 5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları İle İlişkilerine Dair Kanunun “Temel ilkeler” başlıklı 2 nci maddesinin (a) bendinde aynen yer alan “*Dernek ve vakıflar, kamu kurum ve kuruluşlarının ismini alamaz, bu kurum ve kuruluşların hizmet binaları ve müstemilatı içinde faaliyet gösteremez ve bu kuruluşlara ait araç ve gereci kullanamaz.*” amir hükmüne aykırıdır.

Yukarıda belirtilen gerekçelerden dolayı yapılan taşınmaz kiralaması ve kullandırılması işlemi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 9: Bazı Taşınmazların İhale Konusu Edilmeyerek Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

İdareye ait bazı taşınmazların ihale yolu ile kiraya verilmeyip, ecrimisil karşılığında kullandırıldığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun “*Ecrimisil ve Tahliye*” başlıklı 75'nci maddesinde, taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği, ecrimisil talep edilebilmesi için ise idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmeyeceği ve fuzuli şagilin kusurunun da aranmayacağı belirtilmiştir.

Söz konusu mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere ecrimisil, bir gelir kalemi olmayıp, idare taşınmazının gerçek veya tüzel kişilerce işgal edilmesinden dolayı işgalci tarafından ödenmesi gereken bir tazminattır ve asıl itibarıyla ecrimisilden kasıt, gelir elde etmek değildir.

Ayrıca bu husus, 2015 ve 2016 yılları Denizli Büyükşehir Belediyesi Raporları'nda tenkit edilmiş ve kamu idaresi tarafından ecrimisil işlemlerinin kiralama şeklinde değişikliğe gidilmesine rağmen hala birtakım ecrimisil işlemleri devam etmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesine göre, işgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde

tahliye ettirilerek, idareye teslim edilmek zorundadır. Bu bakımdan söz konusu taşınmazlar için önce tahliye ve sonrasında da ihale marifetiyle kiraya verme işlemlerinin yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Belediyemizin taşınmazları ecrimisil karşılığında kullanılmamaktadır. Örnek verilmesi gerekirse, Pamukkale İlçesi Akhan Mahallesi Atatürk Bulvarı No: 85/B adresindeki taşınmaz Encümenin 12.04.2018 tarih ve 767 sayılı kararıyla kiralama ihalesine konu edilmiştir. Aynı durumdaki, Saraylar Mahallesi Özel İdare İşhanındaki 19 nolu dükkan ise tahliye edilerek boşaltılmıştır. 2017 yılında işgal edilmiş durumdaki taşınmaz mallarımızın tahliyesi sağlanmış ve sonrasında ihale marifetiyle kiraya verme işlemleri yapılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabı ile bulgu konusu hususa iştirak edildiği ve idarenin 2017 yılında işgal edilmiş durumdaki taşınmazların tamamının tahliyesinin sağlandığını ve sonrasında bu taşınmazların ihale marifetiyle kiraya verildiği ifade edilmiştir. Bulguya konu edilen husus için bulguda belirtilen tenkitler doğrultusunda işlem yapılmasından dolayı bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 10: Mevzuata Aykırı Biçimde Şahıslara Ömür Boyu Kiracılık Hakkı Verilmesi

Denizli Büyükşehir Belediyesi Meclisi tarafından, bir şahsa mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine ait bir gelir getirici taşınmaz üzerinde ömür boyu kiracılık hakkı verildiği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun “*Kapsam*” başlıklı 1 inci maddesinin ilgili kısmında “*Genel bütçeye dahil 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...*” demek suretiyle belediyelerin taşınmaz işlemlerinin 2886 sayılı Kanun kapsamında olduğu belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun'un “*Kiralarda sözleşme süresi*” başlıklı 64 üncü maddesinde ise aynen

“Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20/2/2001 - 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek ibare: 18/4/2001 - 4646/13 md.) ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin

ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.” denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanununun “*Belediyenin yetkileri ve imtiyazları*” başlıklı 15’inci maddesinin (h) bendinde aynen;

“Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.” denilmektedir

Mezkûr Kanun’un “*Meclisin Görev ve Yetkileri*” başlıklı 18 inci maddesinin (e) bendinde ise;

“Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.” düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıda özetlenen mevzuat hükümlerinden anlaşıldığı gibi, belediye taşınmazlarının kiraya verilmesinde, 2886 Kanunda belirtilen özel durumlar dışında belediye meclisinin kira süresini belirleme yetkisi 10 (on) yıllı sınırlıdır. Bu sürenin sonunda mevcut kiracılığın re’sen sona ermesi ve idare tarafından yeniden ihaleye çıkılması gerekmektedir. Ancak Denizli Büyükşehir Belediye Meclisinin 16.01.2017 tarih ve 55 nolu meclis kararı ile mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine ait bir taşınmazın mevcut kiracılık hakkının ömür boyu devam etmesine karar verilmiştir. Yapılan idari işlemin mevzuata uygun şekilde düzeltilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Mülkiyeti Belediyemize ait Sırapapılar Mahallesi Gazi Mustafa Kemal Bulvarı No:80/1 adresinde bulunan büfe, Olimpiyat Şampiyonu Bayram ŞİT’e ilk olarak Denizli İl Daimi Komisyonunun 19.12.1960 tarih 829/909 sayılı kararıyla verilmiş olup, taşınmazın 6360 sayılı, On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması

ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Belediyemiz mülkiyetine geçmesinden sonra da 16.01.2017 tarih ve 55 nolu Denizli Büyükşehir Belediye Meclis kararı işlem devam ettirilmiştir.

Yapılan işlem; Olimpiyat Şampiyonu olarak ülkemize altın madalya kazandıran Bayram ŞİT'in desteklenmesi amaçlıdır." Denilmektedir.

Sonuç olarak bulgu konusu kiraya verme işleminin olimpiyat şampiyonu Bayram ŞİT'e destek olmak amacıyla yapıldığı belirtilmiştir. Bulguda değinildiği üzere 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, Kanun kapsamındaki idarelerin taşınmazlarını kiraya verme işlemlerinde istisnalar hariç 10 (on) yıllık açık bir süre sınırlaması getirmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7 nci maddesinin (m) bendinin ilgili kısmında "...yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül vermek." Düzenlemesi yer almakta olup, Büyükşehir Belediye Meclisine ait gelir getirici taşınmaz üzerinde ömür boyu kiracılık hakkı verilmesi işleminin, mahiyeti itibariyle ödül değil imtiyaz hakkı olduğu değerlendirilmektedir.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle; mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine air taşınmazlar üzerinde şahıslara ömür boyu kiracılık hakkının tesis edilmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 11: Muhtarlıklara Mevzuata Aykırı Biçimde Nakdi Yardımda Bulunulması

Kamu idaresinin, muhtarlıkların ihtiyaçlarını karşılamak üzere il sınırı genelindeki tüm muhtarlara aylık 250,00 TL nakdi yardımda bulunduğu tespit edilmiştir.

2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu'nun 1'inci maddesinde;

"Köy muhtarları ile şehir ve kasaba mahalle muhtarlarına, 14.750 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık ödenek verilir.

Bu ödenek damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz.

Bu ödeneğin karşılığı her yıl İçişleri Bakanlığı bütçesine konulur ve yılı içinde söz konusu bütçeden il özel idare bütçelerine aktarılır.

Muhtar ödeneği, her ayın onbeşinci günü il özel idareleri tarafından ilgililere peşin olarak ödenir.” hükmü yer almaktadır.

Muhtarların ödeneklerine esas alınan gösterge rakamı yıllar itibariyle değişiklikler göstermiş, Kanunun ilk halinde 3.000 olarak belirlenmiş olan gösterge rakamı 12/7/2013 tarihli ve 6495 sayılı Kanunun 77’nci maddesiyle, “5.700” şeklinde değiştirilmiştir. 29/1/2016 tarihli ve 6663 sayılı Kanunun 12’nci maddesiyle, “5.700” ibaresi “14.750” şeklinde değiştirilmiş; söz konusu değişikliğin, Kanunun yayım tarihi olan 10/2/2016 tarihini izleyen ayın onbeşinde yürürlüğe gireceği adı geçen Kanunun 35’inci maddesi ile hüküm altına alınmıştır.

Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü’nün 35 ve 38 inci maddelerinde;

“Madde 35 – Muhtarların hangi işlerden ne miktar harç alacakları her yılbaşında il içindeki bütün şehir ve kasabalar için il idare kurullarınca kararlaştırılacak bir tarife ile belirtilir ve ilan olunur.

Madde 38 – Muhtarlık işlerinden alınacak harçlar yalnız muhtarlara aittir. Muhtarlık işlerinin yürütülmesi için gerekli olan kira, ısıtma, aydınlatma, hizmetçi ücreti, kırtasiye gibi giderler bu harçlardan ödenir” denilmek suretiyle muhtarlık hizmeti için gerekli giderlerin bahsi geçen harçlardan karşılanacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre özetle; 2108 sayılı Kanun ile belirlenen miktarda muhtarlara bir ödenek tahsis edildiği, ayrıca Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü uyarınca muhtarların düzenlemiş oldukları belgelerden harç geliri elde edileceği görülmektedir. Muhtarlık işlerinin yürütülmesi için gerekli giderlerin de bu harç gelirlerinden karşılanması gerektiği hükmü açıktır.

Diğer taraftan, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Mahalle ve Yönetimi” başlıklı 9 uncu maddesinin son fıkrasında da;

“Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır.” hükmüne yer verilmiştir. Bu çerçevede belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarını göz önüne alarak bütçe imkânları doğrultusunda ancak ayni yardımda bulunabilecek olup sağlayacağı destek de ayni nitelikte

olacaktır.

Kanunun lafzında geçen “destek” ibaresinden, muhtarların tahsil etmesi gereken harçlardan elde ettikleri gelirlerin giderlerini karşılamaya yetmemesi halinde telefon, aydınlatma, ısınma, kira gibi aynı nitelikteki genel giderlerin anlaşılması gerektiği değerlendirilmiştir.

Yapılan incelemede, Denizli Büyükşehir Belediyesi Meclisinin 21.02.2017 tarih ve 217 sayılı kararında, Denizli ili sınırları içerisindeki 620 adet mahalle muhtarlığına, üç ayda bir peşin ödenmek suretiyle ayda 250,00 TL nakdi yardım yapılmasına karar verildiği görülmüş, söz konusu meclis kararına istinaden, 2017 yılı içerisinde mevzuata aykırı biçimde muhtarlıklara toplam 1.550.000,00 TL tutarında nakdi yardımda bulunulduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresince yapılmakta olan bu uygulamanın yukarıda açıklanan sebeplerle mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil ettiği düşünülmekte olup, yapılacak muhtarlık yardımlarının aynı yardım şeklinde yapılmasının daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Denizli Büyükşehir Belediye Meclisinin almış olduğu 21.02.2017 tarih ve 215 sayılı kararla ilimiz sınırları içerisinde yer alan Mahalle Muhtarlıklarımıza ayda 250.00 TL olmak üzere üç ayda bir 750.00 TL internet elektrik, su, telefon, doğal gaz, yakacak vb. giderleri için destekte bulunmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Mahalle Yönetimi*" başlıklı 9 uncu maddesinin son fıkrasındaki "*Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli aynı yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır.*" hükmüne göre muhtarlıkların zorunlu ihtiyaçlarının giderilmesi için destekte bulunmaktadır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak bulgumuzda da değinildiği üzere, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Mahalle Yönetimi” başlıklı 9 uncu maddesinin son fıkrasındaki “*Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkanları ölçüsünde gerekli aynı yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır.*” Düzenlemesinden anlaşılması gerekenin elektrik, su gibi genel giderlerinin karşılanması anlamına geldiği değerlendirilmektedir.

Zira Kanun koyucu, mezkûr Kanun maddesine dayanarak nakdi yardım yapılabilmesini

de amaçlasaydı, madde metninde yer alan “ayni yardım ve destek” ibaresi yerine yalnızca “yardım ve destek” ibaresi kullanılırdı. Ancak mezkûr Kanun maddesinde “ayni yardım ve destek” ibaresi kullanılarak bu konuda bir ayırım ve sınırlamaya gidildiği anlaşılmaktadır.

Konuya ilişkin olarak İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 20.09.2010 tarih ve B.05.0.MAH.0.01.01.00/26019-45133 sayılı yazısında da aynen “... Belediye Başkanlığınca; belediye sınırları içerisindeki mahalle muhtarlıklarına nakdi yardım yapılıp yapılamayacağı, ayni yardımın ne şekilde yapılacağı hakkında görüş soran ilgi yazınız incelenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun “Mahalle ve yönetimi” başlıklı 9 uncu maddesinin üçüncü fıkrasında “Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır.” hükmü, “Belediyenin giderleri” başlıklı 60 ıncı maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde “Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.” hükmü bulunmaktadır. Kanun hükümlerinin değerlendirilmesi neticesinde; belediye tarafından mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkanları ölçüsünde **muhtarlık hizmetlerinin yürütülmesi için, demirbaş ve sarf malzemeleri alınabileceği, ancak nakdi yardım yapılamayacağı değerlendirilmektedir.**” Denilmektedir.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle, Büyükşehir Belediyesi tarafından muhtarlıklara nakdi yardım yapılması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 12: Peyzaj Ürünlerinin Mevzuata Aykırı Biçimde İhale İstisnası Kapsamında Alınması

Kamu idaresince, park ve bahçeler ile refüj alanları ve diğer yeşil alanlarda kullanılmak üzere satın alınan tohum, fidan, çiçek gibi peyzaj ürünlerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 3’üncü maddesinin (a) bendi kapsamında ihalesiz olarak alındığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İstisnalar” başlıklı 3 üncü maddesinin (a) bendinde;

“Kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından

yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımları ile 6831 sayılı Orman Kanunu gereğince orman köyleri kalkındırma kooperatiflerinden ve köylülerden yapılacak hizmet alımları,” düzenlemesi yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “*Belediyenin görev ve yetkileri*” başlıklı 14’üncü maddesinin ilgili kısmında “...ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar... yapar veya yaptırır.” denilmekte;

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “*Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları*” başlıklı 7’nci maddesinin ilgili kısmında ise “*Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler...*” denilmektedir.

Bulgu konusu edilen mal alımlarına ilişkin ihale dosyaları ve hakediş ödemeleri üzerinde yapılan incelemede, söz konusu alımların mahiyeti itibariyle 4734 sayılı Kanun’un 3 (a) bendinde belirtilen işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak amaçlarından birine uymadığı görülmüştür. İstisna kapsamında alınmakta olan ürünler, idarenin sorumluluk alanları içerisindeki park ve bahçeler ile orta refüj alanları ile diğer yeşil alanlarda kullanılmakta olup, özellikleri gereği ömürleri yılın belli zamanları ile sınırlı olması sebebiyle yapılmakta olan alımlar belli aralıklarla yenilenmektedir.

Belediyenin, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği, ağaç fidanlarını işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak amacıyla kurmuş olduğu herhangi bir zirai üretim tesisinin bulunmadığı, alınan fidan ve diğer peyzaj ürünlerinin de bu kapsamda herhangi bir zirai üretim veya tarım ve hayvancılığı destekleme faaliyeti için alınmamış olması sebebiyle, bulgu konusu edilen alımların 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda sayılan temel ihale usulleri ile yapılması gerektiği değerlendirilmektedir. Zira istisna kapsamında alınan ürünler, belediyece yürütülmekte olan herhangi bir zirai faaliyet ya da tarım ve hayvancılığı destekleme faaliyeti için kullanılmamakta olup, sarfiyat amacıyla satın alınmaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “*Temel ilkeler*” başlıklı 5 inci maddesinin ilgili kısmında “*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...*” denilmektedir.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması amacıyla kamu idarelerinin, kamu alımlarında mümkün olduğunca saydamlık, rekabet ortamı yaratmaya ve temel ihale usulleri dışındaki alım usulleri dışına çıkmamaya özen göstermesi gerektiği düşünülmektedir.

Sonuç olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3/a maddesine göre tarım ve hayvancılıkla ilgili ürünlerin doğrudan üreticilerden veya ortaklıklarından ihalesiz olarak satın alınabilmesi için; alımı yapacak kuruluşun bu ürünleri işleme, değerlendirme, iyileştirme veya satma işlemlerini yapmakla yasal olarak yetkilendirilmiş olması, aynı zamanda yapılan alımların yukarıda sayılan faaliyetlerden birini amaçlaması gerekmektedir. Bu nedenle idarenin, aşağıdaki tabloda yer alan benzer alımları ihaleye çıkmak suretiyle gerekli rekabet koşullarını sağlayarak gerçekleştirmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Tablo 7: İstisna Kapsamında Alınan Peyzaj Ürünleri

İşin Adı	Sözleşme Bedeli
Kışlık Çiçek Soğanı Alımı	451.704,00
Çalı ve Yapraklı Ağaç Alımı	315.650,00
Çalı ve İbrelili Ağaç Alımı	641.359,50
Peyzaj Gülü Alımı	403.560,00

Kamu idaresi cevabında; "1- Kışlık Çiçek Soğanı Alımı işi 3/a istisna kapsamında 382.800,00 -TL' ye (KDV hariç) satın alınmıştır.

2- Çalı ve Yapraklı Ağaç Alımı işi 3/a istisna kapsamında 267.500,00 -TL' ye (KDV hariç) satın alınmıştır.

3- Çalı ve İbrelili Ağaç Alımı işi 3/a istisna kapsamında 543.525,00 -TL' ye (KDV hariç) satın alınmıştır.

4- Peyzaj Gülü Alımı işi 3/a istisna kapsamında 342.000,00 -TL ' ye (KDV hariç) satın alınmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun İstisnalar başlığı altında "**Madde 3- (Değişik: 30/07/2003-4964/2 md.) a)** Kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, **iyileştirmek** veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımları ile 6831 sayılı Orman

Kanunu gereğince orman köyleri kalkındırma kooperatiflerinden ve köylülerden yapılacak hizmet alımları" düzenlemesine yer verilmiştir.

4734 sayılı Kanunu'nun 3/a maddesi hükmünü öğelerine ayıracak olursak;

1. Kamu İhale Kanun'u kapsamına giren kuruluşlarca..." Denizli Büyükşehir Belediyesi Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı'nın bu kanun kapsamına giren kuruluş olduğu,

2. Kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere..." Denizli Büyükşehir Belediyesi Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı'nın kuruluş amacı ve mevzuatı gereğinin bu madde kapsamı ile örtüşmekte olduğu,

3. Tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımları, fidan ve bitkilerin tarım ürünü olması gereği ile örtüştüğü,

Görülmektedir.

Ayrıca Büyükşehir Belediyemizin Bahçelievler mevkinde 9.938 m2 ve Karakurt mevkinde 27,938 m2 fidanlıkları mevcuttur. Bakım ve depolama işlemleri için bu fidanlıklar kullanılmaktadır. Yıllık 9.000.000,00 çiçek (yazlık-kışlık), 89.965 çalı ve 2447 civarında çeşitli ağaç fidanlarının (çınar, defne, sığla, keçi sakalı, ardıç, kekik, hatmi, gül taflan liqustrum, mazi, erguvan, vb.) fidanlıkta büyümeleri için bakımları devam ettirilmektedir. Bu fidanlıklarda yapılan çalışmalarla ilgili fotoğraflara cevap yazımızın ekinde yer verilmiştir. Fidanlıklarda yapılan bu çalışmalar, Belediyemizin; kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek üzere tarım ürünleri satın alınmasının yasal gerekçeleri arasında aşağıdaki hususların ayrıca açıklanmasına gerek duyulduğunu, 6964 sayılı Ziraat Odaları Kanununda çiftçiliğin, ekim, dikim, bakım, üretme, yetiştirme ve ıslah yoluyla yahut doğrudan doğruya tabiatan istifade etmek suretiyle bitki, orman, hayvan ve su ürünleri elde edilmesini bu ürünlerin işlenip değerlendirilmesini, muhafaza ve pazarlamasını ifade eder, şeklinde tanımlandığını, böylelikle üretimle beraber bakım, ıslah ve değerlendirme çalışmalarının da üretim faaliyeti olduğunun belirtildiğini, bu kapsamda, il genelindeki 19.619.135,54 m2 yeşil alanda 375.400,00 adet ağacın budama, biçme, sulama, ilaçlama, çapalama, gübreleme, aşılama, form verme çalışmalarını yapan Denizli Büyükşehir Belediyesi Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığımızın da aynı zamanda üretici olduğunu, bu bağlamda; söz konusu ağaç fidanlarının 4734 sayılı Kanunun 3/a maddesi kapsamında satın alınmasının gerekçelerinin,

1-İlgili mevzuat hükümlerine göre; ağaçlandırma yapmanın belediyelere verilmiş

görevler arasında olduğu,

2-Belediye teşkilatı içinde de bu görevi yürütmek üzere Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığımızın kurulmuş olduğu,

3-Bu kapsamda; satın alınan ağaç fidanlarının yılın her ayında dikilebilmesini teminen; depolama, her türlü bakım, ıslah ve iyileştirme çalışmaları ile fidan dikme, gübreleme, sulama, budama, vb. her türlü bakım işleri Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığımızın asli görevleri arasında olduğu,

4- Ağaç fidanının tarımsal ürün olduğu konusunda da herhangi bir şüphe bulunmadığı, görülmekte olup,

4734 sayılı Kanununun 3 üncü maddesinin (a) bendinde, tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımlarıyla ilgili olarak hem alım yapacak kurum ve hem de bu ürünlerin alınacağı kişi veya kurumlara yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Söz konusu bu hükme göre, Kanundaki bu istisnadan yararlanabilmek için, 4734 sayılı Kanun kapsamındaki alım işlemini yapacak idarenin;

1-Kuruluş amacı veya mevzuatı gereği bu alımı yapması,

2-Alıma konu olan tarım ve hayvancılıkla ilgili ürünleri işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere bu alımı yapması,

3-Alım işleminin konusunun tarım ve hayvancılıkla ilgili olması,

4-Alımın doğrudan üretici veya ortaklarından yapılması şartlarının hepsinin bir arada gerçekleşmesi, gerekmektedir.

Söz konusu Denizli Büyükşehir Belediyesinin bu işlerle ilgilenen birimi olan Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığımızın yapmış olduğu hizmetleri incelediğimizde de, çevre düzenlemesi, park düzenlemesi, bitkisel üretim çalışmaları; park ve çevre düzenlemelerinde kullanılan bitkisel malzemeden satın alma yoluyla elde edilenlere ilave olarak Başkanlık imkânlarıyla, belediye sınırları içerisindeki tüm park, yeşil alan, çocuk oyun alanı, ağaç, çim, çit bitkileri ve mevcut fidanların budama, biçme, çapalama, gübreleme, ilaçlama çalışmalarının bu birimin görevleri olduğu görülmüştür. 5393 sayılı Kanunlarda ifade edilen ağaçlandırma, park ve yeşil alan yapma faaliyetleri niteliği itibariyle bir tarım faaliyeti, aynı zamanda tarımın iki ana üretim dalından biri olan bitkisel üretim faaliyetidir. Belediyeler, Kanunlarıyla

kendilerine verilen ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar yapma görevlerini yerine getirebilmek için ya kendilerinin kuracakları seralarda veya fidanlıklarda bu üretimi yapacaklar veya üreticilerden, diğer kişi veya kuruluşlardan aldıkları fidanları ekim, dikim, üretme ve yetiştirme suretiyle değerlendirerek bu görevlerini yapacaklardır. Belediyeler, özel Kanunlarıyla kendilerine verilen ağaçlandırma, park ve yeşil alan yapma faaliyetlerini yerine getirebilmek için gerekli olan fidanları işlemek, değerlendirmek için aldıklarından, bu fidanları tüketim amacıyla almadıklarından, bu amaçla yapmış oldukları alım işlemlerinde, 4734 sayılı Kanun'un 3.(a) maddesinin taraflarından biri olmaları yasal olarak mümkün olmaktadır.

Ayrıca Sayıştay Başkanlığı'nın tarafımıza göndermiş olduğu Bulgu 13 başlığı altında yer alan Tablo 8: İstisnalar Kapsamında Alınan Peyzaj Ürünlerine yönelik alımlar incelendiğinde;

1- Kışlık Çiçek Soğanı Alımı işi için bu alanda faaliyet gösteren 3 firmadan fiyat teklifi alınmıştır. Bu tekliflere de (Ek: 12) yer verilmiştir. Ayrıca fiyat teklifi tutarlarına aşağıda yer verilmiştir.

1-382.800,00-TL

2-404.130,00-TL

3-433.500,00-TL

Bu teklifler dikkate alındığında en düşük 2 fiyat teklifini veren istekli ile tedarik etmiş olduğumuz fiyat arasında toplam 72.030,00-TL fiyat farkı olduğu görülecektir. Bu da alım konusu için piyasa fiyatlarının yaklaşık % 5,90 altında olduğu görülecektir.

2- Çalı ve Yapraklı Ağaç Alımı işi için bu alanda faaliyet gösteren 3 firmadan fiyat teklifi alınmıştır. Bu tekliflere de (Ek: 12) yer verilmiştir. Ayrıca fiyat teklifi tutarlarına aşağıda yer verilmiştir.

1-267.500,00-TL

2-287.000,00-TL

3-312.500,00-TL

Bu teklifler dikkate alındığında en düşük 2 fiyat teklifini veren istekli ile tedarik etmiş olduğumuz fiyat arasında toplam 64.500,00-TL fiyat farkı olduğu görülecektir. Bu da alım

konusu için piyasa fiyatlarının yaklaşık % 7,44 altında olduğu görülecektir.

3- Çalı ve İbrelı Ağaç Alımı işi için bu alanda faaliyet gösteren 3 firmadan fiyat teklifi alınmıştır. Bu tekliflere de (Ek: 12) de yer verilmiştir. Ayrıca fiyat teklifi tutarlarına aşağıda yer verilmiştir.

1-543.525,00-TL

2-591.350,00-TL

3-618.225,00-TL

Bu teklifler dikkate alındığında en düşük 2 fiyat teklifini veren istekli ile tedarik etmiş olduğumuz fiyat arasında toplam 122.525,00-TL fiyat farkı olduğu görülecektir. Bu da alım konusu için piyasa fiyatlarının yaklaşık % 6,99 altında olduğu görülecektir.

4- Peyzaj Gülü Alımı: Bu iş için İdaremize sunulan Sertifika Belgesinde “Türkiye adresinde bulunan Ekerler Fidancılık Pazarlama, İthalat ve İhracat Ltd. Şti. Bay Ahmet EKER’in sözleşmeli olarak iş yaptığımız ortağımıza tescilli gül çeşitlerini yılın belli döneminde çoğaltılmasına yetki veren ve Türkiye’de satış yapma konusunda kendisine **TEK YETKİLİ** olma hakkını veren sınırsız süreli bir Lisans Sözleşmesi çerçevesinde faaliyet gösteren işbirliği yaptığımız bir şirket olduğunu tasdik ederiz.” İbaresini yer almakta olup, üretici tek bir firma olduğu için başka teklif alınmamış ve Peyzaj Gülü Alımı işi; Ekerler Fidancılık Pazarlama, İthalat ve İhracat Ltd. Şti.’nin vermiş olduğu fiyat teklifi üzerinden alım gerçekleştirilmiştir.

Yukarıda görüldüğü üzere İdaremizce 3-a İstisnalar kapsamında alım yapılmasından dolayı herhangi bir kamu zararı olmamış ve ilgili mevzuat hükümlerine göre uygun olarak alımlar yapılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, istisna kapsamında alımı yapılan ürünlerin, Belediyeye ait fidanlıklarda bakım ve depolama işlemlerinin yapıldığı ifade edilmiştir. Cevaptan da anlaşılacağı üzere bakım ve depolama işlemi, sarfiyat amacıyla alınan ürünlerin muhafazasına yöneliktir. Bu sebeple 4734 sayılı Kanunun 3/a bendinde belirtilen “satmak, işlemek, iyileştirmek ve değerlendirmek” amaçlarından birine yönelik olmadığı değerlendirilmektedir.

6964 sayılı Ziraat Odaları Ve Ziraat Odaları Birliği Kanununun “Tanımlar” başlıklı 1/A maddesinde çiftçiliğin tanımı aynen “*Bu Kanunun uygulanması bakımından ekim, dikim,*

bakım, üretme, yetiştirme ve ıslah yoluyla yahut doğrudan doğruya tabiattan istifade etmek suretiyle bitki, orman, hayvan ve su ürünleri elde edilmesini, bu ürünlerin yetiştiricileri tarafından işlenip değerlendirilmesini, muhafaza ve pazarlanmasını...” şeklinde yapılmaktadır. Madde metninden de anlaşılacağı üzere yapılan tanım üreticiliğin değil; çiftçiliğin tanımıdır. Çiftçilik ise belediyelerin asli ve sürekli görevleri arasında değildir. Bu sebeple kamu idaresi cevabında belirtildiği gibi üretimle beraber bakım, ıslah ve değerlendirme çalışmalarının da üretim faaliyeti olarak değerlendirilmesi, oldukça genişletici bir yorum biçimi olacaktır. Çünkü Belediyece gerçekleştirilen bakım ve ıslah çalışmalarının amacı, tarımsal ürünlerin doğası gereği bozulan ürünler olması sebebiyle sarfiyat öncesi muhafaza işlemidir.

Belediyelerin tarım ve hayvancılık ile ilgili görevlerine değinecek olursak; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7 nci maddesinin ilgili kısmında “...*Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler...*” denilmekte, 5393 sayılı Belediye Kanununun “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14 üncü maddesinin ilgili kısmında ise “...*ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar... yapar veya yaptırır;*” denilmektedir. Dolayısıyla belediyelerin tarımsal üretimle ilgili asli görevleri tarım ve hayvancılığı desteklemektir. Ancak kamu idaresi cevabından da anlaşılacağı gibi istisna kapsamında alınan ürünler her ne kadar Belediyeye ait fidanlarda muhafaza edilip işlense de, nihai edinim amacının park, yeşil alan ve refüjlerde kullanım olduğu, yani 5393 sayılı Kanunun 14 üncü maddesinde yer alan ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar yapma görevine yönelik olduğu açıktır. Bu nedenle istisna kapsamında alınan ürünleri zirai üretim amacı taşımadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında ayrıca, bulgu konusu edilen ürünlere yönelik olarak 3 (üç) firmadan teklif alındığı, bu tekliflerin de altında bir fiyattan alım yapılması sebebiyle piyasa fiyatından düşük bir bedelle alım yapıldığından bahsedilmektedir. Tarım ürünleri piyasasının çok sayıda alıcı karşısında az sayıda satıcının olduğu oligopol piyasa türlerinden olmadığı açıktır. Dolayısıyla söz konusu alımlara ilişkin piyasa fiyatı; idarece teklif alınan 3 (er) firma tarafından değil, Türkiye’de bu sektörde faaliyette bulunan ve kamu alımlarına katılma yeterliği bulunan tüm firmaların teklifiyle belirlenecektir. Bu durumun gerçekleşmesi ise ancak söz konusu alımların 4734 sayılı Kanunun 19 uncu maddesi uyarınca açık ihale usulü ile yapılmasına bağlıdır.

Yukarıda anılan gerekçelerle, idare tarafından peyzaj ürünlerinin ihale istisnası kapsamında alınmasının mevzuata aykırı olduğu, 4734 sayılı Kanunda belirtilen temel ihale usullerine başvurulmasının rekabeti artırarak idare yararına olacağı aşikârdır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 13: Başkanlık Makamınca Yapılması Gereken Temsil Ağırhlama Giderlerinin Başka Harcama Birimleri Tarafından da Yapılması

Belediye başkanının yetkisinde olan temsil, ağırhlama, tören, tanıtım ve festival giderlerinin, bütçelerine ödenek konulmak suretiyle diğer harcama birimleri tarafından da gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediye Giderleri*" başlıklı 60'ncı maddesinde, temsil, tören, ağırhlama ve tanıtım giderlerinin, belediyenin giderleri arasında sayılmıştır.

"*Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri*" başlıklı 38'inci maddesinde ise bütçede temsil ve ağırhlama giderleri için ayrılan ödeneğin, münhasıran belediye başkanı tarafından kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Ancak, yine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Yetki Devri*" başlıklı 42'nci maddesinde;

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

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

Ancak, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı, İtfaiye Dairesi Başkanlığı, Etüt Proje Dairesi Başkanlığı, Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı, Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı ve Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı Bütçelerinin ilgili harcama kodlarına, Temsil ve Tanıtım Giderleri adı altında ödenek konularak harcama yapılmış, bundan dolayı da anılan mevzuat hükümlerine aykırı

hareket edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; “5018 sayılı Kanun’un;

“Üst yöneticiler“ başlıklı 11. maddesinde “Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir.

Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.

Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler.” denilmekte,

“Yüklenmeye girişilmesi” başlıklı 26. maddesinde “Yüklenme, usulüne uygun olarak düzenlenmiş sözleşme esaslarına veya kanun hükmüne dayanılarak iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması karşılığında geleceğe yönelik bir ödeme yükümlülüğüne girilmesidir. Bütçede yeterli ödeneği bulunmayan işler için yüklenmeye girilemez. Yüklenme süresi malî yılla sınırlıdır. Harcama yetkilileri, tahsis edilen ödenekler dahilinde yüklenmeye girebilirler. Yüklenmeye girilen tutara ait ödenekler saklı tutulur; başka iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması için kullanılamaz.” denilmekte,

“Harcama yetkisi ve yetkilisi” başlıklı 31 inci maddesinde “Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.

Ancak, teşkilât yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan idareler ile bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idarelerde harcama yetkisi, üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından; mahallî idarelerde İçişleri Bakanlığının, diğer idarelerde ise Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine yürütülebilir.

...

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde; idareler, merkez ve merkez dışı birimler ve görev unvanları itibarıyla harcama yetkililerinin belirlenmesine, harcama yetkisinin bir üst yönetim kademesinde birleştirilmesine ve devredilmesine ilişkin usûl ve esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenir. Harcama yetkisinin devredilmesi, yetkiyi devreden idarî sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.

Harcama yetkilileri bütçede öngörülen ödenekleri kadar, ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkilileri ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabilir.” denilmekte,

“Harcama talimatı ve sorumluluk” başlıklı 32. 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.

Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur.” Denilmekte,

“Giderin gerçekleştirilmesi” başlıklı 33. maddesinde “Bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir. Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır. ...” hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun;

“Belediye başkanının görev ve yetkileri” başlıklı 38. maddesinde “... o) Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak. ...” denilmekte,

“Yetki Devri” başlıklı 42. maddesinde “Belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir.” denilmekte,

“Belediye Giderleri” başlıklı 60. maddesinde “... k) Temsil, tören, ağırlama ve

tanıtım giderleri. ...” hükmü yer almaktadır.

Bunun yanında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 18’inci maddesi, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 42’nci maddesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun ilgili maddeleri ile Denizli Büyükşehir Belediyesi Teşkilat Yönetmeliğinin 43’üncü maddesine dayanılarak hazırlanan Denizli Büyükşehir Belediyesi İmza Yetkileri Yönergesi’nin “*Mali iş ve işlemlerde dikkat edilmesi gereken diğer hususlar*” başlıklı 16 ncı maddesinde “(4) *Her birimin Harcama Yetkilisi, o birimin en üst yöneticisidir. Harcama birimlerinin üst yöneticileri hem harcama yetkilisi hem de ihale yetkilisidir. Ödeme emirlerinde Harcama Yetkilisi ile birlikte Gerçekleştirme Görevlisinin imzası bulunacaktır.*

(5) Harcama yetkililerince yapılacak satın almalar, ihaleler ve yüklenimler ile ilgili kararlar alınmadan önce harcama birimlerinde, ödenek tutarının serbest bırakılması izninin alınması için (Değişik ibare: Başkanlığın 10/03/2016 gün ve E.742 sayılı Onay’ı; Yürürlük tarihi: 10/03/2016) Ek 13/1 ‘de örneği yer alan Ödenek İzin Belgesi hazırlanarak Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığına havale edilecektir. Muhasebe yetkilisince birimlerden gelen ödenek izin talepleri için, Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı Strateji Geliştirme Şube Müdürlüğü kanalı ile Genel Sekreterden Ek 13/2 ‘de örneği yer alan Ödenek Serbest Bırakılması Onay’ı alınacaktır. Söz konusu onay alınmadan satın alma yapılmayacak, ihale ve yüklenimlere girilmeyecektir.” hükümleri bulunmaktadır.

Belediyemizde temsil, ağırlama ve tören giderleri İçişleri Bakanlığı’nın 25.04.1984 tarih ve 27302 sayılı Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi kapsamında yapılmaktadır.

Temsil, Tören, Ağırlama ve Tanıtım Giderleri Bütçesi tertibi, mezkûr yönerge kapsamındaki giderler için faaliyet alanlarına göre farklı birimlere dağıtılmış olmasına rağmen, Belediye Başkanı’nın yazılı OLUR’u ile Belediye Başkan’ı tarafından kullanılmaktadır.

2017 yılında bütçelerine Temsil, Tören, Ağırlama ve Tanıtım Giderleri Bütçesi tertibi konulan Etüt Projeler Dairesi Başkanlığı ve İtfaiye Dairesi Başkanlığı bu kalemden herhangi bir harcama yapmamış olup diğer harcama birimleri de izah edilen yöntemle harcamalarını yapmıştır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “*Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri*” başlıklı 38 ncı maddesinde yer alan “*Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.*” İfadesi, bulgu konusu edilen bütçenin Belediye Başkanı tarafından

kullanılabileceğini açık ve net olarak izah etmektedir. Dolayısıyla kamu idaresi cevabında dayanak gösterilen mevzuat hükümlerinin bulguyu karşılar nitelikte olmadığı değerlendirilmektedir.

Mezkûr Kanunun “Yetki devri” başlıklı 42 nci maddesinde yer alan “Belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir.” Düzenlemesi uyarınca, kanunla münhasıran belediye başkanına verilmiş bir bütçenin başka mercilerce kullanılması, ancak usulüne göre yapılmış yetki devri ile mümkün olabilecektir. Bu nedenle kamu idaresi cevabında temsil ve ağırlama bütçesi farklı başka harcama birimlerine tahsis edilmiş olsa bile Belediye Başkanından olur alındığı belirtilmiş olsa da, harcama talimatı vererek harcama sürecini başlatmak ve yürütmek ile harcamaya olur vermenin aynı anlama gelmediği açıktır.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle, Temsil Ağırlama Giderleri bütçesinin yalnızca Özel Kalem Müdürlüğüne tahsis edilmesi gerekmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 14: Kalkınma Ajansı Payı Hesabına Esas Tutulan Matrahın Yanlış Hesaplanması

Kamu idaresi tarafından, 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’u uyarınca Güney Ege Kalkınma Ajansına (GEKA) belediye bütçesinden aktarılması gereken payın yanlış hesaplandığı tespit edilmiştir.

Mezkûr Kanun’un “Gelirler ve yönetilecek fonlar” başlıklı 19’uncu maddesinde ajanslara, belediyelerin bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında payın cari yıl bütçesinden aktarılacağı; Bakanlar Kurulunun belediyeler için belirlenen oranı yarısına kadar indirmeye yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu yetki doğrultusunda Bakanlar Kurulu 2011/2168 sayılı kararı ile bu oranı yarıya indirmiş ve belediyelerin bütçe gelirleri üzerinden kalkınma ajanslarına aktaracakları pay oranını binde beş olarak belirlemiştir.

Kamu idaresi tarafından, yapılan borçlanma tutarlarının GEKA’ya aktarılan payın hesaplanması esnasında bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirlerinden düşülmediği görülmüştür. Aşağıdaki tablodan toplam 288.873,11 TL’nin bütçe gelirlerinden düşülmediği, bu sebeple GEKA’ya gönderilen payın fazla hesaplandığı görülmektedir.

Söz konusu borçlanma tutarının, GEKA payının hesabı öncesinde bütçe gelirlerinden indirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. İşlemlerin bu şekilde yapılmaması sonucunda 2017 yılı gelirlerinde bir azalışa neden olunmuştur.

Tablo 8: Kalkınma Ajansı Payı Hesaplama Cetveli

A NET BÜTÇE GELİRİ (TL)	B PAYDAN HARİÇ TUTULACAK TAHSİSLİ GELİRLER (TL)	C PAYDAN HARİÇ TUTULACAK BORÇLANMA TUTARI (TL)	D= A - (B + C) PAYA ESAS NET BÜTÇE GELİRİ (TL)	ÖDENMESİ GEREKEN KALKINMA AJANSI PAYI (TL)	ÖDENEN KALKINMA AJANSI PAYI (TL)	FAZLA ÖDENEN KALKINMA AJANSI PAY TUTARI (TL)
470.130.418,47	38.748.418,81	57.774.622,87	373.607.376,79	1.868.036,88	2.156.909,99	288.873,11

Kamu idaresi cevabında; “Bulguya konu kalkınma ajansı katkı payı hesabı 08.09.2016 tarih ve 518 sayılı Güney Ege Kalkınma Ajansı (GEKA)’nın yazısı ve eklerinde yer alan, Kalkınma Bakanlığı’nın “5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanununun 19 uncu maddesinde kalkınma ajanslarına belediyeler ve il özel idareleri tarafından aktarılacak katkı payının hesaplanmasında borçlanma tutarının hariç bırakılacağı hükmü bulunmaktadır. Borçlanmanın hariç bırakılmasına ilişkin ifade, borçlanma tutarının toplam gelirden çıkarılabileceği şeklinde anlaşılabilir. Bu nedenle söz konusu hükmün uygulamasında ilgili kurum ve kuruluşlar ile sorunlar yaşandığı kalkınma ajansları tarafından Bakanlığımıza iletilmiş ve yönlendirilmedi bulunulması talep edilmiştir.

Borçlanmanın hariç bırakılmasına ilişkin ifade, 5449 sayılı Kanunun yayımlandığı tarihte yürürlükte olan ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile yürürlükten kaldırılan Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği ile İl Özel İdaresi Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği hükümleri uyarınca borçlanmanın kurumların gelir kalemleri arasında yer almasından kaynaklanmaktadır.

Ancak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 20 nci maddesinin ikinci fıkrasında, alınan borçlar ile bu borçların anapara ödemelerinin gelir ve gider bütçelerinde gösterilmeyeceği düzenlenmiştir. Bu nedenle mevcut durumda kurumların bütçe gelirleri kapsamında yer almayan borçlanma tutarının, ajans katkı payı hesaplanırken gerçekleşen bütçe gelirlerinden **indirilmemesi gerektiği** değerlendirilmektedir.” görüşüne dayanarak borçlanma tutarlarının katkı payını hesaplarken gerçekleşen bütçe gelirlerinden indirilmemesi gerektiği belirtildiğinden hesaplama bu şekilde yapılmıştır.

Bulguda; 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu,

Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun uyarınca Güney Ege Kalkınma Ajansı'na (GEKA) belediyemiz bütçesinden aktarılması gereken payın hesaplanması esnasında borçlanma tutarlarının bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirlerinden düşülmesi gerektiği belirtilmiştir.

Bulguya istinaden ajans katkı payı 2015 ve 2016 yılı için bütçe gelirlerinden borçlanma tutarı indirilerek yeniden hesaplanmış ve fazla hesaplanan 693.928,96 TL tutarın 2018 yılı içerisindeki ajansa ödenecek payımızdan kalan 850.700,00 TL tutardan mahsup edilmesi gerektiği Güney Ege Kalkınma Ajansı'na 15.05.2018 tarih ve 10892 sayılı yazımız ile bildirilmiştir.” Denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında Kalkınma Bakanlığında alınan görüş yazısına istinaden borçlanma tutarlarının Kalkınma Ajansı payından indirilmediği, ayrıca bulgumuzda belirtilen şekilde yeniden hesaplama yapılarak 2018 yılı Kalkınma Ajansı Payından mahsup edilmesi için Güney Ege Kalkınma Ajansı'na yazı ile müracaat edildiği belirtilmektedir.

Her ne kadar kamu idaresi cevabı ve ilgi gösterilen görüş yazısında borçlanma tutarının Kalkınma Ajansı payı hesabında dikkate alınmasının 5449 sayılı Kanunun yayımlandığı tarihte yürürlükte olan ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile yürürlükten kaldırılan Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği ile İl Özel İdaresi Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği hükümleri uyarınca borçlanmanın kurumların gelir kalemleri arasında yer almasından kaynaklandığı ifade edilmiş olsa da, hukuk düzeninin temel taşı olan normlar hiyerarşisinde, kanun hükmünün görüş yazısından öncelikli olduğu açıktır.

Hukukun asli kaynaklarından olan kanun hükümlerinin; tali kaynakları arasında yer alan görüş yazıları ve genelgeler karşısında çok daha üstün bir konumda olduğu ve öncelikle uygulanması gerektiği hususu tartışmasıdır. Ayrıca hukukun asli kaynakları arasındaki sıralamada da kanunların yönetmeliklerden öncelikli uygulama alanı olduğu ve yönetmeliklerin kanun normlarına aykırı düzenlemeler içermemesi gerektiği açıktır.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un “Gelirler ve yönetilecek fonlar” başlıklı 19'uncu maddesinde yer alan ajanslara, belediyelerin bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında payın cari yıl bütçesinden aktarılacağı ibaresi halen yürürlükte olduğu için , konu ile ilgili ikincil mevzuatta değişiklik yapılmış bile olsa, uygulama önceliği bakımından kanunların

üst sırada olması sebebiyle yeni bir kanun düzenlemesi yapılmadıkça Kalkınma Ajansı paylarının kanunda belirtildiği şekilde hesaplanması gerekmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 15: Alt Yapı Yatırım Hesabının Açılmamış Olması

Kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde “*alt yapı yatırımları özel hesabının*” açılmadığı görülmüştür.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin kapsam başlıklı 2'nci maddesinde;

“Bu Yönetmelik; büyükşehir belediyesi Alt Yapı Koordinasyon Merkezi ile Ulaşım Koordinasyon Merkezinin kuruluş, görev ve yetkileri ile bu merkezlerin çalışma usul ve esaslarını, alt yapı yatırım hesabının oluşumunu ve gelirini kapsar.” denilmekte olup ve

Mezkûr Yönetmeliğin 14' üncü maddesinde de;

“(1) Alt yapı yatırım hesabı, ortak programa alınan altyapı hizmetlerinin amaca uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödeneklerden bu hesaba yapılacak aktarım ile kazılardan elde edilen gelirlerden oluşur.

(2) Alt yapı koordinasyon merkezinin bütçesi büyükşehir belediye bütçesi içinde yer alır. Ayrıca, belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödeneklerden, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturularak alt yapı yatırım hesabına aktarılacak tutarlar da gelir bütçesinin ilgili bölümünde gösterilir ve bu gelirler amacının dışında harcanamaz.

(3) Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak alt yapı yatırım hesabında toplanır. Sokakların kazısından elde edilen gelirler ilgili belediyeye aktarılır. Bu paralar büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından sadece cadde, bulvar, meydan ve sokakların asfalt ve kaldırımların yapımında kullanılır. Bu gelirler amacı dışında kullanılamaz.” şeklinde düzenlemeler yapılmıştır.

Ancak kamu idaresi tarafından söz konusu yönetmelik kapsamında elde edilen gelirler için ayrı bir banka hesabı açılmamış ve AYKOME (Altyapı Koordinasyon Merkezi) gelirleri

kurumun cari banka hesaplarında işlem görmüştür. Hal böyle olunca alt yapı gelirlerinin amacı dışında kullanılıp kullanılmadığının tespiti yapılamamıştır. Mevzuat gereği, alt yapı yatırım hesabı açılmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Denizli Büyükşehir Belediyesi Alt Yapı Koordinasyon Merkezi Çalışma Usul ve Esasları Uygulama Yönetmeliği’ne istinaden, Denizli ili genelinde faaliyet gösteren alt yapı kuruluşları ile alt yapı kazı çalışmalarına esas protokoller düzenlenmiş ve uygulamaya konulmuştur.

Denizli İli genelinde alt yapı kuruluşlarına ait, ortak bir çalışma programı bulunmaması nedeniyle, ortak banka hesabı açılmasına ihtiyaç duyulmamıştır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında Denizli İli genelinde alt yapı kuruluşlarına ait, ortak bir çalışma programı bulunmaması nedeniyle, ortak banka hesabı açılmasına ihtiyaç duyulmadığı belirtilmektedir. Ancak bulguda sözü edilen altyapı yatırım hesabı için mevzuatta böyle bir şarta yer verilmemiş, büyükşehir genelindeki tüm kazılardan elde edilecek gelirlerin bu hesapta toplanacağından söz edilmiştir.

Denizli Büyükşehir Belediyesi 2017 yılı ücret tarifesinde kazı bedeli belirlenmiş olup, söz konusu gelir kalemi Belediyenin ilgili birimlerince tahakkuk ve tahsil edilmektedir.

Bulguda vurgulanan husus, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği’nin 14 üncü maddesinin ilgili kısmında yer alan “*Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak alt yapı yatırım hesabında toplanır. Sokakların kazısından elde edilen gelirler ilgili belediyeye aktarılır. Bu paralar büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından sadece cadde, bulvar, meydan ve sokakların asfalt ve kaldırımların yapımında kullanılır. Bu gelirler amacı dışında kullanılamaz.*” hükmü uyarınca bu kapsamda elde edilen gelirlerin ilçe belediyelerini de kapsayacak şekilde bir ortak hesapta tutulması gerekmektedir. Bulgu konusu tespitinin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 16: Kamu idareleri Payları Hesabı'nın Kullanılmaması

Denizli Büyükşehir Belediyesi’nin, 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’un 19 uncu maddesinin (d) bendi gereği ödemesi gerekli olan katılım payının 363-Kamu idareleri Payları Hesabı’nda

izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 243 üncü maddesinde ise; 363 Kamu İdareleri Payları Hesabının bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmektedir.

Aynı yönetmeliğin 244 üncü maddesinde; bütçe geliri olarak tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarlar bir taraftan 363-Kamu İdareleri Payları Hesabına alacak, 630-Giderler Hesabına borç; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği, Bu hesapta kayıtlı tutarlardan nakden veya mahsuben ödenen tutarların ise 363-Kamu İdareleri Payları Hesabına borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Belirtilen yönetmelik hükmü gereğince Denizli Büyükşehir Belediyesi tarafından Güney Ege Kalkınma Ajansına yapılan toplam 2.156.909,99 TL ödemenin 363-Kamu İdareleri Payları Hesabında izlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Güney Ege Kalkınma Ajansına yapılan pay ödemesi 2017 yılında tek seferde yapılmış olup sehven 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında izlenmemiş, 2018 yılı itibariyle 363-Kamu İdareleri Payları Hesabında izlenmeye başlanmıştır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabı ile bulgu konusu edilen hususlara iştirak edildiği ve gerekli düzeltici işlemlerin yapıldığı ifade edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 17: Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

Kurumun mali tablolarına göre 2017 yılı içinde toplam 1.059.266,75 TL mevduat faiz geliri elde edildiği görülmüş; ancak bunlara ilişkin muhasebe kayıtları incelendiğinde tahakkuk eden faiz gelirinin %15 gelir vergisi stopajı düşülerek net tutar üzerinden muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “*Gayrisafilik ilkesi*” başlıklı 39'uncu maddesinde;

“Gelir ve giderler, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedilir” denilmektedir.

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

Buna göre, tahakkuk eden faiz gelirlerinin stopaj kesintisi yapılmadan önceki brüt tutar üzerinden 600.5.1.9.3 Gelirler Hesabında, buna ilişkin olarak stopaj yapılan vergi ve benzeri giderlerin de 630.03.04.03.01 Vergi Ödemeleri ve Benzeri Giderler Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Mevduat faizlerinin net tutar olarak kaydedilmesi şeklinde yapılan hatalı muhasebeleştirme sonucunda, 600.5.1.9.3 hesap kodunda izlenen mevduat faiz geliri ile 630.03.04.03.01 hesap kodunda izlenen vergi ödemeleri ve benzeri giderler 158.590,01 TL eksik görünmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguya istinaden Mayıs ayından itibaren mevduat faiz gelirleri brüt tutar üzerinden muhasebeleştirilmektedir. 2018 Ocak-Nisan dönemi ise düzeltme kaydı yapılarak muhasebe kayıtlarına alınmıştır.” Denilmektedir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabı ile bulgu konusu edilen hususlara iştirak edildiği ve gerekli düzeltme kayıtlarının yapıldığı ifade edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 18: İşçilerin Birikmiş Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması

Denizli Büyükşehir Belediyesinde yapılan incelemelerde işçilerin yıllık izinlerinin mevzuata uygun şekilde kullandırılmadığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu’nun 53’üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56’ncı maddesinde yıllık iznin 53’üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, 59’uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği, 60’ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin,

yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiş, 3.3.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği’nde de 4857 sayılı Kanun’a uygun olarak yıllık izinlerin kullanımını ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

4857 sayılı Kanun’un 56’ncı maddesinde yıllık izin 53’üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu hükmüne göre asıl yapılması gereken yıllık izin kullandırılmasıdır. Nitekim 4857 sayılı Kanun’un “*Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık*” başlıklı 103’üncü maddesinde, “*Yıllık ücretli izni bu Kanununun 56 nci maddesine aykırı olarak bölen veya izin ücretini 57 nci maddenin üç ve dördüncü fıkralarında belirtilen usule aykırı olarak ödeyen veya eksik ödeyen veya 59 uncu maddedeki hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60 ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası idari para cezası verilir.*” düzenlemesi mevcuttur.

Bu düzenlemeler çerçevesinde görülmektedir ki, işçi de, işveren de yıllık izin hakkından feragat edemez. Aksi bir uygulamada, işçi emekli olduğunda veya iş sözleşmesi son bulduğunda yasa hükmü gereği izin alacağı ücrete dönüşmektedir. Ödeme de son ücret üzerinden yapılacağından işçinin eline çok yüksek bir miktar geçebilmektedir. Bu uygulama yasal değildir. Çünkü kullanılmayan izinlerin son ücret üzerinden ödenmesi işçilerin izin kullanmaktan feragat edebilmelerine neden olmaktadır. Kurum veya birim yetkililerin buna izin vermemesi, anayasal bir hak olan izni işçilere kullandırması gerekir. Zira birikmiş izin alacaklarının ücrete dönüşmesi halinde kurum zararına sebebiyet vermektedir.

Denizli Büyükşehir Belediyesinde yapılan incelemede işçilerin 2000 yılından bu tarihe kadar 396, 395, 371, 364 ve 347 gün gibi kullanılmayan izinlerin olduğu anlaşılmıştır. İşçilerin izin durumuna ilişkin idarece yapılan istatistiki çalışmada, denetim tarihi itibariyle belediye bünyesinde bulunan 220 daimi işçinin % 35’ nin 200 günden, %18’nin 300 günden, %3’ünün ise 400 günden fazla birikmiş yıllık izninin olduğu görülmüştür. Bir işçinin 15 yıllık izinlerinin hiç kullanılmadığı ve 697 gün birikmiş yıllık ücretli izin hakkı bulunduğu gibi bir durum oluşmaktadır ki bu durum hayatın olağan akışına aykırıdır

Bulgu konusu husus, Denizli Büyükşehir Belediyesi 2016 yılı Düzenlilik Denetimi Raporu'na da konu edilmiş olup, denetim yılında da herhangi bir düzeltici işleme rastlanmamıştır.

Söz konusu düzenlemeler uyarınca işçilere yıllık izinleri mevzutın öngördüğü şekilde kullandırılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde tarif edildiği şekliyle personele yıllık izin verileceği, yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği belirtilmiştir. Aynı kanunun 56'ncı maddesinde yıllık izin sürelerinin; işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunluluğu, bölünemeyeceği ve izinlerin kullandırılmasıyla ilgili Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından çıkarılan “Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği” ne uygun olarak kullandırılacağı belirtilmiştir.

İdaremiz her yılın başında yıllık izin planlaması yapılması amacıyla; çalışan bütün personelden yıllık izin planlama formu ile beyan almaktadır. Söz konusu durumlar ışığında yıllık izinlerin kullandırılması konusu, işçi ve işveren için aynı oranda bağlayıcı olmakla birlikte idaremiz yıllık izinlerin kullandırılması hususunda yıllık izin planlaması süreci işlemlerine ve ilgili mevzuata uymaya devam edecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak her ne kadar kamu idaresi cevabında yıllık izinlerin kullandırılması konusunun işçi ve işveren için aynı oranda bağlayıcı olduğu ifade edilmiş ise de Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nin “İzin İsteği ve Verilmesi” başlıklı 8 inci maddesinin ilgili kısmında aynen yer alan “İzin kurulu veya işveren, işçinin istediği izin kullanma tarihi ile bağlı değildir.” hükmü amir olup, idareye işçinin rızasına bağlı olmayan bir takdir hakkı sunmaktadır.

Bu gerekçeyle işçisine yıllık ücretli iznini hak ettiği tarihten itibaren kullandırmak, işverenin sadece yetkisi değil aynı zamanda bir yükümlülüğüdür. O nedenle işveren işçisini, işçi istemese bile, ücretli izne gönderebilir.

Kaldı ki bulgu konusu somut olayda, idare kamu işvereni olması sebebiyle sadece İş Kanunu ve konuyla ilgili tali mevzuata değil, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine de tabidir. Bu nedenle kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılabilmesini tesis etmek adına, idarenin mevzuatın verdiği yetkilerini kullanması, birikmiş yıllık izni bulunan işçilerin rızaları aranmaksızın izne çıkarılmak suretiyle birikmiş yıllık izinlerin kısa sürede eritilmesinin gerekli olduğu değerlendirilmektedir. Aksi halde idare, işçilerin emeklilik vs. sebeplerle iş akitlerinin sona ermesi halinde normal koşullarda katlanmak

zorunda olmadığı ilave ve büyük bir mali külfete katlanmak zorunda kalacaktır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

8. EKLER**EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI****DENİZLİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2017 YILI BİLANÇOSU**

AKTİF HESAPLAR		2017 YILI	PASİF HESAPLAR		2017 YILI
I	DÖNEN VARLIKLAR	276.330.196,5	III	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	56.569.257,08
A	Hazır Değerler	63.449.257,86	A	Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	0,00
1	Kasa Hesabı	0,00	1	Banka Kredileri Hesabı	0,00
2	Alınan Çekler Hesabı	0,00	2	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	0,00
3	Banka Hesabı	61.947.049,85	3	Cari Yılda Ödenecek Tahviller Hesabı	0,00
4	Verilen Çekler Ve Gönderme Emirleri Hesabı	0,00	4	Kısa Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı	0,00
5	Proje Özel Hesabı	545.892,84	B	Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	0,00
6	Döviz Hesabı	0,00	1	Cari Yılda Ödenecek Dış Mali Borçlar Hesabı	0,00
7	Döviz Gönderme Emirleri Hesabı (-)	0,00	C	Faaliyet Borçları	3.721.704,19
8	Diğer Hazır Değerler Hesabı	0,00	1	Bütçe Emanetleri Hesabı	3.721.704,19
9	Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabı	956.315,17	2	Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabı	0,00
B	Menkul Kıymet ve Varlıklar	0,00	D	Emanet Yabancı Kaynaklar	17.336.955,95
1	Menkul Varlıklar Hesabı	0,00	1	Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	5.612.161,17
2	Diğer Menkul Kıymet Ve Varlıklar Hesabı	0,00	2	Emanetler Hesabı	11.724.794,78
C	Faaliyet Alacakları	48.249.909,35	E	Alınan Avanslar	0,00
1	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	18.976.881,54	1	Alınan Sipariş Avansları Hesabı	0,00
2	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	26.543.276,59	2	Alınan Diğer Avanslar Hesabı	0,00
3	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar	1.139.292,39	F	Ödenecek Diğer Yükümlülükler	3.129.832,67
4	Verilen Depozito Ve Teminatlar Hs.	1.590.458,83	1	Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabı	2.298.501,91
5	Diğer Faaliyet Alacakları	0,00	2	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri	775.239,37
D	Kurum Alacakları	1.995.021,32	3	Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına	54.859,11
1	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar	0,00	4	Kamu İdareleri Payları Hesabı	1.232,28
2	Takipteki Kurum Alacakları Hesabı	0,00	5	Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş Veya	0,00
3	Diğer Kurum Alacakları Hesabı	1.995.021,32			

E	Diğer Alacaklar	278.549,54	G	Borç Ve Gider Karşılıkları	32.380.764,27
1	Kişilerden Alacaklar Hesabı	278.549,54	1	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	32.280.764,27
F	Stoklar	14.369.551,97	2	Diğer Borç Ve Gider Karşılıkları Hesabı	100.000,00
1	İlk Madde Ve Malzeme Hesabı	14.369.551,97	H	Gelecek Aylara Ait Gelirler	0,00
2	Ticari Mallar Hesabı	0,00	1	Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı	0,00
3	Diğer Stoklar Hesabı	0,00	2	Gider Tahakkukları Hesabı	0,00
G	Ön Ödemeler	920.237,22	I	Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	0,00
1	İş Avans Ve Kredileri Hesabı	0,00	1	Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabı	0,00
2	Personel Avansları Hesabı	0,00	2	Sayım Fazlaları Hesabı	0,00
3	Bütçe Dışı Avans Ve Krediler Hesabı	920.237,22	3	Diğer Çeşitli Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	0,00
4	Akreditifler Hesabı	0,00	IV	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	1.120.873.634,67
5	Mahsup Dönemine Aktarılan Avans Ve	0,00	A	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	752.547.273,22
6	Proje Özel Hesabından Verilen Avans Ve	0,00	1	Banka Kredileri Hesabı	730.770.976,10
7	Doğrudan Dış Proje Kredi Kullanımları	0,00	2	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	21.776.297,12
H	Gelecek Aylara Ait Varlıklar	0,00	3	Tahviller Hesabı	0,00
1	Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı	0,00	4	Uzun Vadeli Diğer İç Mali Borçlar Hesabı	0,00
I	Diğer Dönen Varlıklar	147.067.669,24	B	Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	0,00
1	Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı	147.067.669,24	1	Dış Mali Borçlar Hesabı	0,00
2	İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı	0,00	C	Diğer Borçlar	42.192,90
3	Sayım Noksanları Hesabı	0,00	1	Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	42.192,90
II	DURAN VARLIKLAR	3.084.845.560,59	2	Kamuya Olan Ertelenmiş Veya	0,00
A	Menkul Kıymet Ve Varlıklar	0,00	D	Alınan Avanslar	0,00
1	Menkul Varlıklar Hesabı	0,00	1	Alınan Sipariş Avansları Hesabı	0,00
2	Diğer Menkul Kıymet Ve Varlıklar Hesabı	0,00	2	Alınan Diğer Avanslar Hesabı	0,00
B	Faaliyet Varlıkları	522.847,82	E	Borç Ve Gider Karşılıkları	8.384.904,73
1	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	0,00	1	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	7.984.904,73
2	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar	522.847,82	2	Diğer Borç Ve Gider Karşılıkları Hesabı	400.000,00
3	Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	0,00	F	Gelecek Yıllara Ait Gelirler	359.899.263,82
C	Kurum Alacakları	10.500.000,00	1	Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı	547.724,37

1	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar	10.500.000,00	2	Gider Tahakkukları Hesabı	359.351.539,45
D	Mali Duran Varlıklar	103.379.460,73	G	Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	0,00
1	Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler	55.129.713,18	1	Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar Hesabı	0,00
2	Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan	65.909.747,55	V	ÖZKAYNAKLAR	2.183.732.865,34
3	Sermaye Taahhütleri Hesabı (-)	-17.660.000,00			
E	Maddi Duran Varlıklar	2.970.436.666,51	A	Net Değer Hesabı	2.573.971.745,03
1	Arazi Ve Arsalar Hesabı	2.406.596.199,94	1	Net Değer Hesabı	2.573.971.745,03
2	Yeraltı Ve Yüzerüstü Düzenleri Hesabı	110.356.799,52	B	Yeniden Değerleme	0,00
3	Binalar Hesabı	184.132.787,88	1	Yeniden Değerleme Farkları Hesabı	0,00
4	Tesis, Makine Ve Cihazlar Hesabı	28.130.240,70	C	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	55.345.104,14
5	Taşıtlar Hesabı	94.256.623,30	1	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	55.345.104,14
6	Demirbaşlar Hesabı	16.943.458,82	D	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	-216.005.664,74
7	Diğer Maddi Duran Varlıklar Hesabı	0,00	1	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	-216.005.664,74
8	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-65.683.929,63	E	Dönem Faaliyet Sonuçları	-229.578.319,09
9	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	192.564.785,98	1	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	0,00
10	Yatırım Avansları Hesabı	3.139.700,00	2	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı	-229.578.319,09
F	Maddi Olmayan Duran Varlıklar	0			
1	Haklar Hesabı	22.186.338,94			
2	Özel Maliyetler Hesabı				
3	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-22.186.338,94			
G	Gelecek Yıllara Ait Giderler	0,00			
1	Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı	0,00			
H	Diğer Çeşitli Duran Varlıkları	6.585,53			
1	Elden Çıkarılacak Stoklar Ve Maddi Duran	233.563,29			
2	Diğer Çeşitli Duran Varlıklar Hesabı	0,00			
3	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-226.977,76			
	AKTİF TOPLAM	3.361.175.757,09		PASİF TOPLAM	3.361.175.757,09
9	NAZIM HESAPLAR	711.895.558,09	9	NAZIM HESAPLAR	711.895.558,09
90	Ödenek Hesapları	0,00	90	Ödenek Hesapları	0,00
900	Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabı	0,00	900	Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabı	0,00
901	Bütçe Ödenekleri Hesabı	0,00	901	Bütçe Ödenekleri Hesabı	0,00
905	Ödenekli Giderler Hesabı	0,00	905	Ödenekli Giderler Hesabı	0,00
906	Mahsup Dönemine Aktarılan	0,00	906	Mahsup Dönemine Aktarılan	0,00

	Kullanılacak			Kullanılacak	
907	Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler	0,00	907	Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler	0,00
91	Nakit Dışı Teminatlar	105.241.329,37	91	Nakit Dışı Teminatlar	105.241.329,37
910	Teminat Mektupları Hesabı	103.789.546,37	910	Teminat Mektupları Hesabı	0,00
911	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	0,00	911	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	103.789.546,37
912	Kişilere Ait Menkul Kıymetler Hesabı	0,00	912	Kişilere Ait Menkul Kıymetler Hesabı	0,00
913	Kişilere Ait Menkul Kıymet Emanetleri Hesabı	0,00	913	Kişilere Ait Menkul Kıymet Emanetleri Hesabı	0,00
914	Verilen Teminat Mektupları Hesabı	1.451.783,00	915	Verilen Teminat Mektupları Karşılığı Hesabı	1.451.783,00
92	Taahhüt Hesapları	413.231.968,79	92	Taahhüt Hesapları	413.231.968,79
920	Gider Taahhütleri Hesabı	413.231.968,79	920	Gider Taahhütleri Hesabı	0,00
921	Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	0,00	921	Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	413.231.968,79
99	Diğer Nazım Hesaplar	193.422.259,93	99	Diğer Nazım Hesaplar	193.422.259,93
999	Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı	0,00	999	Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı	193.422.259,93
990	Kiraya Verilen Duran Varlıklar	193.422.259,93	990	Kiraya Verilen Duran Varlıklar	0,00
	TOPLAM	711.895.558,09		TOPLAM	711.895.558,09
	AKTİF GENEL TOPLAM	4.073.071.315,18		PASIF GENEL TOPLAM	4.073.071.315,18

2017 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

	TUTAR
GİDERİN TÜRÜ	
Personel Giderleri	44.600.924,37
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	6.622.558,90
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	546.215.420,34
Faiz Giderleri	214.102.742,87
Cari Transferler	13.411.125,70
Sermaye Transferleri	1.500.000,00
Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	39.601.239,86
Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	5.658.279,47
Amortisman Giderleri	18.602.940,71
İlk Madde ve Malzeme Giderleri	23.083.718,45
Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	662.474,73
Diğer Giderler	1.080.901,78

GİDERLER TOPLAMI	915.142.327,18
GELİRİN TÜRÜ	
Vergi Gelirleri	13.567.279,18
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	82.834.953,86
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	13.521.748,40
Diğer Gelirler	510.215.580,81
Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	65.424.445,84
GELİRLER TOPLAMI	685.564.008,09
FAALİYET SONUÇLARI TOPLAMI	- 229.578.319,09