



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İZMİR BALÇOVA BELEDİYESİ

2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	14
8.	EKLER.....	67

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Duran Varlıkların Değerini Artırıcı Nitelikte Harcamalar.....	15
Tablo 9: Şirkete Aktarılan Sermaye Tutarları	17
Tablo 10: Yapılandırılan ve Vadesi Geçen Vergi ile SGK Borçları	22
Tablo 11: Borç Stok Tutarı Hesabında Dikkate Alınacak Hesap Alanları ve Borç Stok Toplamı	46
Tablo 12: Borçlanma Limiti Aşım Miktarı	47
Tablo 13: 21/f ve 22/d Doğrudan Temin Limitleri	48
Tablo 14: Tahsilat Oranı Düşük Olan Gelirler.....	59

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Gider Kaydedilmesi
2. Ekonomik Değer Taşıyan Bazı Yazılımların Haklar Hesabında Takip Edilmemesi
3. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması ve Belediye Şirketinin Sermaye Artırımlarının Usulüne Uygun Yapılmaması
4. Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Sosyal Güvenlik Borçlarının Mali Tablolarda Eksik Tutarlarla Yer Alması
5. Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması
6. Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Belediye Mülkiyetinde Bulunan Bazı Taşınmazların Dernek ve Vakıflara Tahsis Edilmesi
2. Belediyenin Mülkiyetinde Olmayan Taşınmazların Aynı Sermaye Olarak Belediye Şirketine Verilmesi
3. Tamamı Belediyenin Mülkiyetinde Olmayan Taşınmaz İçin İntifa Hakkı Tesisi Suretiyle İhale Yapması
4. Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Süre Sınırına Uyulmaması
5. Taşınmaz ile İlgili İşlemlerin İlgili Birim Tarafından Takibinin Yapılmaması
6. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
7. Taşınmazların İhalesiz ve Düşük Bedellerle Özel Şirketlere Kiraya Verilmesi
8. Taşınmaz Kira Sözleşmelerinin Noter Tasdikli Olmaması
9. Belediye Sınırları İçerisinde Yapılmış Olan Kamulaştırma İşlemlerine İlişkin Bilgilerin Tapu İdaresinden Alınmaması
10. Borç Stok Tutarının Hatalı Tespit Edilmesi ve Borçlanma Limitinin Aşılması

11. Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulüyle Yapılan Mal, Hizmet Alımlarının ve Yapım İşlerinin Yasal Sınırı Aşması ve Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşünün Alınmaması
12. Doğrudan Temin Suretiyle Hizmet Alımı ve Yapım İşi Ödeme Belgelerinde Hakediş Raporlarının Bulunmaması
13. Ödül Amaçlı Dağıtılmak Üzere Alınan Notebook ve Tabletlerin Belediye Sosyal Hizmet ve Yardım Esasları Yönetmeliği'ne Uygun Olarak Dağıtılmaması
14. Personel Giderlerinin Kanun İle Belirlenen Sınırı Aşması
15. İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanunun Öngördüğü Şekilde Kullanılmaması
16. Kurum Personeline İkramiye Ödenmesinde Performans Kriterlerinin Belirlenmemesi
17. Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
18. Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelini Oluşturan Gelir Kalemlerinden Bazılarının Tahakkuk Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Gerçekleşmesi
19. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarının İlgili Kuruma Gönderilmemesi
20. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması
21. Yeniden Değerleme Oranı Kadar Artırılması Gereken Bazı Vergi ve Harçların Güncellenmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Balçova Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanunlarda kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları diğer ilgili kanun ve yönetmeliklerde de düzenlenmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımından ibarettir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması da hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm

ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'a göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Balçova Belediyesinin karar organı olan Balçova Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 25 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Balçova Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı birim bulunmamaktadır. Başkana bağlı, memurlar arasından atanan üç adet başkan yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 11 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	240	101
Sözleşmeli Personel	-	7
Kadrolu İşçi	112	91
Geçici İşçi	-	11
Toplam	352	210
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	244

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 1 adet şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

Balçova Belediyesinin 2020 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek ve olağan Üstü Verilen	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	-	27.300.000,00	-	(+)4.308.903,22 (-)502.076,90	31.106.826,32	30.899.033,75	207.792,57	-
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	-	4.822.000,00	-	(+)398.150,02 (-)104.549,02	5.115.601,00	4.996.031,030	119.569,70	-
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	-	44.343.000,00	5.603.000,00	(+)6.447.019,59 (-)6.470.458,07	49.922.561,52	49.034.463,89	888.097,63	-
04	Faiz Giderleri	-	-	-	-	-	-	-	-
05	Cari Transferler	-	6.193.000,00	1.927.000,00	(+)4.054.527,90 (-)746.266,20	11.428.261,70	11.397.942,70	30.319,00	-
06	Sermaye Giderleri	-	2.841.000,00	400.000,00	(+)3.136.827,84 (-)1.021.078,38	5.356.749,46	3.134.750,02	2.221.999,44	-
07	Sermaye Transferleri	-	1.000,00	-	(-)1.000,00	-	-	-	-
08	Borç Verme	-	-	-	-	-	-	-	-
09	Yedek Ödenek	-	9.500.000,00	-	(-)9.500.000,00	-	-	-	-
Toplam		-	95.000.000,00	7.930.000,00	(+)18.345.428,57 (-)18.345.428,57	102.930.000,00	99.462.221,66	3.467.778,34	-

Balçova Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 95.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden yoktur. Yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2020 yılı ödenek toplamı 102.930.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 99.462.221,66 TL Bütçe Gideri yapılmış, 3.467.778,34 TL ödenek iptal edilmiş, kalan tutar olmadığından 2021 yılına devretmemiştir.

Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)	Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%)
01- Vergi Gelirleri	36.186.000,00	29.122.423,78	691.969,30	28.930.454,48	80	35
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	4.137.000,00	13.615.626,55	21.501,82	13.594.124,73	328	4
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	1.271.000,00	576.894,10	-	576.894,10	45	1
05- Diğer Gelirler	31.226.000,00	38.716.346,05	129.866,68	38.586.479,37	124	30
06- Sermaye Gelirleri	30.203.000,00	1.139.566,45	-	1.139.566,45	4	29

08-Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-	-
09- Red ve İadeler	-93.000,00	-	-	-	-	%1
Toplam	102.930.000,00	83.170.856,93	843.337,80	82.327.519,13	80	

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri % 80 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%80) beklenenin altında, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%328) beklenenin çok üstünde, sermaye gelirleri ise (%4) beklenenin çok altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)	Bütçe Giderleri İçindeki Payı (%)
01- Personel Giderleri	31.106.826,32	30.899.033,75	99	30
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	5.115.601,00	4.996.031,30	98	5
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	49.922.561,52	49.034.463,89	98	48
04- Faiz Gideri	-	-	-	-
05- Cari Transferler	11.428.261,70	11.397.942,70	99	11
06- Sermaye Giderleri	5.356.749,46	3.134.750,02	59	3
07- Sermaye Transferleri	1.000,00	1.000,00	100	100
08- Borç Verme	-	-	-	-
09- Yedek Ödenekler	9.500.000,00	9.500.000,00	100	9
Toplam	102.930.000,00	99.462.221,66	97	

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri % 97 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar aşılmamıştır.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2019 yılının 2018 yılına, 2020 yılının 2019 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	21.933.750,94	26.742.660,55	29.122.423,78	21	8
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	5.838.126,46	2.999.956,96	13.615.626,55	-48	53
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	0	5.970.511,43	576.894,10	100	-90
Diğer Gelirler	30.462.259,23	28.250.445,29	38.716.346,05	-7	37
Sermaye Gelirleri	40.968.499,52	28.000,00	1.139.566,45	-99	4000
Toplam	99.202.636,15	63.991.574,23	83.170.856,93	-35	30
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	2.190.640,40	444.491,99	843.337,80	-79	89
Net Toplam	97.011.995,75	63.547.082,24	82.327.519,13	-28	30

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 18.780.436,89 TL'lik (%30) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 5.393.617,33TL (%90) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 2.379.76,23TL (%8), diğer gelirlerde 10.465.900,76TL (%37) ve sermaye gelirlerinde 1.111.566,45TL (%4000) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin artması sonucu arttığı anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	23.760.697,07	27.206.671,71	30.899.033,75	14	13
SGK Devlet Prim Giderleri	3.978.147,6	4.382.586,99	4.996.031,30	10	14
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	37.349.267,59	43.429.657,65	49.034.463,89	16	12
Faiz Giderleri	-	-	-	-	-
Cari Transferler	4.924.940,9	6.563.931,67	11.397.942,7	33	73
Sermaye Giderleri	1.472.638,06	1.815.173,32	3.134.750,02	23	72
Sermaye Transferleri	-	-	-	-	-
Toplam	71.485.691,22	83.398.021,34	99.462.221,66	16	19

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 16.064.200,06 TL (%19) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında personel giderlerinin 3.692.362,04TL (%13), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 613.444,31TL (%14) arttığı görülmektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde 5.604.806,24TL'lik (%12), sermaye giderlerinde 1.319.576,70TL'lik (%72) bir artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 103.417.123,87 TL, Faaliyet Geliri 98.475.776,24 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise - 4.841.347,63 TL olarak gerçekleşmiştir.

Balçova Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	AGAMEMNON TERMAL TURİZM İNŞAAT SANAYİ TİCARET ANONİM ŞİRKETİ	177.221.600,00	177.221.600,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi

sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali 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. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Balçova Belediyesinin iç kontrol sistemi hakkında bilgi edinilmesi amacıyla; ilgili mevzuat, kurum faaliyet raporu ve düzenlilik denetim rehberinde yer alan iç kontrol sistemi değerlendirme formu esas alınarak yapılan inceleme sonucunda iç kontrol sistemi ile ilgili olarak tespit edilen hususlar aşağıda belirtilmiştir.

- Belediyenin organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmesi için çalışmalar başlatılmış ancak tamamlanamamıştır. Belediyenin organizasyon şeması olmakla birlikte ve buna bağlı

olarak fonksiyonel görev dağılımı sadece müdürlükler bazında (müdürlüklerin görev ve yetkilerinin belirlenmesi) belirlenmiştir. Personelin görevlerini ve bu görevlere ilişkin yetki ve sorumluluklarını kapsayan görev dağılım çizelgesi oluşturulmamış ve personele bildirilmemiştir.

- Belediye'nin faaliyetlerine ait iş akış süreçleri, mali hizmetler müdürlüğü, zabıta müdürlüğü ve fen işleri müdürlüğüne ait belirli işlemler için hazırlanmıştır. İdarenin diğer faaliyetlerine ilişkin iş akış süreçleri oluşturma çalışmaları devam etmektedir. İş akış süreçlerindeki imza ve onay mercileri belirlenmemiş ve personele duyurulmamıştır.
- Yetki devirleri ve sınırlarının yazılı olarak belirlenmesine ilişkin bir çalışma yapılmamıştır.
- Belediye yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini dikkate almamaktadır. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği Standart 9 kapsamında; hata, eksiklik, yanlışlık, usulsüzlük ve yolsuzluk risklerini azaltmak için faaliyetler ile mali karar ve işlemlerin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrolü için görevler farklı kişilere verilmemiştir. Yöneticiler risklerin farkında değildir ve gerekli önlemleri almamıştır.
- Kamu İç kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.
- Belediyede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmamaktadır.
- Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiş ve kurum çalışanlarına duyurulmamıştır.
- Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.
- Belediyede ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planlaması yapılmamıştır.
- 2020- 2024 Stratejik planı, 5018 sayılı Kanun, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Belediyeler için hazırlanan Stratejik Planlama Rehberine uygun olarak hazırlanmıştır. Stratejik Plan hazırlık çalışmaları belediye başkanı başkanlığında, tüm birimlerin aktif katılım ve katkılarıyla strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde yürütülmüş ve belediyenin kendi çalışanları tarafından hazırlanmıştır. Stratejik planının hazırlanması için hizmet alımı yapılmamıştır.
- Belediye 2020 performans programını içerik olarak mevzuata uygun hazırlamıştır. Performans programı idarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların

kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içermektedir. Belediyenin bütçesi performans hedefleri ve faaliyetlerle ilişkilendirilmiştir. Belediye, bütçesi ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırarak 2020-2024 stratejik planını oluşturmuştur.

- Belediye kurumsal riskleri ve iç kontrol risklerini belirlememiştir.
- Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulma çalışmaları başlatılmış ancak tamamlanmamıştır. Belediyenin iç kontrol ve ön mali kontrol işlemleri yönergesi bulunmamaktadır. Ancak İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda yer alan limitleri aşan tüm taahhüt ve sözleşme tasarıları ön mali kontrole tabi tutulmaktadır. Ön Mali Kontrolün yapılabilmesi için 23.01.2017 tarih ve 404 sayısı ile Belediye Başkanı tarafından iki adet mali hizmetler personeli görevlendirilmiştir.Ön mali kontrole gönderilmeyen taahhüt ve sözleşme tasarıları var ise bu durum üst yönetime raporlanamamaktadır. Ön mali kontrol sonucunda uygun görüş verilmediği halde harcama yetkilileri tarafından gerçekleştirilen mali işlemler bulunmamaktadır. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda yer alan ve ön mali kontrole tabi mali karar ve işlemlerin dışında ön mali kontrole tabi karar ve işlemler belirlenmemiştir.Ön mali kontrol görevini yürüten personelin mali işlem sürecinde görev almasını engelleyen herhangi bir önlemler alınmamıştır.
- Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak etkin bir yönetim bilgi sistemi bulunmamakla birlikte, belediye tarafından veri toplanmasına yönelik kullanılan çeşitli bilişim sistemleri kullanılmakta, sistemlerin bilgi ve rapor üretmesine yönelik çalışmalar devam etmektedir.
- 5018 Sayılı Kanun kapsamında, belediye başkanı ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, içerik olarak mevzuata uygun hazırlanan idare faaliyet raporu belediyenin web sitesinde yayımlanmıştır. İdare faaliyet raporu, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak hazırlanmış olup faaliyet sonuçlarını ve değerlendirmelerini içermektedir.
- Kurumda veri kayıt ve dosyalama sistemi mevcut değildir.
- Mevcut bilgi yönetim sistemleri bilgi güvenliğini ve yedekleme gerekliliklerini sağlayacak şekilde dizayn edilmemiştir.

- Sistem verilerin güvenliğini ve korunmasını sağlayamamaktadır. Verilerin, yedekleme ve yeniden yükleme işlemlerini yerine getirmek veya getirilmesini sağlamak, yedeklerin güvenli bir şekilde korunması için gereken tedbirler alınmamıştır.
- İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu kurulmamıştır.
- Belediyede iç denetim birimi ve iç denetçi bulunmamaktadır.
- Üst yönetici ve harcama birimleri iç kontrol güvence beyanını imzalamıştır.
- İç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetimi üst yönetim ve kurum personeli tarafından sahiplenilmemiştir.

Balçova Belediyesi bünyesinde iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde iç kontrol mevzuatı gereklerinin önemli ölçüde yerine getirilmediği görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İzmir Balçova Belediyesi 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Gider Kaydedilmesi

Kurumun aktifinde kayıtlı duran varlıkların değerini, kullanım süresini ve hizmet kalitesini artıracak şekilde yapılan harcamaların, duran varlıkların değerine ilave edilmesi gerekirken, doğrudan gider kaydedildiği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Maddi Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamalar" başlıklı 27'nci maddesinde;

"Maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyet, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilir ve amortisman hesaplamasında dikkate alınır. Bunların dışında maddi duran varlıklar için yapılan her türlü normal bakım ve onarım harcamaları gider olarak kaydedilir." denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Maddi Duran Varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin düzenlendiği 187'nci maddesinde bir varlık için yapılan harcamaların varlığın iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin artırılması sonucunu doğurması durumunda amortisman hesaplamasının varlığın yeni değeri üzerinden yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Buna göre, kamu idaresinin kullanımında bulunan duran varlıklar edinme tarihindeki maliyet bedelleri ile duran varlık hesaplarına kaydedilmelidir. Söz konusu varlıkların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin artırılması amacı ile yapılan değer artırıcı harcama tutarlarının da bu varlıkların kayıtlı değerlerine ilave edilmesi gerekmektedir. Söz

konusu varlıkların giderleştirilmesi ise, kendilerinden beklenen yararlanma süresi içerisinde amortisman ayırmak sureti ile yapılmalıdır.

Diğer yandan, amortisman ve tükenme paylarına ilişkin açıklamaların yer aldığı 47 sıra nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 6'ncı maddesinde;

“... (2) Ancak, maliyet bedeli, 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan *Taşınır Mal Yönetmeliğinin* eki listede yer alan dayanıklı taşınırların her biri için 14.000 TL'yi, 13/9/2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan *Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte* yer alan taşınmazlar için 34.000 TL'yi aşmayan duran varlıklar ile tutarına bakılmaksızın *Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranı % 100 olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle maliyet bedeli bu tutarlara kadar olan duran varlıklar, hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilir.*

(3) *Hesaplarda kayıtlı duran varlıklar için yapılan harcamalardan yukarıda belirtilen limitleri aşanlar değer artırıcı harcama olarak kabul edilir.*” denilmektedir.

Buna göre, taşınırlar için yapılan ve 14.000,00 TL'yi aşan harcamalar ile taşınmazlar için yapılan ve 34.000,00 TL'yi aşan harcamaların değer artırıcı harcama olarak kabul edilmesi gerekmektedir.

2020 yılı içerisinde duran varlıkların değerini artırıcı nitelikte 34.000 TL'yi aşan harcamalar aşağıda tabloda gösterilmiştir.

Tablo 8: Duran Varlıkların Değerini Artırıcı Nitelikte Harcamalar

Gider Kodu	Gider Hesap Adı	Gider Tutarı
630.03.08.01.90	Diğer Hizmet Binası Bakım ve Onarım Giderleri	191.805,10 TL
630.03.08.06.01	Yol Yapım Bakım ve Onarım Giderleri	251.164,54 TL
	TOPLAM	442.969,64 TL

2020 yılı içerisinde belediyeye ait duran varlıklar için ömürlerini uzatacak ve verimlerini artıracak şekilde toplam 442.969,64 TL tutarında bakım onarım harcaması yapılmış olup, harcama tutarlarının ait oldukları varlıkların değeri ile ilişkilendirilmeksizin 630 Giderler Hesabına kaydedilerek giderleştirilmesi, mali tablolarda 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenler ile

252 Binalar Hesaplarının bu tutar kadar noksan; 630 Giderler Hesabının ise, aynı tutar kadar fazla görünmesine yol açmaktadır.

BULGU 2: Ekonomik Değer Taşıyan Bazı Yazılımların Haklar Hesabında Takip Edilmemesi

Maddi olmayan duran varlık niteliğinde olan bazı yazılımların 260 Haklar Hesabında izlenmeyip doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 210'uncu maddesinde, 260 Haklar Hesabının bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Adı geçen Yönetmelik'in 214'üncü maddesine göre, hakların maliyet bedellerinin, kullanılabilecekleri süre içerisinde yok edilmesini izlemek için 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılması gerekmektedir.

04.11.2015 tarihli ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 6'ncı maddesinde, Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranının %100 olduğu belirtilmiştir. Yani, haklar hesabında takip edilen maddi olmayan duran varlıklar, hesaplara alındığı yıl sonunda tamamen amorti edilmelidir.

Yapılan inceleme sonucunda, toplam 454.232,46 TL maliyet değerindeki yazılım alımlarının 260 Haklar Hesabına kaydedilmeyip doğrudan 630.03.07.02.01 Giderler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Satın alınan yazılım ve lisansların doğrudan giderleştirilmesi sonucunda, yıl sonu bilançosunda 260 Haklar Hesabı ve 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabında 454.232,46 TL eksik gösterilmek suretiyle hataya neden olunmuştur.

BULGU 3: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması ve Belediye Şirketinin Sermaye Artırımlarının Usulüne Uygun Yapılmaması

Belediyenin, aynı sermaye artışına esas bedellerin Asliye Ticaret Mahkemesi tarafından belirlenmemesi, bedel belirlemesi yapılan aynı sermaye artışlarının muhasebe kayıtlarına alınmaması ve hacizli taşınmazın aynı sermaye tutarının muhasebe kayıtlarından çıkarılmaması

nedeniyle 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki kayıtlı tutarın gerçeği yansıtmadığı tespit edilmiştir.

a) Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabının hatalı olması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabını düzenleyen 181'inci maddesinde, bu hesabın mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar ile bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in “*Hesaba ilişkin işlemler*” başlıklı 182'nci maddesinde, mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değeri ile bu hesaba kaydedileceği ve sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların, mal ve hizmet üreten ilgili kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılıklı olarak yer alan tutarlara eşit olması gerektiği belirtilmiştir.

Yönetmelik'in devam eden 183'üncü maddesinde ise 241 hesabına hangi durumlarda borç ve alacak kaydı yapılacağı düzenlenmiş olup; nakden verilen sermayenin bir taraftan bu hesaba borç, 103 veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedileceği, duran varlıklar içinde yer alan taşınır ve taşınmaz mallardan sermayeye eklenmek amacıyla mal ve hizmet üreten kuruluşlara verilenlerin, bir taraftan net değeri bu hesaba, ayrılan amortisman tutarı ilgili amortisman hesabına borç, varlığın kayıtlı değeri ise ilgili duran varlık hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Balçova Belediyesinin, sermayesinin tamamına sahip olduğu şirketine yıllar itibariyle aktarılan sermaye tutarları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 9: Şirkete Aktarılan Sermaye Tutarları

Sermaye artırımına esas meclis kararı	Konulan sermaye	Sermaye tutarı(TL)	Muhasebe Kayıtlarına Yansıtılmama Sebebi
04.06.2018 tarihli 39 numaralı Meclis Kararı	Ayni sermaye	400.000,00 TL.	Belediye tarafından takibi yapılmadığı için muhasebe kayıtlarına alınmamıştır
04/03/2019 tarihli 14 numaralı Meclis Kararı	Ayni sermaye	202.285,00 TL	Belediye tarafından takibi yapılmadığı için muhasebe kayıtlarına alınmamıştır
19.04.2019 tarihli 35 numaralı Meclis Kararı	Ayni sermaye	257.142,00	Belediye tarafından takibi yapılmadığı için muhasebe kayıtlarına alınmamıştır

13.06.2019 tarihli 47 numaralı Meclis Kararı	Ayni sermaye	411.428,00	Belediye tarafından takibi yapılmadığı için muhasebe kayıtlarına alınmamıştır
02/09/2019 tarihli 54 numaralı Meclis Kararı	Ayni sermaye	486.230,00 TL	Belediye tarafından takibi yapılmadığı için muhasebe kayıtlarına alınmamıştır
10.10.2019 tarihli 68 numaralı Meclis Kararı	Ayni sermaye	Sermaye tutarı belirlenmemiştir	Asliye ticaret mahkemesine değer tespiti amacıyla başvuru yapılmadığı için muhasebe kayıtlarına alınmamıştır.
10.10.2019 tarihli 69 numaralı Meclis Kararı	Ayni sermaye	Sermaye tutarı belirlenmemiştir	Asliye ticaret mahkemesine değer tespiti amacıyla başvuru yapılmadığı için muhasebe kayıtlarına alınmamıştır
02.12.2019 tarihli 90 numaralı Meclis Kararı	Ayni sermaye	Sermaye tutarı belirlenmemiştir	Asliye ticaret mahkemesine değer tespiti amacıyla başvuru yapılmadığı için muhasebe kayıtlarına alınmamıştır.
02.12.2019 tarihli 91 numaralı Meclis Kararı	Ayni sermaye	Sermaye tutarı belirlenmemiştir	Asliye ticaret mahkemesine değer tespiti amacıyla başvuru yapılmadığı için muhasebe kayıtlarına alınmamıştır.
22.06.2020 tarihli 29 numaralı Meclis Kararı	Ayni sermaye	Sermaye tutarı belirlenmemiştir	Asliye ticaret mahkemesine değer tespiti amacıyla başvuru yapılmadığı için muhasebe kayıtlarına alınmamıştır.
10/08/2020 tarihli 48 numaralı Meclis Karar	Ayni sermaye	155.623.600,00 TL	Belediye tarafından takibi yapılmadığı için muhasebe kayıtlarına alınmamıştır
15/10/2015 tarih 72 sayılı karar	Ayni sermaye	4.250.000,00 TL	Belediye tarafından hacizli taşınmazın sermaye artışına konu edilmesi sonucu yapılan işlem yeni bir meclis kararı ile iptal edilmediği ve sermaye azaltım kararı alınmadığı için muhasebe kayıtlarından düşülmemiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 182'nci maddesinde belirtildiği üzere Belediyenin 241 Hesabında yer alan tutar ile ilgili şirketin 500 Sermaye Hesabının birbirini tutması gerekmektedir.

Yapılan incelemede Agamemnon Termal Turizm Anonim Şirketinden alınan 31/12/2020 tarihli şirket bilançosunun 500 Sermaye Hesabının "500.01.001 Balçova Belediyesi" alt kırılımında, 177.221.600,00 TL tutarında kayıt yer almasına rağmen Belediye bilançosunun 241 Hesabında 19.840.900,00 TL tutarında kayıt yer aldığı görülmüştür.

2018-2020 yılları arasında 11 adet meclis kararı ile ayni sermaye artışı yapılması sonucu 6 adet ayni sermayeye konu taşınmaz için toplam 157.380.685,00 TL tutarındaki sermaye artış

kararı muhasebe kayıtlarına alınmamıştır. 5 adet ayni sermayeye konu taşınmaz için ise Asliye Ticaret Mahkemesine değer tespiti amacıyla başvuru yapılmadığı için muhasebe kayıtlarına alınmadığı tespit edilmiştir.

Ayrıca 22.04.2016 tarihinde Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi'nde ilan edilen 541 ada 2666 parseldeki taşınmazın 4.250.000,00 TL tutar ile şirkete ayni sermaye olarak konulmasının belirtilmesine rağmen İzmir 20. İcra Müdürlüğü'nün 14.04.2016 tarihli haciz yazısı ile aynı taşınmaz üzerine tapuya şerh bildirilmiştir. Sermaye artışına konu olan 4.250.000,00 TL tutar şirket bilançosunun 500 sermaye hesabında ve aynı tutar belediyenin mali tablolarında 241 hesap kodunda muhasebeleştirilmiştir. Üzerinde haciz şerhi bulunan malvarlığı unsurlarının şirkete sermaye olarak verilemeyeceğinden dolayı işlemin iptali ve sermaye azaltımı yapılması için yeni bir meclis kararı alınmamış söz konusu tutar ilgili hesapta kayıtlı kalmaya devam etmiştir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının hatalı olduğu tespit edilmiştir.

b) Belediye şirketine ayni sermaye olarak verilen varlıkların değer takdirinin Asliye Ticaret Mahkemesi tarafından yapılmaması

Belediye şirketine ayni sermaye olarak verilen varlıkların değer takdirinin Asliye Ticaret Mahkemesi tarafından atanan bilirkişiler tarafından yapılmadığı tespit edilmiştir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 342'nci maddesinde nakden değerlendirilebilen ve devrolunabilen malvarlığı unsurlarının ayni sermaye olarak şirket sermayesine konulabileceği belirtilmiş, 343'üncü maddesindeyse konulan ayni sermayeye şirket merkezinin bulunacağı yerdeki asliye ticaret mahkemesince atanan bilirkişilerce değer biçileceği hüküm altına alınmıştır. 6102 sayılı Kanun'un 128'nci maddesinde taşınmaz mülkiyetinin veya diğer ayni bir hakkın sermaye olarak konulması hâlinde, şirketin bunlar üzerinde tasarruf edebilmesi için tapu siciline tescilin gerekli olduğu ifade edilmiştir. Sermaye artırımı ile ilgili düzenlemelere de 456 ve 457'nci maddelerde yer verilmiştir.

Yapılan incelemede;

10.10.2019 tarihli 68 numaralı Meclis Kararı ile inciraltı mahallesi 1888 sokak no:57 adresinde bulunan mülkiyeti belediyeye ait satış büfesinin belediye şirketine ayni sermaye olarak verilmesine,

10.10.2019 tarihli 69 numaralı Meclis Kararı ile belediye hizmet binasında bulunan çay ocağının belediye şirketine aynı sermaye olarak verilmesine,

02.12.2019 tarihli 90 numaralı Meclis Kararı ile Korutürk mahallesi, vali hüseyin öğütçen caddesi no:53/1 adresine belediyeye ait kent spor sahası içerisinde bulunan tenis kort ve tesislerinin belediye şirketine aynı sermaye olarak verilmesine,

02.12.2019 tarihli 91 numaralı Meclis Kararı ile Teleferik mahallesi pınar sokak ile metin oktay sokak kesişimindeki park içerisinde pınar sokak no:2/1 adresinde 39,41 m² teras alanı, 3,33 ‘er m² lik 2 adet wc bulunan ve belediye ait 12,45 m²’lik büfenin belediye şirketine aynı sermaye olarak verilmesine,

22.06.2020 tarihli 29 numaralı Meclis Kararı ile belediye mülkiyetindeki Ata Caddesi, no 82/A adresinde bulunan büfenin belediye şirketine aynı sermaye olarak verilmesine,

ilişkin varlıkların değer takdirinin Asliye Ticaret Mahkemesi tarafından atanan bilirkişiler tarafından yapılmadığı tespit edilmiştir.

Aynı sermaye artışı sadece meclis kararı ile yapılabilecek bir işlem değildir. Öncelikle ilgili şirket tarafından sermaye artırımına ilişkin karar alınmalı, aynı zamanda asliye ticaret mahkemesince değer tespiti yapılarak meclis tarafından söz konusu malvarlığının aynı sermaye olarak şirket sermayesine eklenebileceğine karar verilmelidir. Söz konusu değer tespitinden sonra ilgili sermaye artışı muhasebe kayıtlarına alınmalı ve mali tablolarda 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında gösterilmelidir.

Aynı sermayeye ilişkin alınan belediye meclis kararları incelendiğinde, bazı kararlarda aynı sermayenin intifa hakkının devrine ve süresine ilişkin kararlar alınmadığı, ayrıca bu konuda şirket tarafından usule uygun olarak nitelik ve türü belirtilerek ilgili kurulları tarafından alınmış ve Türkiye Ticaret Sicil Gazetesi’nde tescil edilmiş bir aynı sermaye artırım kararı görülmemiştir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle aynı sermaye artırımına ilişkin meclis kararlarında intifa hakkının veya işletme hakkının devri gibi hangi hakları, ne kadar süre ile devrettiğine ilişkin açık ve net bilgilerin yer alması, şirketin bu konuda ilgili kurullarınca karar alması, aynı sermayeye ilişkin varlığın Asliye Ticaret Mahkemesi tarafından değer tespitinin yapılarak Ticaret Sicili Gazetesi’nde yayımlanması, kararın tapuya tescili ve ilgili muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Sosyal Güvenlik Borçlarının Mali Tablolarda Eksik Tutarlarla Yer Alması

Belediyenin yapılandırılan ve vadesi geçen sosyal güvenlik ile vergi borçlarının mali tablolarda eksik tutarlarla izlendiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabına ilişkin “*Hesabın niteliği*” başlıklı 278’inci maddesinde;

“Bu hesap, kanuni süresi içerisinde ödenmeyen vergi ve diğer yükümlülükler ile ertelenen veya taksitlendirilen vergi ve diğer yükümlülüklerin erteleme veya taksitlendirme vadesinin bir yılı aşmayan kısımlarının izlenmesi için kullanılır.

Uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki kamuya olan ertelenmiş veya taksitlendirilmiş borçlar hesabında kayıtlı vergi ve diğer yükümlülüklerden dönem sonunda erteleme veya taksitlendirme süresi bir yılın altına inenler bu hesaba kaydedilir.” denilmektedir.

Aynı Yönetmelik’in 438 Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabına ilişkin “*Hesabın niteliği*” başlıklı 322’nci maddesinde;

“Bu hesap, kamuya olan vergi ve benzeri borçlardan vadesinde ödenmeyip ertelenmiş veya takside bağlanmış olup bir yıldan daha uzun sürede ödenecek olan kısmının izlenmesi için kullanılır.”

“Hesabın işleyişi” başlıklı 323’üncü maddesinde;

“(1) Kamuya olan ertelenmiş veya taksitlendirilmiş borçlar hesabının alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Alacak

1) Kamuya olan vergi ve benzeri borçlardan vadesinde ödenmeyip ertelenmiş veya takside bağlanmış olup bir yıldan daha uzun sürede ödenecek olan kısmı bu hesaba alacak, 36-Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler hesap grubunda yer alan ilgili hesaplara borç kaydedilir.

b) Borç

1) *Bu hesapta kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenler bu hesaba borç, 368Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabına alacak kaydedilir.*” hükümleri yer almaktadır.

İlgili mevzuat hükümlerine göre; belediyenin vadesi geçmiş, ertelenmiş veya taksitlendirilmiş vergi ve diğer yükümlülüklerinden vadesi bir yıldan daha uzun sürede ödenecek olanların 438 numaralı hesaba, vadesi bir yılı aşmayan kısımların ise 368 numaralı hesaba kaydedilmesi gerekmektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumu ile Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın ilgili birimlerinden alınan resmi yazılar doğrultusunda, Belediyenin ayrıntıları aşağıda tabloda gösterilen toplam 79.499.742,25 TL yapılandırılmış ve vadesi geçmiş borcu bulunmasına rağmen 368-438 numaralı hesaplarında kesin mizanda izlenen toplam tutarın 70.527.325,75 TL olduğu görülmüştür.

Tablo 10: Yapılandırılan ve Vadesi Geçen Vergi ile SGK Borçları

Borçlanılan Kurum	Yararlanılan Kanun	Borç Tutarı (TL)
Hazine ve Maliye Bakanlığı		
	1. 6736 Sayılı Kanun	13.292.710,53
	2. 7020 Sayılı Kanun	2.021.614,94
	3. 7143 Sayılı Kanun	2.927.216,74
	4.7256 Sayılı Kanun	9.830.925,74
	5. Vadesi Geçmiş Vergi Borcu	2.914.422,15
(Ara Toplam 1):		30.986.890,10
Sosyal Güvenlik Kurumu	1. 7020 Sayılı Kanun	3.153.666,77
	2. 7056 Sayılı Kanun	31.975.561,64
	3. Vadesi Geçmiş Prim Borçları	13.383.623,74
(Ara Toplam 2):		48.512.852,15
Genel Toplam:		79.499.742,25

Bu itibarla; kurumun mali tablolarında 368 Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler ve 438 Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesaplarında toplamda 8.972.416,50 TL eksik tutarların yer aldığı tespit edilmiştir. Mali tablolarının kuruma ait borçların gerçek durumunu tam ve güvenilir şekilde ortaya koyması adına gerekli çalışmaların yapılıp eksik tutarların vadelerine göre ayrıştırılması ve hesaplara girişlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

Belediye tarafından diğer kurumlara tahsis edilmiş arazi, arsa ve binalardan oluşan taşınmazların tahsis işlemlerine ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ve ilgili yardımcı hesaplarda takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin anlatıldığı 187'nci maddesinde; kamu idarelerinin mülkiyetindeki taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ile tahsisli kullanılan taşınmazların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 250 Arazi ve Arsalar Hesabına ilişkin 189'uncu maddesinde; tahsise konu edilen arazi ve arsaların tahsis eden kurum tarafından arazi ve arsaların kayıtlı değeri üzerinden 250 Arazi ve Arsalar Hesabına alacak, 500 Net Değer Hesabına borç kaydedilmesi gerektiği, 252 Binalar Hesabına ilişkin 193'üncü maddesinde; tahsise konu edilen binaların tahsis eden kurum tarafından binaların kayıtlı değeri üzerinden 252 Binalar Hesabına alacak, 500 Net Değer Hesabına borç kaydedileceği; ayrıca binalara ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500 Net Değer Hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortisman Hesabına borç kaydedilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında ise Belediyenin tahsis ettiği taşınmazlar için Yönetmelik gereği yapacağı kayıtlarda kullanacağı hesaplar ilgisine göre; 250.02, 251.02 ve 252.02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar Hesapları ile 500.11 Tahsis Edilen Taşınmazlar Hesabı ve 500.13 Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarları Hesabı olarak belirlenmiştir.

Belediyenin diğer kurumlara tahsis etmiş olduğu taşınmazlara ilişkin tahsis işlemlerinin muhasebeleştirilmemesi nedeniyle mali tablolarda yer alan; 250 Arazi ve Arsalar, 252 Binalar ve 500 Net Değer Hesaplarında hataya sebep olunmuştur.

Mali tabloların taşınmazların mülkiyet ve kullanım durumları hakkında doğru ve güvenilir bilgi sunması açısından, tahsis işlemlerinin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Mahalli İdareler Hesap Planına uygun olarak muhasebeleştirilmesi ve taşınmazların yardımcı hesap kodları itibarıyla izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması

Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin mevzuat hükümlerine uygun olarak tutulması gereken çeşitli formların gerçek durumu yansıtmadığı, taşınmazların değer tespitlerinin yapılmadığı; ilgili taşınmazları ihtiva eden taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmediği tespit edilmiştir.

2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 7'nci maddesine göre; kamu idarelerinin, taşınmazlarıyla ilgili bilgilerini bilgisayarlarında çeşitli formlara kaydederek veya defterlerine yazarak kaydını tutmaları, taşınmazların değer tespitlerini yapmaları ve mali hizmetler biriminin de bu formları konsolide ederek taşınmaz icmal cetvellerini oluşturması gerekmektedir.

Bu hüküm gereğince; Belediye, taşınmazlarını Yönetmelik'e ekli kayıt planına uygun olarak 7'nci maddede belirtilen form ve cetvelleri ("Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu", "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu", "Orta Malları Formu", "Genel Hizmet Alanları Formu", "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu" ve "İcmal Cetveli") kullanarak kaydedecektir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve Kontrol İşlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde, "*Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.*" hükmüne yer verilmiş ve maddenin devamında taşınmazların hangi değer üzerinden kayda alınacağı belirlenmiştir. Maddede tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenemiyorsa rayiç değer üzerinden kayda alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Yine aynı Yönetmelik'in "Mevcut Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemler" başlıklı Geçici 1'inci maddesinde; maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınmaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden geçici olarak muhasebe kayıtlarına alınacağı, daha sonra ilgili birimince fiili envanter çalışması yapılan taşınmazların muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimine verileceği ve son olarak muhasebe biriminin, kayıtlı taşınmazları ilgili

hesaplardan 31.12.2017 tarihi itibarıyla çıkaracağı ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarının yapılacağı düzenlenmiştir.

Yapılan incelemelerde kurum taşınmazlarının kaydının tutulmasına ve taşınmazların bilgisayar kayıtlarının bulunmasına karşın yönetmelik ekinde belirtilen kayıt planına uygun formların eksik doldurulması nedeniyle gerçeği yansıtmadığı görülmüştür. Mali hizmetler müdürlüğü tarafından yönetmelikte belirtilen formlar esas alınarak icmal cetvelleri oluşturulmadığı için taşınmazların envanter ve değerlendirme işlemleri yapılamamıştır, dolayısıyla da muhasebe kayıtları tam anlamıyla fiili durumu yansıtmamaktadır.

Bu kapsamda taşınmazların muhasebe kayıtlarının yukarıda belirtilen şekilde yapılmaması sonucu 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yer Altı Ve Yerüstü Düzenleri, 252 Binalar ve 500 Net Değer/Sermaye hesaplarının gerçek değerleri ile mali tablo ve raporlarda yer almadığı değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Belediye Mülkiyetinde Bulunan Bazı Taşınmazların Dernek ve Vakıflara Tahsis Edilmesi

Belediyenin mülkiyetinde bulunan bazı taşınmazların mevzuata aykırı olarak dernek ve vakıflara tahsis edildiği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Taşınmaz tahsisi*" başlıklı 47'nci maddesine göre; Kamu idareleri, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilmekte ve tahsis edilen taşınmazlar amacı dışında kullanılamamaktadır.

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, 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.”

Hükümleri yer almaktadır.

Yapılan incelemeler neticesinde aşağıda belirtilen taşınmazların, 5393 sayılı Kanun’un 75’inci maddesi hükümlerine aykırı olarak dernek, vakıf ve şirketlere tahsis edildiği tespit edilmiştir;

- 1230 ada 3 parsel Çetin Emeç Mahallesinde bulunan taşınmaz 25 yıllığına vakfın kullanımına tahsis edilmiştir. Belediyenin vakıf ile ortak hizmet projesi kapsamında protokol imzalandığı ancak protokolde taşınmaz tahsisine ilişkin bir hüküm bulunmadığı tespit edilmiştir.
- 1381 ada 1 parsel Teleferik Mahallesinde bulunan taşınmaz protokol ile 5 yıllığına derneğin kullanımına tahsis edilmiştir. Taşınmazın tahsisi için ortak hizmet projesi kapsamında protokol imzalandığı ancak ortak hizmet projesine esas konunun belediyenin görev ve sorumluluk alanlarına giren konulardan biri olmadığı tespit edilmiştir.
- 1394 ada 1 parsel Korutürk Mahallesinde bulunan taşınmaz 29 yıllığına vakfın kullanımına tahsis edilmiştir. İlgili meclis kararında taşınmazın tahsisi için ortak hizmet projesi yapılacağı öngörülmemiştir.
- 419 ada 159 parsel Fevzi çakmak Mahallesinde bulunan taşınmaz 10 yıllığına derneğin kullanımına tahsis edilmiştir. Bu tahsis işlemine esas alınan meclis kararında ortak hizmet projesi yapılacağı öngörülmüş ise de bu hususta dernek ile yapılan bir protokole rastlanmamıştır.
- 1316 ada 5 parsel Mithatpaşa Caddesinde bulunan taşınmaz süresiz olarak derneğin kullanımına tahsis edilmiştir. İlgili meclis kararında taşınmazın tahsisi için ortak hizmet

projesi yapılacağı öngörülmemiştir. Söz konusu derneğin amacı halk sağlığının korunmasına yönelik olsa da taşınmaz tahsisini içeren bir ortak hizmet protokolünün imzalanması gerektiği düşünülmektedir.

Belediyenin kamu yararına çalışan dernek statüsünde dahi olsa dernek ve vakıflarla ortak hizmet projesi yürütebilmesinin ön koşulu, yapılacak olan projenin belediyenin görev ve sorumluluk alanına giren bir husus olmasıdır. Mahalli ve müşterek nitelikte olmayan bir hizmet için ortak hizmet projesi protokolü yapılması 5393 sayılı Kanun'un yukarıda yer alan madde hükmüne aykırılık teşkil edecektir.

Belediye tarafından derneklerden gelen taleplerin ortak hizmet projesi olarak değerlendirilmesi sırasında, söz konusu hizmetin belediyenin görev ve sorumlulukları arasında tanımlanıp tanımlanmadığı ve gerçekleştirilecek ortak hizmet projesinin mahalli müşterek olma niteliği taşıyıp taşımadığı göz önünde bulundurulmalıdır. Zira belediyenin görev ve sorumluluklarının düzenlendiği 5393 sayılı Kanunu'nun 14'üncü maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları sayılırken bu görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi hususu mahalli ve müşterek nitelikte olması şartına bağlanmıştır. Belediyenin görev alanına girmeyen, mahalli ve müşterek olma özelliği taşımayan bir konuda, meclis kararı alınması ve protokol düzenlenmesi, ilgili konuyu ortak hizmet projesi statüsüne taşımayacaktır.

Ortak hizmet projeleri, isminden de anlaşılacağı üzere ortak olarak gerçekleştirilecek bir hizmet projesinin varlığını gerektirmektedir. Bu durumda ortak hizmet gerçekleştirmeye karar veren ve bu hususta protokol imzalayan tarafların her birinin söz konusu ortak hizmet projesi kapsamında yapacakları hizmetleri maddi veya gayri maddi olarak belirlemeleri ve protokolda yer almasını sağlamaları gerekmektedir. Aksi durumda ortak yürütülen bir hizmetten veya projeden bahsetmek mümkün olmayacaktır.

Yapılan incelemede 1381 ada 1 parsel Teleferik Mahallesi'nde bulunan taşınmazın tahsisi konusunda dernek ile yapılan protokolda ortak hizmet projesine esas konunun belediyenin görev ve sorumluluk alanlarına giren konulardan biri olmadığı görülmektedir. Ayrıca protokol belediyeyi, derneğin yapacağı protokol konusu etkinliklerin giderlerinin karşılanması hususunda yükümlülük altına sokmaktadır. Belediyenin tarafı olduğu ortak hizmet projesi protokolünün bu haliyle bir projenin gerçekleştirilmesinden çok, belediye tarafından belirlenen bir derneğe yardım yapılması niteliğinde olduğu anlaşılmaktadır.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçelerden yardım yapılması" başlıklı 29'ncü maddesinin birinci fıkrasında kamu kurumlarınca gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılmayacağı, yardımda bulunulamayacağı veya menfaat sağlanamayacağı düzenlenmiştir. Aynı fıkranın ikinci cümlesinde genel yönetim kapsamında yer alan kurumların bütçelerinde öngörülmesi kaydı ile yukarıda yer alan hususa bir istisna getirilmiş ise de 6360 sayılı Kanun ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'nci maddesine eklenen ek fıkra ile belediyeler bu kapsamdan dahi çıkarılmış ve belediyelerin dernek ve vakıflara yardım yapmasının, menfaat sağlamanın tamamen önüne geçilmiştir.

Hukuka aykırı olarak yapılan usulsüz tahsislerin iptali gerekmektedir.

BULGU 2: Belediyenin Mülkiyetinde Olmayan Taşınmazların Ayni Sermaye Olarak Belediye Şirketine Verilmesi

Balçova Belediyesine, Konak Belediyesi tarafından tahsis edilen taşınmaz ile Orman İşletme Müdürlüğü'nden kiralanan piknik ve mesire alanı üzerine inşa edilen kafeteryanın 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na hükümlerine aykırı olarak ayni sermaye şeklinde belediye şirketine devredildiği tespit edilmiştir.

Sermaye ortaklığı türlerinden olan anonim ortaklıklarda, pay sahibi ortağın en önemli yükümlülüğü taahhütte bulunduğu sermaye koyma borcunu yerine getirmektir. Bu çerçevede sermaye koyma borcu ayni sermaye ve nakdi sermaye olarak yerine getirilebilir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na göre ortaklar tarafından şirkete ayni sermaye konulması mümkün ise de bu işlemin yine Kanun'da belirtilen şart ve usullerle yapılması gerekmektedir. Sermaye olabilecek malvarlığı değerlerinin maddi edim niteliğinde, devredilebilir ve para ile ölçülebilir nitelikte olması gerekir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "Ayni sermaye olarak konulabilecek malvarlığı unsurları" başlıklı 342'nci maddesinde; "*Üzerlerinde sınırlı ayni bir hak, haciz ve tedbir bulunmayan, nakden değerlendirilebilen ve devrolunabilen, fikrî mülkiyet hakları ile sanal ortamlar da dâhil, malvarlığı unsurları ayni sermaye olarak konulabilir. Hizmet edimleri, kişisel emek, ticari itibar ve vadesi gelmemiş alacaklar sermaye olamaz*" denilmektedir. Madde metninden açıkça görüldüğü üzere herhangi bir mal varlığının sermaye şirketine ayni sermaye olarak konulabilmesi için devredilebilir nitelikte olması gerekmektedir.

Anonim ortaklık tüzel kişiliğine karşı aynı sermaye taahhüdünde bulunan ortak, bu taahhüdüne konu olan malvarlığı değerini ortaklık tüzel kişiliğine devretmekle yükümlü olur. Bu nedenle taahhüt edilen malvarlığı değeri devredilebilir nitelikte olmalıdır. Çünkü ortaklığa sermaye olarak getirilen malvarlığı değerleri, ortakların şahsi malvarlıklarından ayrı ve bağımsız bir sermaye olup, ortaklık tüzel kişiliğinin malvarlığını teşkil eder. Devredilemeyen nitelikteki sermaye taahhütleri, taahhütte bulunan ortak tarafından ifa edilemeyeceğinden ortaklık tüzel kişiliğinin malvarlığına dahil olamaz.

Taşınmazın veya taşınmaz üzerindeki aynı hakların anonim ortaklığa sermaye olarak konulmasının hukuki sonucu olarak şartları gerçekleştiğinde, bunların kanun gereği ortaklığa intikali gerekmektedir. Bu hukuki sonucun gerçekleşebilmesi için sermaye olarak konulacak taşınmazın veya taşınmaz üzerindeki aynı hakların devredilebilir olması zorunludur. Dolayısıyla taşınmaz veya taşınmaz üzerindeki aynı haklar için devir engeli bulunması bunların sermaye olarak taahhüdünü engelleyecektir.

Yukarıda açıklanan bilgiler çerçevesinde bir şirkete aynı sermaye olarak konulacak malvarlığının temelini 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 683'ncü maddesindeki "mülkiyet hakkı" kavramı oluşturmaktadır. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanun'un 1'nci maddesi, Türk Ticaret Kanunu, 4721 sayılı Türk Medenî Kanunu'nun ayrılmaz bir parça olarak tanımlamıştır.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 128 maddesi;

- Her ortağın, usulüne göre düzenlenmiş ve imza edilmiş şirket sözleşmesiyle koymayı taahhüt ettiği sermayeden dolayı şirkete karşı borç altına gireceğini,
- Şirket sözleşmesinde veya esas sözleşmede bilirkişi tarafından belirlenen değerleriyle yer alan taşınmazlar tapuya şerh verildiği, fikrî mülkiyet hakları ile diğer değerler, varsa özel sicillerine, bu hüküm uyarınca kaydedildikleri ve taşınırlar güvenilir bir kişiye tevdi edildikleri takdirde kabul olunacağını,
- Sermaye olarak taşınmaz mülkiyeti veya taşınmaz üzerinde var olan veya kurulacak olan aynı bir hakkın konulması borcunu içeren şirket sözleşmesi hükümleri, resmî şekil aranmaksızın geçerli olacağını,
- Paradan başka ekonomik bir değer veya bir taşınırın sermaye olarak konulmasının borçlanılması hâlinde şirket, tüzel kişilik kazandığı andan itibaren bunlar üzerinde malik sıfatıyla doğrudan tasarruf edebileceğini,
- Taşınmaz mülkiyetinin veya diğer aynı bir hakkın sermaye olarak konulması hâlinde, şirketin bunlar üzerinde tasarruf edebilmesi için tapu siciline tescil gerekli olduğunu,

- Mülkiyet ve diğer aynı hakların tapu siciline tescili istemi ile diğer sicillere yapılacak tescillerle ilgili bildirimlerin, ticaret sicili müdürü tarafından, ilgili sicile resen ve hemen yapılacağını,
- Şirket, her ortağın sermaye koyma borcunu yerine getirmesini isteyebileceği ve dava edebileceği gibi, yerine getirmede gecikme sebebiyle uğradığı zararın tazminini de isteyebileceğini,
- Ortaklarca, sermaye olarak konulması taahhüt edilen hakların korunması için, kurucular tarafından ortaklar aleyhine ihtiyati tedbir istenebileceğini,

hüküm altına almıştır.

Bu bilgiler kapsamında belediyenin kendisine tahsis edilen taşınmazın ve başkasından kiralama suretiyle işlettiği taşınmazın belediye şirketine aynı sermaye olarak verilmesi hususu incelenmiştir.

a) Konak Belediyesinden tahsis alınan taşınmazın aynı sermaye olarak belediye şirketine verilmesi

Balçova Belediyesine, Konak Belediyesi tarafından tahsis edilen taşınmazın, aynı sermaye olarak belediyenin hissesinin tamamına sahip olduğu şirketine devredildiği tespit edilmiştir.

Konak Belediyesinin 08.05.2019 tarihli 79 numaralı Meclis Kararı doğrultusunda 417 ada 147 parsel de 434,29 m2 yüzölçümü ile kayıtlı taşınmaz üzerinde bulunan Gonca Sokak no:23 Balçova/İzmir adresli konuk evi/kültür evi olarak kullanılan bina balçova belediyesine kamu hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelsiz olarak 10 yıllığına tahsis edilmiştir.

Balçova Belediyesi 02.09.2019 tarihli 54 numaralı Meclis Kararı ile kendisine tahsisi yapılan taşınmazın işletme hakkını sermayesinin tamamına sahip olduğu belediye şirketine aynı sermaye olarak vermiştir.

Belediye şirketi taşınmazı kreş olarak işletmeye devam etmektedir.

Tahsise konu yapılan protokolün “özel şartlar” başlıklı 1’nci maddesi ile tahsise konu edilen taşınmazın 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 75/d maddesi uyarınca tahsis edilen tarafından kamu hizmetlerinde kullanılacağı ve hiçbir şekilde amacı dışında kullanılmayacağı, protokolün “özel şartlar” başlıklı 2’nci maddesi ile mal sahibinin izni olmadan tahsis edilen yapının hiçbir kişi, kurum ve kuruluşun kullanımına verilemeyeceği,%100 hissesi belediyeye ait şirketlere ilişkin bu madde hükmünün kullanılmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Tahsis edilen taşınmaz üzerinde belediyenin mülkiyet hakkı bulunmadığı için aynı sermaye olarak şirketine devri mümkün değildir. Ancak protokoldeki hükme istinaden belediye şirketine kiralama yapması mümkündür.

Hukuka aykırı olarak yapılan devir sonucunda;

Yapılan tahsisin konak belediyesi tarafından iptali halinde, belediye kendisine ait olmayan bir taşınmazın işletme hakkını aynı sermaye olarak vermek suretiyle, yerine getiremeyeceği bir sermaye koyma borcu altına girecektir.

Tapusu başkasına ait olan bir taşınmaz üzerinde belediyenin mülkiyet hakkı olmadığı için, şirket sözleşmesinde veya esas sözleşmede bilirkişi tarafından belirlenen değerleriyle yer alan işletme hakkının devri, esas sözleşmeye eklenemeyecek veya tapu siciline tescil edilemeyecektir.

Balçova Belediyesi savunmasında, Balçova Belediyesine, Konak Belediyesi tarafından tahsis edilen taşınmazın 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 127’nci ve 342’nci madde hükümlerine uygun olarak aynı sermaye şeklinde belediye şirketine devredildiğini,söz konusu taşınmazın belediye şirketine aynı sermaye olarak devredilmesi hususunun konak belediyesi ile yapılan protokole uygun olduğunu,taşınmaz için Asliye Ticaret Mahkemesi tarafından bedel tespiti yapıldığını belirtmiştir.

Belediyenin savunmasına katılmamakla birlikte, öncelikle 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 127’nci ve 342’nci madde hükümleri ancak mülkiyeti belediyeye ait taşınmazların irtifak haklarını veya işletme hakkını aynı sermaye olarak devrine müsaade etmektedir.Konak belediyesine ait bir taşınmazın 3.kişi olan şirkete devrini mümkün kılmamaktadır.Söz konusu protokolde taşınmazın belediyenin %100 sermayesine sahip olduğu şirketin kullanımına verileceğine ilişkin olup aynı sermaye devrine izin veren bir hüküm değildir.Bilindiği üzere Türk Medeni Kanunu 794’ncü maddesi, intifa hakkını (kullanma ve yararlanma hakkı),

taşınırlar, taşınmazlar, haklar veya bir malvarlığı üzerinde kurulabileceğinden, aksine düzenleme olmadıkça bu hakkın, sahibine konusu üzerinde tam yararlanma yetkisi sağlayacağını,795'nci maddesi intifa hakkının, taşınırlarda zilyetliğin devri, alacaklarda alacağın devri, taşınmazlarda tapu kütüğüne tescil ile kurulacağını, taşınır ve taşınmazlarda intifa hakkının kazanılması ve tescilinde, aksine düzenleme olmadıkça, mülkiyete ilişkin hükümler uygulanacağını,797'nci maddesinde İntifa hakkı, gerçek kişilerde hak sahibinin ölümü; tüzel kişilerde kararlaştırılan sürenin dolması, süre kararlaştırılmamışsa kişiliğin ortadan kalkmasıyla sona ereceğini ve tüzel kişilerin intifa hakkı, en çok yüz yıl devam edebileceğini hüküm altına almıştır. Eğer protokolde bahsedilen “kullanım hakkından” kasıt intifa hakkı ise taşınmazın sahibi olan Konak Belediyesinin bu hususu açıkça protokolde belirtmiş olması, şirket lehine intifa hakkı kurarak ve bir kullanım hakkı sözleşmesi düzenleyerek, tapu siciline tescil etmesi gerekirdi.Bu durumda Konak Belediyesinin neden direk belediye şirketi için taşınmaz üzerinde intifa hakkı kurmayıp da Balçova belediyesine taşınmazı tahsis ettiği sorusu yanıtız kalmaktadır.Kanaatimizce protokolde yer alan “kullanım hakkından” kasıt “kiralama yapma suretiyle kazanılacak bir kullanım hakkı olup” taşınmazın balçova belediyesi tarafından kendi belediye şirketine kiralayabilmesi için getirilen bir hükümdür.Bu çerçevede Balçova belediyesi bir kira sözleşmesi ile şirkete taşınmazı kiralayarak kullanmasını sağlayabilecektir.Asliye Ticaret Mahkemesi tarafından taşınmaz için belirlenen bedel ve ticaret siciline tescil ise açıklayıcı nitelik taşımaktadır.

Yukarı açıklanan nedenlerden dolayı belediyenin savunması hukuki dayanaksan yoksun olup, Balçova Belediyesi tarafından taşınmazın aynı sermaye olarak belediye şirketine verilmesi hukuka aykırılık oluşturmaktadır.

b) Orman işletmesinden kiralanan yerin aynı sermaye olarak belediye şirketine verilmesi

Belediyenin, mülkiyetinde olmayan, Orman İşletme Müdürlüğünden kiralanan piknik ve mesire alanı üzerine inşa edilen kafeteryanın, aynı sermaye olarak belediyenin hissesinin tamamına sahip olduğu şirkete hukuka aykırı olarak devrettiği tespit edilmiştir.

Balçova Belediyesi ile Orman İşletme Müdürlüğü arasında 12.08.2011 tarihinde imzalanan kira sözleşmesi 19.01.2021 tarihinde yenilenerek, Balçova İlçesi Teleferik Mahallesi mevkiinde yer alan piknik ve mesire alanı 11 yıllığına Belediyeye kiralanmıştır. Belediye

tarafından bahsedilen piknik ve mesire alanına 12.08.2011 tarihinde imzalanan kira sözleşme hükümlerine uygun olarak kafeterya inşa edilmiş olup, bu kafeterya 10.05.2013 tarih ve 47 sayılı Meclis Kararı ile Belediyenin hissesinin tamamına sahip olduğu Agamemnon Termal Turizm Elektrik Enerji İnşaat San. Tic. A.Ş. ye aynı sermaye olarak devredilmiştir.Meclis kararında aynı sermaye olarak devrin hangi hakka ilişkin olduğuna yönelik bir hüküm bulunmamaktadır.

Belediye tarafından inşa edilen kafeterya belediye adına tapuda tescil edilmemiştir.Kısaca kafeteryanın belediyeye ait olduğunu gösteren tapu başta olmak üzere herhangi bir resmi belge bulunmamaktadır. 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu gereğince kafeterya Orman İşletme Müdürlüğüne ait arazinin bir parçasını oluşturmaktadır.

Belediyenin mülkiyetinde olmayan, Orman İşletme Müdürlüğünden belirli süreli olarak kiralanmış taşınmazın üzerine inşa edilen kafeteryanın, belediye mülkiyetindeymiş gibi işletme hakkının kiralanması unsurunun belediye şirketine aynı sermaye artırımı yolu ile devredilmesi Orman İşletme Müdürlüğü ile yapılan sözleşmeye ve mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Belediye ile Orman İşletme Müdürlüğü arasında imzalanan 12.08.2011 tarihli kira sözleşmesinin 9'uncu maddesinde; kiracının bu hakkını devredemeyeceği, ortak alamayacağı, kiraya verilen yeri genişletmeyeceği, değiştiremeyeceği ve amacı dışında kullanamayacağı hüküm altına alınmıştır. Sözleşmenin 9'uncu maddesinde açıkça görüldüğü üzere Orman İşletmesinden kiralanmış yerin başka kişilere kiralanması veya kullandırılması mümkün değildir. Ancak Belediye, kendi mülkünde olmayan ve sözleşme ile de başkasına devrin yasaklandığı yerin işletme hakkını, mevzuata ve kira sözleşmesine aykırı olarak kendi şirketine sermaye artırımı yolu ile devretmiştir.

Hukuka aykırı olarak yapılan devir sonucunda;

Yapılan kiralama işleminin iptali halinde, belediye kendisine ait olmayan bir taşınmazın işletme haklarını aynı sermaye olarak vermek suretiyle, yerine getiremeyeceği bir sermaye koyma borcu altına girecektir.

Tapusu olmayan bir taşınmaz üzerinde belediyenin mülkiyet hakkı olmadığı için, şirket sözleşmesinde veya esas sözleşmede bilirkişi tarafından belirlenen değerleriyle yer alan hakkın devri, esas sözleşmeye eklenemeyecek veya tapu siciline tescil edilemeyecektir.

Türk Ticaret Kanunu'nda da belirtildiği üzere aynı sermaye olarak şirkete konulabilecek malvarlıklarının devredilebilir nitelikte olması gerekmekte olup, belediyenin mülkiyetinde olmayan bir yerin kendi şirketine sermaye artırımı yolu ile aynı sermaye olarak konulmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Balçova Belediyesi savunmasında, Orman İşletme Müdürlüğüne ait olan piknik mesire alanı üzerinde bulunan kafeteryanın 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 127'nci madde hükümlerine uygun olarak aynı sermaye şeklinde belediye şirketine devredildiğini, söz konusu taşınmazın Orman İşletme Müdürlüğü ile yapılan 7.7.2005 tarihinde imzalanan ve 7.7.2008 tarihinde sona eren sözleşmenin 17'nci maddesinde, idare ile işletici arasında akdedilecek sözleşmeye konu tesisin tamamı (tesis içinde bulunan büfe, kır gazinosu, çay ocağı, wc gibi müstemilat hariç) bir başkasına devredemeyeceğinin hüküm altına alındığı, taşınmaz için Asliye Ticaret Mahkemesi tarafından bedel tespiti yapıldığı, bedel tespit kararının ticaret siciline tescil ettirildiği, aynı sermaye olarak konulan işletme haklarının tapuya tescil edilmediğini belirtmiştir.

Belediyenin savunmasına katılmamakla birlikte, öncelikle 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 127'nci madde hükmü ancak mülkiyeti belediyeye ait taşınmazların irtifak haklarını veya işletme hakkını aynı sermaye olarak devrine müsaade etmektedir. Tapusu olmayan bir taşınmazın aynı sermayeye konu olarak şirkete devri mümkün değildir. Ayrıca savunmada belirtildiği üzere işletme hakkının devredildiğine dair meclis kararında herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle ortada işletme hakkının devri gibi bir durum söz konusu olmadığı için tapu siciline tescil edilmemesi gerekçesi dayanaktan yoksundur. Savunmada bahsedilen 7.7.2005 yılına ait sözleşme ise 3 yıllığına yapılan bir sözleşme olup 7.7.2008 tarihi itibarıyla geçerliliğini yitirmiştir. Bu nedenle uygulanması mümkün değildir. Nitekim ilgili hüküm aynı sermaye olarak devre ilişkin bir hususu da içermemektedir. Asliye Ticaret Mahkemesi tarafından taşınmaz için belirlenen bedel ve ticaret siciline tescil ise açıklayıcı nitelik taşımaktadır.

Yukarı açıklanan nedenlerden dolayı belediyenin savunması hukuki dayanaksız yoksun olup, Balçova Belediyesi tarafından taşınmazın aynı sermaye olarak belediye şirketine verilmesi hukuka aykırılık oluşturmaktadır.

BULGU 3: Tamamı Belediyenin Mülkiyetinde Olmayan Taşınmaz İçin İntifa Hakkı Tesisi Suretiyle İhale Yapması

Belediyenin tamamen kendi mülkiyetinde olmayan taşınmaz üzerinde, 20 yıl süre ile intifa hakkı tesisi kurulması suretiyle rekreasyon alanı ile kafeterya yapılması ve işletilmesi işini 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'na aykırı olarak ihale ettiği tespit edilmiştir.

07.09.2015 tarihli 65 numaralı Belediye Meclisi Kararı ile Balçova ilçesinde yaşayanların yeşil alan, dinlenme, oyun alanları gibi ihtiyaçlarının karşılanabilmesi amacıyla belediyenin tasarrufunda bulunan 1389 ada 2 ve 3 parsellerin yer aldığı park alanı için, alanın 1/1000 ölçekli uygulama imar plan notlarına göre belediye tarafından hazırlanacak projeye uygun olarak yapılıp tamamlanması, içinde yer alan mevcut binanın restorasyonunun yapılması ya da plan notlarına göre projesinde belirlenecek kafeteryanın yapılması ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu gereği ihale edilerek işletilmesi şartlarıyla 20 yıl süre ile intifa hakkı tesisi kurulmasına karar verilmiştir.

17.12.2015 tarihli 555 numaralı Encümen Kararı ile 1389 ada 2 ve 3 parsellerin “20 yıl süreyle intifa hakkı tesisi suretiyle yapım karşılığı işletme hakkı verilmesi işini” aylık kdv hariç 7.000,00 TL ye yüklenici olan üniversiteye ihale etmiştir. Bu Karar kapsamında yüklenici ile 18.01.2016 tarihinde “rekreasyon alanının teknik şartnameye uygun yapımı, binanın onarımı veya yapımı suretiyle 20 yıl boyunca intifa hakkı tesisi suretiyle kafeterya işletilmesi işi” için ihaleye esas sözleşme yapılmıştır. Bu kapsamda belediye sadece kafeterya için kira bedeli isteminde bulunmuştur. Söz konusu rekreasyon alanı halka açık kullanılacağı için başka herhangi bir bedel talep edilmemiştir.

Proje dahilinde rekreasyon alanının ve kafeteryanın yapımı tamamlanarak 27.02.2018 tarihinde işin geçici kabulü yapılmıştır.

Belediyenin 1389 ada 2 ve 3 parsellerin üzerindeki mülkiyet ve tasarruf hakları incelendiğinde;

1389 ada 2 parselde kayıtlı taşınmaz 103 nolu parselasyon planı ile oluşturulmuştur. Söz konusu parselasyon planına dayanak olan imar planı 14/04/1998 tarihli İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir. İmar planına göre taşınmaz Y Koşulu plan notlarına tabidir. Taşınmazın yeşil alanda kalan hisselerini kamuya terketmesi durumunda imar hakkının kadastral parsel üzerinden %70 kadar imar adasında inşaat hakkı kazanacağı terk yapılmaması durumunda sadece imar adasında bulunan alanın %70 kadar emsal

kullanacağı plan notlarında belirtilmiştir.

Planda taşınmazın 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18 nci maddesine göre % 35 DOP (düzenleme ortaklık payı) olarak ayrılmış ve bu taşınmazın tamamı parselasyon planının tescili ile kamu eline geçmiştir.

Ancak plan genelinde kamu eline geçmesi gereken toplam alan; plan kapsamındaki toplam alanın % 72 sine tekabül etmesi nedeni ile DOP tan arta kalan %37 lik kısım ile ilgili olarak 1389 ada 2 ve 3 parsel oluşturulmuş ve plan içerisinde kalan maliklerin hisseleri oranında mülkiyetler oluşturulmuştur.

Plan kapsamında özel mülkiyete konu olan ve imara açık olan 1388 ada 10-11-12-13-14-15-16-17-18 nolu parsellerin maliklerinin plan gereği ruhsat aşamasında 1389 ada 2 ve 3 parselde bulunan hisseleri imar haklarını imar adasında kullanmak koşulu ile kamuya bedelsiz olarak terk edilmiş ve taşınmaz kamu eline geçmiştir.

1389 ada 2 parselde bulunan özel şahısa(vatandaşa) ait 133/21571'lik hisse, 1388 ada 1 parselde bulunan taşınmazının ortaklığın giderilmesi sureti ile üçüncü kişilerin eline geçmesi ve inşaat ruhsatı aşamasında imar hakkının imar adasında kullanılmaması nedeni ile kamuya terk edilmemiş söz konusu malikin yeşil alanda kalan 133/21571 lik hissesi İzmir 10. Asliye Hukuk Mahkemesinin 2014/335 esas ve 2015/147 sayılı kararı ile kamulaştırılarak kamu eline geçmesi sağlanmıştır.

Yine özel şirket adına kayıtlı 992/21571 lik hisse, inşaat ruhsatı aşamasında kamuya terk edilmemiş ancak söz konusu taşınmazın tapu kaydına 2942 sayılı Kanun'un 7'nci maddesi şerh verilmiş ancak kamuya geçişi sağlanamamıştır.

94/3245 hisse ,94/3245 hisse ,94/3245 hisse ,94/3245 hisse ,151/3245 hisse 47/3245 hisse, 47/3245 hisse ayrı ayrı 7 özel şahısa (vatandaşa) aittir.

1389 ada 3 parselinde kayıtlı taşınmazın 2624/3245 hisse (ikibinaltıyüzyirmidört metrekairelik) kısmı belediyenin mülkiyetindedir.

Söz konusu taşınmazın özel mülkiyet kapsamında kalan toplamda 621/3245 hisseli kısmı üzerinde ise henüz kamulaştırma yapılmamıştır.

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun "intifa hakkının konusu" başlıklı 794'ncü

maddesine göre; “İntifa hakkı, taşınırlar, taşınmazlar, haklar veya bir malvarlığı üzerinde kurulabilir. Aksine düzenleme olmadıkça bu hak, sahibine, konusu üzerinde tam yararlanma yetkisi sağlar.”

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nun “İntifa hakkının kurulması” başlıklı 795’nci maddesine göre; “İntifa hakkı, taşınırlarda zilyetliğin devri, alacaklarda alacağın devri, taşınmazlarda tapu kütüğüne tescil ile kurulur. Taşınır ve taşınmazlarda intifa hakkının kazanılması ve tescilinde, aksine düzenleme olmadıkça, mülkiyete ilişkin hükümler uygulanır. Taşınmaz üzerindeki yasal intifa hakkı tapu kütüğüne tescil edilmemiş olsa bile, durumu bilenlere karşı ileri sürülebilir. Tescil edilmiş ise, herkese karşı ileri sürülebilir.”

Kısaca intifa hakkı, bir taşınmaz üzerinde malikin sahip olduğu kullanma, semerelerinden yararlanma ve tüketme yetkilerinden kullanma ve yararlanma yetkilerini bir başkasına tahsis etmesi ile kurulan hak tipidir. İntifa hakkında taşınmaz mal sahibine aittir ancak taşınmazdan tam yararlanma hakkı ve bundan elde edilen gelir intifa hakkını elinde bulundurana aittir. İntifa hakkı, taşınmazlarda tapu kütüğüne tescil ile kurulacaktır.

Yapılan incelemede belediyenin ihaleye konu 1389 ada 2 ve 3 parsellerde bulunan taşınmaz üzerinde özel şahıslara ait hisseli paylar bulunmasına rağmen, kamulaştırma işlemleri tamamlanmadan taşınmazı, üzerinde 20 yıllık intifa hakkı kurulması suretiyle yükleniciye ihale ettiği tespit edilmiştir. Türk Medeni Kanunu gereğince mülkiyeti tamamen kendisine ait olmayan bir taşınmaz üzerinde intifa hakkı kurulması mümkün olmadığı için belediyenin ihale konusu taşınmazın tamamı üzerinde intifa hakkı tesis etmesi de mümkün değildir.

Ayrıca ihaleye esas sözleşmenin 2’nci maddesi ile intifa hakkı süresinin rekreasyon alanının yapımın tamamlanmasından itibaren 20 yıl olacağı, 6’ncı maddesi ile rekreasyon alanının inşaatının tamamlanması ve geçici kabul tutunağının idareye tesliminden sonra tapuda intifa hakkı tesis edileceği hüküm altına alınmıştır.

Geçici kabul 27.02.2018 tarihinde yapılmasına rağmen tapuda intifa hakkı tescili yapılmamıştır. İntifa hakkı, taşınmazlarda tapu kütüğüne tescil ile kurulacağı için herhangi bir ihtilaf durumunda hakkın herkese karşı ileri sürülmesi mümkün olamayacaktır. Taşınmaz üzerindeki yasal intifa hakkının tapu kütüğüne tescil edilmemesi sonucu hak sadece durumu bilenlere karşı ileri sürülebilecektir.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda belediyenin tamamen kendi mülkiyetinde olmayan bir taşınmazı ihale konu etmesi ve üzerinde intifa hakkı kurması mümkün değildir.

BULGU 4: Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Süre Sınırına Uyulmaması

Belediye tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na aykırı olarak 25' yılı aşan sürelerde taşınmaz tahsisi yapılmaktadır.

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

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, belediyeler; kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, belediye meclis kararı ile tahsis edebilirler. Mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına gerçekleştirilen tahsis işleminin süresi ise yirmi beş yılı aşamaz.

Yapılan incelemede diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsise konu olan 86 ada 15 parsel Eğitim Mahallesi'nde yer alan taşınmazın Kültür ve Turizm Bakanlığına "süresiz" olarak, tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği için süresiz tahsis kararları kanuna aykırılık oluşturmaktadır.

Tahsis kararının, en fazla 25 yılı içerecek şekilde belediye meclisi tarafından yenilenmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Taşınmaz ile İlgili İşlemlerin İlgili Birim Tarafından Takibinin Yapılmaması

Belediyede emlak ve istimlak müdürlüğünün kurulduğu fakat kurum taşınmazları ile ilgili işlemlerin yapılması için gerekli olan personel atamasının yapılmamış olmasından dolayı müdürlüğün faal olarak çalışmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "*Kayıt ve Kontrol İşlemleri*" başlıklı 5'inci maddesinin 6'ncı fıkrasında "*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemleri; kuruluş kanunları ile özel mevzuatlarındaki hükümler uyarınca, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılır.*" denilmektedir.

Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde;

"(1) Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri ile görevli birim ve personel;

a) Kayıtların mevzuata uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını ve bu kayıtlara ilişkin bilgisayar programı, defter ve belgelerin denetime hazır şekilde muhafaza edilmesini sağlamakla,

b) Herhangi bir nedenle görevlerinden ayrılmaları durumunda kayıt, defter ve belgelerini devir ve teslim etmek, göreve başladıklarında devir ve teslim almakla,

c) Yapılan kayıt ve işlemlerden dolayı harcama yetkililerine karşı sorumlu olup, bu Yönetmelik ve ilgili mevzuatı gereğince harcama yetkilisi adına hazırlayacakları Ek 1'deki Kayıt Planına göre oluşturulan formları, en geç yedi gün içinde muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimine ve mali hizmetler birimine; işlemin yapıldığı ayı takip eden ay sonuna kadar, Aralık ayı içinde işlem yapılanlar ise aynı ayın sonuna kadar, maliki kamu idaresine göndermekle, yükümlüdür." denilmektedir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri birlikte değerlendirildiğinde idarenin mülkiyetinde olan taşınmazların kayıt ve kontrolünün idare bünyesinde bu amaçla kurulan ilgili birim tarafından yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Belediyede taşınmaz ile ilgili işlemlerin yapılması amacıyla kurulan birimde tutulan kayıtların muhafazası ile devir ve teslim edilebilmesi, yönetmelik hükmü gereğince hazırlanması gereken taşınmaz kayıt formlarının hazırlanabilmesi için ilgili birime atama yapılması gerektiği açıktır.

Yönetmelik'in "Kayıt Şekli" başlıklı 7'nci maddesinin 2'nci fıkrasında taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimleri tarafından hazırlanması gereken formların taşınmaz icmal cetvellerinin hazırlanması için mali hizmetler birimine gönderileceği hüküm altına alınmıştır. Taşınmaz birimi tarafından hazırlanması gereken formların tam olması icmal cetvellerinin doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde hazırlanmasının ön koşuludur.

Emlak ve İstimlak Müdürlüğü'nün faal hale getirilerek (personel ataması yapılarak) belediye taşınmazlarına ilişkin taşınmaz kayıt formlarının taşınmazların değerini de içerecek şekilde tam ve eksiksiz bir şekilde oluşturulması ve taşınmazların mevzuata uygun bir şekilde takibinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 6: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Belediyenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından bir kısmının cins tashihinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde cins tashihi, "Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi" şeklinde tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde:

"(1)Kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.

(2)Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır." denilmek suretiyle taşınmazların cins tashihlerinin yapılması gerekliliğinden ve tashihe ilişkin yükümlülüklerden bahsedilmektedir.

İdarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, mevcut kullanım şekli ile tapudaki bilgileri farklı olan taşınmazlarının olduğu görülmüş olup mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Taşınmazların İhalesiz ve Düşük Bedellerle Özel Şirketlere Kiraya Verilmesi

Belediyenin kendi mülkiyetinde olmayan ancak hüküm ve tasarrufu altında bulunan kamuya terki yapılmış yeşil alan üzerindeki (genel hizmet alanları) taşınmazları özel şirketlere ihale yapılmaksızın 1 TL gibi sembolik rakamlarla kiraya verdiği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'nci maddesinde; Genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği, 36'ncı maddesinde ise, bu Kanun'un 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, Ancak 44'ncü maddede gösterilen işlerin belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle, 45'nci maddede gösterilen işlerin açık teklif usulüyle, 51'nci maddede sayılan işlerin pazarlık, 52'nci maddede gösterilen işlerin de yarışma usulüyle, yaptırılabilceği hüküm altına alınmıştır.

Belediyeler mülkiyetindeki veya hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazları 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri uyarınca belirli bir bedel karşılığında ihale yoluyla kiraya verebilecektir.

Yapılan incelemede belediye meclisinin 11.11.2005 tarih ve 101 sayılı kararıyla bahçelerarası mahallesi 22K- IIIa paftada yeşil alan olarak görülen yerde 4m x 6m ebatlarında trafo yerinin aylık 1 TL'den yıllık 12 TL'ye 25 yıllığına elektrik dağıtım anonim şirketine, belediye meclisinin 11.11.2005 tarih ve 102 sayılı kararıyla teleferik mahallesi 21K-Ib paftada kamuya terki yapılmış yeşil alan üzerinde 10m x 12m ebatlarında jeotermal ısı merkezi binası yerinin aylık 1 TL'den yıllık 12 TL'ye 25 yıllığına jeotermal anonim şirketine ihale yapılmaksızın kiraladığı tespit edilmiştir.

Tahmini bedel belirlenmeden, piyasa şartlarının çok altında bedellerle özel şirketlere kiralanan bu taşınmazların, gerçek ekonomik değeri ile şirketlere kiralınmadığı açıktır. Ayrıca belediye özel şirketlere kanun hükmü uyarınca kiralamaı bedelsiz yapamayacağı için sembolik bir tutarla kiraya vermeyi tercih etmiştir. Bu tarz bir uygulama bir nevi taşınmazsın bedelsiz devri anlamına gelmektedir.

5393 sayılı Kanun'un "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin (f) bendi ile Belediye Başkanına, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil

etmek” görevi verilmiş olup, Belediye Başkanının 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Üst yöneticiler” başlıklı 11’nci maddesinde hükme bağlandığı üzere sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanımını sağlamak konusunda meclislerine karşı sorumlulukları mevcuttur.

Belediyenin 1 TL gibi sembolik bir bedel ile özel şirketlere yaptığı kiralama 5018 sayılı Kanun’un kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanımını sağlama amacıyla bağdaşmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle belediyenin kendi mülkiyetinde olmayan ancak hüküm ve tasarrufu altında bulunan kamuya terki yapılmış yeşil alan üzerindeki taşınmazlarını, ihale yapmak suretiyle ve gerçek tutarları üzerinden kiralaması gerekmektedir.

BULGU 8: Taşınmaz Kira Sözleşmelerinin Noter Tasdikli Olmaması

Belediyenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na göre ihale ile verdiği taşınmazlara ait kira sözleşmelerinin noterlikte tescil edilmediği görülmüştür.

2886 sayılı Kanun’un “Sözleşme yapılmasında müteahhit veya müşterinin görev ve sorumluluğu” başlıklı 57’nci maddesinin birinci fıkrasında, “Sözleşme yapılması gerekli olan hallerde müteahhit veya müşteri 31 inci maddeye göre onaylanan ihale kararının veya Maliye Bakanlığının vizesi gereken hallerde bu vizenin yapıldığının bildirilmesini izleyen günden itibaren 15 gün içinde geçici teminatı kesin teminata çevirerek noterlikçe tescil edilmiş sözleşmeyi, idareye vermek zorundadır.” düzenlemesi bulunmaktadır.

Kanun’a göre ihale komisyonunun verdiği kararın ita amirince onaylanmasından sonra 15 gün içinde ihaleyi kazanan kişi noterlikçe tescil edilmiş sözleşmeyi idareye vermelidir.

Yapılan incelemede belediyedeki 18 adet kira sözleşmesinin idare ile kiralayan arasında imzalanarak notere tescil ettirilmediği görülmüştür. Taşınmazlara ait kira sözleşmelerinin noterlikçe tescil edilmiş olması gerekmektedir.

BULGU 9: Belediye Sınırları İçerisinde Yapılmış Olan Kamulaştırma İşlemlerine İlişkin Bilgilerin Tapu İdaresinden Alınmaması

Kurumun taşınmaz gelirlerinin incelenmesi sonucu, belediye sınırları içerisinde İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılmış olan kamulaştırma işlemleri haricindeki diğer kamulaştırma işlemlerinin Balçova Tapu Müdürlüğü tarafından belediyeye bildirilmediği tespit

edilmiştir. Bu bildirim yapılmamış olması sonucu belediyelerin en önemli gelir unsuru olan Emlak Vergisinde ciddi boyutta hata, kayıp ve kaçığın ortaya çıkma olasılığı bulunmaktadır.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, belediyeler tarafından tahsil edilen ve önemli bir gelir kalemi olan emlak vergisini güvence altına almak amacıyla Tapu idaresine kamulaştırma işlemleri, devir gibi mülkiyet değişimlerini ilgili belediyeye bildirme zorunluluğu getirmiştir. Bu zorunluluk bir vergi güvenlik önlemi olarak getirilmiştir. Zira emlak vergisi beyana dayalı bir vergidir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun;

“Kamulaştırma bedelinin mahkemece tespiti ve taşınmaz malın idare adına tescili” başlıklı 10'uncu maddesinde; *“..Bu tescil ve terkin işlemi sırasında mal sahiplerinin bu taşınmaz mal nedeniyle vergi ilişkisi aranmaz. Ancak, tapu dairesi durumu ilgili vergi dairesine bildirir. ”*,

“Vergilendirme” başlıklı 39'uncu maddesinde; *“Kamulaştırılan taşınmazın kamulaştırıldığı yıla ait emlak vergisi tarhına esas olan vergi değeri, kesinleşen kamulaştırma bedelinden az olduğu takdirde, kamulaştırma bedeli ile vergi değeri arasındaki fark üzerinden, cezalı emlak vergisi tarh olunur.”* hükümleri yer almaktadır.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun;

“Bildirim verme ve süresi” başlıklı 23'üncü maddesinde, *“Bu Kanunun 33 üncü maddesinde (8 numaralı fıkraya hariç) yazılı vergi değerini tadil eden nedenlerin bulunması halinde (geçici ve daimi muaftiyetten faydalanılması hali dahil) emlak vergisi bildirim verilmesi zorunludur. Emlâkin bulunduğu yerdeki ilgili belediyeye verilir.”*

“Vergi değerini tadil eden sebepler” başlıklı 33'üncü maddesinde *“..6. Bir bina veya arazinin takvim veya ifraz edilmesi veya mükellefinin değişmesi (Araziden bir kısmının istimlak edilmesi de ifraz hükmündedir.)”*

“Usul hükümleri” başlıklı 37'nci maddesinde, *“Bu Kanunda geçen “Vergi dairesi” tabiri, belediyeleri ifade eder.”*

“Ödeme süresi” başlıklı 30'uncu maddesinde, *“Devir ve ferağ yapılan bina ve arazinin, devir ve ferağın yapıldığı yıl ile geçmiş yıllara ait ödenmemiş Emlak Vergisinin ödenmesinden devreden ve devralan müteselsilen sorumlu tutulurlar. Devralanın mükellefe*

rücu hakkı saklıdır. Tapu daireleri devir ve ferağ işlemini, işlemin yapıldığı ayı takip eden ayın 15'inci günü akşamına kadar ilgili belediyelere bildirir.”

hükümleri düzenlenmiştir.

6083 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un “*Döner sermaye*” başlıklı 8'inci maddesi ise; “*(1) Genel Müdürlük, ürettiği her türlü tapu, kadastro, harita ve arşiv bilgi ve belgeleri ile sunduğu hizmetlerden gelir elde etmek üzere merkez veya bölge müdürlükleri bünyesinde döner sermaye işletmeleri kurar. (7) (Ek: 3/6/2014-6544/ 1 md.) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, köy tüzel kişileri ve kalkınma ajanslarının kanunlarla sayılan görevleriyle ilgili yapılacak tapu işlemlerinden ve veri paylaşımından döner sermaye hizmet bedeli tahsil edilmez. Veri paylaşımına ilişkin protokol veya sözleşmelerde, döner sermaye hizmet bedellerinin ödenmesine ilişkin usul ve esaslar düzenlenebilir.*” hükümlerini düzenlemektedir.

Gayrimenkul mülkiyetinin kamu tüzel kişiliği adına tescil edildiği kamulaştırma işlemlerinin, mevzuat gereği ilgili belediyeye bildirilmemiş olması sonucu;

- Kamulaştırılarak kamu tüzel kişiliği adına tescil edilmiş olan gayrimenkule ilişkin daha önceden beyanname verilmediği, emlak vergisi ödenmediği ve bildirim yapılmamış olduğundan bu hatanın düzeltilmeden devam edeceği,
- Kamulaştırılarak kamu tüzel kişiliği adına tescil edilmiş olan gayrimenkule ilişkin daha önceden gelen emlak vergisi borçlarının bulunduğu ve bildirim yapılmamış olduğundan bu hatanın düzeltilmeden devam edeceği,
- Kamulaştırılarak kamu tüzel kişiliği adına tescil edilmiş olan gayrimenkule ilişkin Kamulaştırma Kanunu'ndan kaynaklanan ek emlak vergisinin beyan edilmediği ve bildirim yapılmamış olduğundan bu hatanın düzeltilmeden devam edeceği,
- Bildirim yapılmamış olması nedeniyle beyanname verilmiş olan gayrimenkullerde kamu adına tescil tarihinden sonra tahakkuk yapılmaması gerekirken, eski malik adına tahakkuk yapılmaya devam edeceği,
- Bildirim yapılmamış olduğundan bu hatalar sonucu ortaya çıkan emlak vergisinden kamulaştırmayı yapmış olan kamu kurumunun müteselsil sorumluluğunun devam edeceği riski bulunmaktadır.

Yukarıda açıklanan gerekçelerden dolayı, tapu idaresinin özellikle Kamulaştırma Kanunu ve Emlak Vergisi Kanunu kapsamındaki işlemler konusunda ilgili belediyeleri bilgilendirmesi; 6083 sayılı Kanun çerçevesinde veri paylaşımı sağlaması; bu bilgilendirme ve paylaşımın Takbis sistemi kapsamında gerekli teknolojik altyapı kullanılarak sistemli ve zamanlı olması; belediye tarafından bilgilendirme ve paylaşım takibinin yapılarak emlak vergisi gelirlerinin güvenceye kavuşturulması gerekmektedir.

BULGU 10: Borç Stok Tutarının Hatalı Tespit Edilmesi ve Borçlanma Limitinin Aşılması

Yapılan incelemede belediyenin borç stok tutarının mevzuata uygun hesaplanmaması nedeniyle hatalı tespit edildiği ve borçlanmada limit aşımı yapıldığı görülmüştür.

a) Borç Stok Tutarının Hatalı Tespit Edilmesi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesi ve bu hükme dayanılarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan "Borçlanma" konulu 21.02.2005 tarih ve 45201 sayılı yazıya göre;

1. İller Bankası kredileri ve faizleri,
2. Banka Kredileri ve faizleri,
3. Dış krediler ve faizleri,
4. Hazineye olan borçlar ve faizleri,
5. Piyasa borçları (bütçe emanetleri),
6. Vergi ve sosyal güvenlik borçları

toplanarak borç stoku tespit edilmelidir.

Ayrıca 2020 yılı Bütçe Kanunu'nun 13'ncü maddesine göre "3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar, 5393 sayılı Kanunun 68 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında hesaplanan faiz dâhil borç limitinin hesaplanmasına dâhil edilir. Ancak, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile sermayesinin yüzde 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketler tarafından Avrupa Birliği ile katılım öncesi mali iş birliği çerçevesinde desteklenen projelerin finansmanı için yapılan borçlanmalar, çok taraflı yatırım ve kalkınma bankaları ile yabancı devlet kuruluşlarından doğrudan veya İller Bankası Anonim Şirketi aracılığıyla yapılan borçlanmalar ile SUKAP kapsamında yürütülecek

işler için İller Bankası Anonim Şirketinden yapılan borçlanmalarda söz konusu borç stoku limitine uyma şartı aranmaz.” Hükümü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, belediyenin finans sektöründen (Ticari bankalar veya İller Bankası gibi) edineceği iç ve dış borçlar yanında faaliyetleri dolayısıyla oluşan piyasa borçları, personel borçları, yapılandırılmış veya yapılandırılmamış vergi ve sosyal güvenlik borçlarının da borç stokuna dâhil edilmesi gerektiği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede belediyenin borç stok tutarına dâhil edilmesi gereken ilgili hesaplarda yer alan tutarların bazılarını dikkate almayarak borç stok tutarını hatalı belirlediği tespit edilmiştir.

Tablo 11: Borç Stok Tutarı Hesabında Dikkate Alınacak Hesap Alanları ve Borç Stok Toplamı

Hesap Kodu	Kısa ve Uzun Vadeli Hesap Adı	Açıklama	2020 Yılı Borç Tutarı
300-400	Banka Kredileri Hesapları	İller Bankası ile ticari bankalara ödenecek borç anaparalarının izlendiği hesaptır.	-
303-403	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesapları	Belediyenin bağlı kuruluşları ve şirketleri (su kanalizasyon idaresi veya otobüs işletmesi gibi) ile Hazine gibi diğer Kamu İdarelerine olan borçlarının izlendiği hesaptır.	-
309-409	Diğer İç Mali Borçlar Hesapları	Diğer mali borçların izlendiği hesaptır.	-
310-410	Dış Mali Borçlar Hesapları	Belediyenin dış borçlarının takip edildiği hesaptır	-
320	Bütçe Emanetleri Hesabı	Belediyenin piyasaya olan borçlarının takip edildiği hesaptır.	10.565.352,34
360	Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı	Belediyenin, cari dönemde ödenecek vergi borçları bu hesapta takip edilir.	858.243,82
361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	Belediye tarafından cari dönemde sosyal güvenlik kurumuna ödenecek borçlarının takip edildiği hesaptır	17.905,74
368-438	Vadesi Geçmiş Ertelemiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesapları	Belediyenin yapılandırılan vergi ve sosyal güvenlik borçlarının takip edildiği hesaptır.	8.263.171,93 62.264.153,82
381-481	Gider Tahakkukları Hesapları	Belediyenin tahakkuk eden ancak henüz ödenmemiş olan borç	-

		faizlerinin izlendiği hesaptır.	
TOPLAM			81.968.827,65 TL

b) Borçlanma Limitinin Aşılması

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'nci maddesine göre; *“Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.”*

.....

“Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile yapabilir.” Hükmü yer almaktadır.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Belediyenin 2020 yılı için borç limiti 77.896.013,40 TL'dir. Belediyenin 2020 yılında 81.968.827,65 TL borçlanarak, borçlanma limitini aştığı tespit edilmiştir.

Tablo 12: Borçlanma Limiti Aşım Miktarı

	2020 Yılı
Borç stok toplamı	81.968.827,65 TL
Limit	77.896.013,40 TL
Fark	4.072.814,25 TL

BULGU 11: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulüyle Yapılan Mal, Hizmet Alımlarının ve Yapım İşlerinin Yasal Sınırı Aşması ve Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşünün Alınmaması

Belediyenin hesap ve mali tablolarında yapılan incelemede doğrudan temin ya da pazarlık usulüyle yapılan mal, hizmet alımlarının ve yapım işlerinin mevzuatta öngörülen %

10'luk sınırı aşmasına rağmen aşan kısım için Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un "*Temel ilkeler*" başlıklı 5'inci maddesi idarelerin ihtiyaçlarını öncelikle açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulüyle karşılmasına, diğer usullere ise ancak kanunda gösterilen özel hallerde başvurulması gerektiğine işaret etmektedir. Madde metninde bahsedilen özel haller, Kanun'un 21 ve 22'inci maddelerinde sayılmış olup bu şartların ortaya çıkması durumunda dahi idareye takdir yetkisi tanınmakta, açık ihale veya belli istekliler arasında ihale yapılmasının önünde bir engel bulunmamaktadır. Kanun koyucu, bu takdir yetkisine de miktar yönünden sınırlama getirmiş olup 62'nci maddenin 3'üncü fıkrasının (1) bendine göre 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacaktır. Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21.2'nci maddesine göre %10 oranı hesaplanırken kamu kurum ve kuruluşlarının yıllık bütçelerinde belirlenen toplam ödenek miktarı dikkate alınacak ve mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı hesaplanacaktır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21.4'üncü maddesi gereği mahalli idarelerde uygun görüş için Kamu İhale Kuruluna başvurmakla görevli ve yetkili olanlar üst yöneticiler olup bu konuda yetki devredilmiş olsa bile yetki devredilenlerin başvuruları kabul edilmeyecektir.

Balçova Belediyesi hesaplarında yapılan incelemede, kurumun 2020 yılında mal alımları için 8.150.000,00 TL, hizmet alımları için 23.774.000,00 TL, yapım işleri için 2.841.000,00 TL tutarında ödenek ayırdığı, 2020 yılı için öngörülen limitin mal alımları için 815.000,00 TL, hizmet alımları için 2.377.400,00 TL, yapım işleri için 284.100,00 TL olduğu, 2020 yılı içinde 21 ve 22'nci madde kapsamında 7.886.469,22 TL tutarında mal alımı, 4.775.156,83 TL hizmet alımı, 520.709,82 TL tutarında yapım işi yaptığı, doğrudan temin limitlerinin mal alımları için yaklaşık 10 kat, hizmet alımları ve yapım işleri için yaklaşık 2 kat aşıldığı buna rağmen %10'u aşan kısım için Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 13: 21/f ve 22/d Doğrudan Temin Limitleri

	Bütçe toplamı	Doğrudan temin limiti	Harcanan tutar	Aşılan miktar
Hizmet Alımı	23.774.000,00 TL	2.377.400,00 TL	4.775.156,83 TL	2.397.756,83 TL
Mal Alımı	8.150.000,00 TL	815.000,00 TL	7.886.469,22 TL	7.071.469,22 TL

Yapım İşi	2.841.000,00 TL	284.100,00 TL	520.709,82 TL	236.609,82 TL
------------------	-----------------	---------------	---------------	---------------

Sonuç olarak mal ve hizmet alımları için öngörülen üst sınırın aşılmasına rağmen uygun görüş alınmamasının mevzuata aykırı olduğu, Kanun'da ve Tebliğ'de emredici hüküm niteliği taşıyan düzenlemelere riayet edilmesinin gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Doğrudan Temin Suretiyle Hizmet Alımı ve Yapım İşi Ödeme Belgelerinde Hakediş Raporlarının Bulunmaması

Doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen yapım işleri ve hizmet alımlarına ait ödeme dosyalarında hakediş raporlarının bulunmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin "Hakediş raporu" başlıklı 6'ncı maddesinde,

"(1) İhale veya doğrudan temin usulüyle yapılacak yapım işleri ile hizmet alımlarında, sözleşme ve/veya şartname hükümlerine göre yerine getirilen taahhütlerin bedellerinin ödenmesinde aşağıda belirtilen hakediş raporları düzenlenir. a) Yapım İşleri Hakediş Raporu (Örnek: 4): Bu rapor, yapım işlerinde yükleniciye ödenecek ara ve kesin hakediş tutarının hesaplanmasına esas olan belgelerden oluşur. Yapım türüne göre ilgili sayfaları ve gerekli görülen diğer belgeler düzenlenerek yüklenici ve yapı denetim elemanlarınca imzalanır, yetkili makamca onaylanır. b) Hizmet İşleri Hakediş Raporu (Örnek: 5): Bu rapor, hizmet işlerinde yükleniciye ödenecek ara ve kesin hakediş tutarının hesaplanmasına esas olan belgelerden oluşur. Hizmet türüne ve işin özelliğine göre yalnızca ilgili sayfaları ve gerekli görülen diğer belgeler düzenlenerek yüklenici ve kontrol elemanlarınca imzalanır, yetkili makamca onaylanır." denilmiştir.

Yönetmelik hükmünde belirtilmiş olduğu üzere yapım işleri ve hizmet alımlarında ihale usullerinden biri veya doğrudan temin yoluyla olmasına bakılmaksızın, ödeme türüne veya işin özelliğine göre yükleniciye ödenecek ara ve kesin hakediş tutarının hesaplanmasına esas olacak belgeler yüklenici ile yapı denetim elemanlarınca veya kontrol elemanlarınca imzalanmalı, yetkili makamlarca onaylanmalıdır. Ancak yapılan incelemede doğrudan teminle gerçekleştirilen yapım işleri ile hizmet alımlarına ilişkin olarak hakediş raporlarının düzenlenmediği görülmüştür. Özellikle belediyenin tüm yapım işleri doğrudan temin yoluyla yapıldığı için bu husus önem arz etmektedir.

Doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen hizmet alımları ve yapım işlerine ait ödemeler için Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği'ne uygun olarak hakediş raporlarının düzenlenmesi ve ödeme belgelerine eklenmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Ödül Amaçlı Dağıtılmak Üzere Alınan Notebook ve Tabletlerin Belediye Sosyal Hizmet ve Yardım Esasları Yönetmeliği'ne Uygun Olarak Dağıtılmaması

Belediyenin maddi durumları gözetilmeksizin, açık ve net kriterler belirlemeden Balçova'da yaşayan ve üniversiteyi kazanan öğrencilere, Balçova Belediyesi Sosyal Hizmet ve Yardım Esasları Yönetmeliği'ne aykırı olarak notebook ve tablet verdiği tespit edilmiştir.

Belediyelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14 ve 15'nci maddelerinde düzenlenmiştir. Anılan madde hükümlerinde, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla, belediyelerce yerine getirilmesi öngörülen görevler ve sorumluluklar ile belediyelerin yetkileri sayılmış ve belediyelerin görev, sorumluluk ve yetki alanının belediye sınırlarını kapsadığı açıkça ifade edilmiştir.

Öte yandan, Balçova Belediyesi Sosyal Hizmet ve Yardım Esasları Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı 1'nci maddesi, Yönetmelik'in amacını, temel ihtiyaçlarını karşılayamayan engelliler, kimsesizler ile TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırma sonucu verilerine göre; yoksul, muhtaç ve dar gelirlilere bütçe imkânları dâhilinde yapılacak sosyal yardımlara dair usul ve esasları düzenlemek olarak belirlemiştir.

Yönetmelik'in "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde ise; "*belediye sınırları içinde belediyece yapılacak sosyal hizmetler ve yardımların şekli ile bu hizmet ve yardımlardan faydalananları ve faydalanacak durumda olanları kapsar.*"denilmiştir.

Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'ncü maddesinde; aylık toplam geliri asgari ücretin iki katını geçmeyen aileyi dar gelirli olarak, TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırma verileri kıstasına göre belirlenen kişileri muhtaç ve yoksul olarak tanımlamıştır.

Yönetmelik'in "Yardımlardan yararlanma hakkı" başlıklı 6'ncı maddesinde; "*Aşağıda belirtilen kişilerin belediyece yapılacak sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden yararlanmaya hakkı vardır: (1) a) Belediye sınırları içinde ikamet eden yoksul, muhtaç, dar gelirli, engelli ve kimsesiz kişiler, b) Afetlere maruz kalmış olup aynî ve nakdî yardıma ihtiyacı olduğu tespit edilen kişiler, (2) Sosyal yardımların yapılmasında temel amaç; ihtiyaç sahiplerinin gıda, giyinme, barınma, ev eşyası, nakit yardımı, ısınma, eğitim, sağlık gibi temel nitelikte sosyal ve ekonomik sorunlarının çözümünde yardımcı olunmasıdır*" denilmektedir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere Yönetmelik dar gelirli, muhtaç ve yoksul kimselere yardım yapılmasını öngörmektedir.

Yapılan incelemede 2020 yılı içerisinde belediyenin herhangi bir meclis/encümen/başkanlık kararı almaksızın öğrencilere dağıtılmak üzere, çeşitli ihale ve doğrudan teminler ile alınan toplam 2.381.380,00 TL tutarında 824 adet notebook ve tableti maddi durumlarına bakmaksızın öğrencilere dağıttığı tespit edilmiştir.

Balçova Belediyesi Sosyal Hizmet ve Yardım Esasları Yönetmeliği esas alındığında, belediyenin öğrencilerin ve ailelerinin dar gelirli, yoksul veya muhtaç olma kriterlerine uyup uymadığına bakmaksızın tablet ve notebook dağıtımını yapması mevzuata aykırılık oluşturmaktadır. Bununla birlikte Belediyenin ödül olarak dağıtmak üzere aldığı notebook ve tabletleri öğrencilere verme kriterinin sadece “Balçova’da yaşamak ve üniversiteyi kazanmaktan” ibaret olduğu görülmektedir. Belediyenin “başarılı olma” kriterinin sadece üniversiteyi kazanmaya indirgendiği anlaşılmaktadır. Üniversiteyi kazanma ile kazanılan üniversiteye kayıt yaptırmak suretiyle okuma eylemlerinin farklı olduğu hususu ile vakıf üniversitesi ile devlet üniversitesini kazanma ayrımının gözetilmediği hatta ek yerleştirmeler suretiyle üniversite kazanıp yerleşen öğrencilere dahi notebook ve tablet verildiği tespit edilmiştir.

Belediyenin sosyal belediyeçilik anlayışı çerçevesinde, Yönetmelik’e uygun olarak açık ve net kriterler belirlemek suretiyle dar gelirli, muhtaç ve yoksul öğrencilere notebook ve tabletleri dağıtması gerekmektedir.

BULGU 14: Personel Giderlerinin Kanun İle Belirlenen Sınırı Aşması

Belediye bütçesinden ödenen personel giderleri toplamının Belediye Kanunu’nda ve İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları İle Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar’da belirlenen yasal sınırları aştığı tespit edilmiştir.

a) Kurumun yıllık toplam personel giderlerinin, bir önceki yıl bütçe gelirlerinin %30’unu aşması

Belediyenin yıllık toplam personel giderlerinin, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranında artırılması suretiyle bulunan tutarının yüzde otuzunu aşmakta olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinde "*Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir. Personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir.*" hükmü bulunmaktadır.

Belediyenin personel gideri toplamının, bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranı ile artırılması sonucu bulunan tutarın %30'u olan 23.368.804,02 TL'yi aşmaması gerekmektedir.

Belediye Bütçesinden 2020 yılı için ödenen personel giderleri toplamının 30,499,288.56 TL olarak gerçekleştiği görülmüştür. Söz konusu oran ve bu orana karşılık gelen tutarın 7.130.484,54 TL aşmış olduğu tespit edilmiştir.

b) Kurumun yıllık toplam personel giderlerinin, bir önceki yıl bütçe gelirlerinin %40'ını aşması

Belediyenin şirket personeli de dâhil olmak üzere yıllık toplam personel giderlerinin, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranında artırılması suretiyle bulunan tutarının yüzde kırkını aşmakta olduğu görülmüştür.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları İle Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "*Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır*" başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin, şirket personeli de dâhil yıllık toplam personel giderlerinin, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının her yıl, bir önceki yıla ilişkin olarak 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranında artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamayacağı belirtilmiştir. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idare şirketlerine yeni personel alımı yapılamayacak ancak

belirlenen oranları aşan idareler İçişleri Bakanlığından izin almak suretiyle şirketlerine işçi alımı yapabileceklerdir.

Belediyenin personel gideri toplamının, bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranı ile artırılması sonucu bulunan tutarın %40'ı olan 31.158.405,36 TL'yi aşmaması gerekmektedir.

Belediye Bütçesinden 2020 yılı için ödenen belediye şirket personeli de dâhil olmak personel giderleri toplamının 38.141.635,77 TL olarak gerçekleştiği görülmüştür. Söz konusu oran ve bu orana karşılık gelen tutarın 6.983.230,41TL aşmış olduğu tespit edilmiştir.

Belediye Kanun ile öngörülen limitleri aşmasına rağmen 2020 yılı içerisinde 2 memur, 1 sözleşmeli personel, 2 işçi, 14 şirket personeli olmak üzere toplam 19 kişilik personel alımı yapmıştır.

Bu itibarla; mevzuat hükümleri gereğince cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 15: İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanunun Öngördüğü Şekilde Kullandırılmaması

Balçova Belediyesinin 2020 yılı incelemelerinde işçilerin yıllık izinlerinin 4857 sayılı İş Kanunu'na 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 iznin 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 belirtilmiştir.

03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de Kanun'a paralel bir şekilde yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler

yapılmıştır.

Ayrıca 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzdoksanbeş Türk Lirası idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işçiler yıllık izin haklarından feragat edemezler. İşçilerin emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmektedir. Yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden olacağı için işçinin eline çok yüksek miktarlarda ücret geçebilmektedir. Bu uygulama da işçilerin yıllık izinlerini kullanmaktan ziyade son ücretleri üzerinden karşılığını almalarına neden olmaktadır. Ancak bu durum idareler adına daha fazla külfet getirici bir durum olabilmektedir. Zira anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilecektir. Ayrıca biriken yıllık izin sürelerinin ücrete dönüşmesi halinde idare açısından çok yüksek miktarlarda ödeme yapma durumu ortaya çıkacaktır.

Yapılan inceleme sonucunda kurum bünyesinde çalışan 100 işçinin toplam 4615 gün kullanılmamış yıllık izni bulunduğu tespit edilmiştir. Hem mevzuata uygunluk açısından hem de belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla yıllık izinlerin zamanında kullandırılması gerekmektedir.

BULGU 16: Kurum Personeline İkramiye Ödenmesinde Performans Kriterlerinin Belirlenmemesi

Belediye tarafından performans kriterlerinin belirlenmediği ancak performans kriterlerine bağlı olarak ödenmesi gereken ikramiye ödemelerinin gerçekleştiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'nci maddesine göre, Belediye Başkanı, personelin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları da meclise sunmakla görevlidir.

Yine aynı Kanun'un 18'nci maddesinde, belediye meclisinin görevlerinden biri olarak belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek olduğu belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 49'ncü maddesinde; sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının yüzde onunu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dâhil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebileceği hüküm altına alınmıştır.

6085 sayılı Kanun'un 36'ncı maddesi uyarınca, Sayıştay "hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim" olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

Yukarıdaki hükümler doğrultusunda, bir kuruluşun yürüttüğü faaliyetlerde hedeflenen sonuçlara ulaşip ulaşmadığı, hizmetlerin verimli, etkin ve tutumlu bir düzeyde gerçekleşip gerçekleşmediği hususlarının değerlendirilmesinde performans ölçümü önemli bir yönetim aracı işlevi görür. Performans ölçümünden elde edilen bilgi; "Hedefimiz nedir?", "Arzuladığımız ve elde ettiğimiz sonuçlar nelerdir?", "Başarılı olduğumuzu nasıl anlarız?", "Bu başarıları verimli, etkin ve tutumlu bir biçimde mi elde ediyoruz?" ve "Ürettiğimiz hizmetler müşterilerimiz ve paydaşlarımızı ne ölçüde memnun ediyor?" gibi soruların cevabını arayan yöneticilere yapacakları değerlendirmelerde katkı sağlayacaktır.

Yapılan incelemeler sonucunda kurum bünyesinde mevzuatın öngördüğü şekilde performans kriterleri belirlenmediği, performans kriterlerine dayanak olarak yapılan başarı ölçümüne göre verilmesi gereken ikramiyenin ise performans kriterleri belirlenmeden ve başarılı olup olmama hususunda herhangi bir ölçüm yapılmadan verildiği tespit edilmiştir.

Belediye personeline aşağıdaki performans ölçütleri örnek olarak belirlenebilir;

- Hukuk Birimi için kaybedilen dava/kazanılan dava oranı,
- Diğer birimler için günlük vatandaşa sunulan hizmet sayısı,
- Vatandaşların belediyede gerçekleştirdikleri işlemlerde (imar, ruhsat vb) standartlar (ruhsat işlemleri 2 gün içinde sonuçlandırılır gibi) çerçevesinde çıkarılan dosya sayısı.

Bahsedilen Kanun hükümleri gereğince performans ölçütlerinin belirlenmesi, performans ölçütlerine dayalı olarak çalışanlara ikramiye veya toplu iş sözleşmesinden kaynaklı ilave ikramiye vermeyi yasal hale getirecek ve vatandaşa sunulan hizmetin kalitesini artıracaktır. Bu nedenle performans kriterleri belirlenerek ikramiye ödemesi yapılması gerekmektedir.

BULGU 17: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

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

Mahalli idarelerde düzenlenen sosyal denge sözleşmelerinin yasal dayanaklarını oluşturan gerek 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde gerekse de 375 sayılı KHK'nın Ek 15'inci maddesinde; belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine hangi usul ve esaslarda sosyal denge tazminatı ödenebileceği, ödenecek tazminatın aylık tavan tutarının nasıl belirleneceği ile ilgili hükümlere yer verilmiş, bunun dışında çeşitli düzenlemeler yapılabileceğine ilişkin bir kayda yer verilmemiştir.

Ayrıca, 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinin birinci fıkrasının son cümlesinde "*Bu sözleşme bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz.*" denilerek, sosyal denge sözleşmesinin 4688 sayılı Kanun kapsamında toplu sözleşme olarak sayılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Madde metninden açıkça anlaşılacağı üzere belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlarda tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Bunun dışında sözleşme hakkını toplu sözleşme gibi düşünmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında başkaca hükümler koymak yersizdir. Zira 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı açıkça belirtilmiştir.

Sosyal denge sözleşmesinin incelenmesi sonucunda, bahsedilen mevzuat hükümleri uyarınca sözleşmede yer almaması gerektiği düşünülen aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

Sosyal denge sözleşmesinin “İş Sağlığı ve Güvenliği” başlıklı 21’nci maddesi ile;

- Yılda bir kez tüm memurlar ve sözleşmeli personelin periyodik muayeneden geçirilmesi,
- İşverenin, çalışanların çalıştıkları işyeri ve muayene için sevk edildikleri hastane arasında olanaklar ölçüsünde vasıta tahsis etmesi,
- İşverenin, çalışanlara ilk kademe sağlık hizmeti vermek üzere kurum tabibi bulundurması,

Sosyal denge sözleşmesinin “Kreş ve Çocuk Bakım Evi” başlıklı 22’nci maddesi ile;

- Belediyenin mevcut ya da açacağı kreş veya çocuk bakım evlerinden çalışanların çocuklarının ücretsiz yararlanması,
- Çalışanların çocuklarının sürekli ve düzenli sağlık kontrollerinin işveren tarafından yaptırılması,

Sosyal denge sözleşmesinin “Belediye Olanaklarından Yararlanma” başlıklı 23’ncü maddesi ile;

- Belediyenin mülkiyeti ve kendi varlıkları üzerinde kurulu olup, belediye ya da özel kurumlarca işletilen etüt, kafeterya, restoran, kültür merkezleri ve benzeri tesislerden açıldığı takdirde çalışanlar, eş ve çocuklarının %50 indirimli yararlanması,
- Çalışanların kendisine ve eşine ait konutu bulunmayan. yapılan konutlarda adına tahsis edilenler hariç. çalışanların talebi halinde, işveren sendika üyelerine, kurmuş veya kuracak olduğu kooperatife imkanlar nispetinde rayiç bedeli üzerinden 10 yıl süreli arsa temin etmesi, belediyenin kendi imkanı yok ise diğer belediyelerden temin edilmesi yönündeki çalışmalara yardımcı olması,

Sosyal denge sözleşmesinin “Diğer Haklar ve Ücretli İzinler” başlıklı 25’nci maddesi ile;

- 8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar Gününde kadın üyelerin ücretli izinli sayılması,
- Engelli çalışanların, 3 Aralık Dünya Engelliler Gününde hafta boyunca dönüşümlü olarak birer gün izinli sayılması, engelli personelin idari tatillerde çalıştırılmaması,

- Çalışanlardan şehit dul ve yetimleri ile anne, baba ve kardeşlerinin 18 Mart Şehitler Gününde, malül gaziler ile eşlerinin ise 19 Eylül Gaziler Gününde izinli sayılması.

Sosyal denge sözleşmelerinde sadece ödenecek sosyal denge tazminatı tutarına ilişkin düzenlemelere yer verilmesi, sözleşmesinin konusu olmayan, mevzuata aykırı hükümlere yer verilmemesi gerekmektedir.

BULGU 18: Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelini Oluşturan Gelir Kalemlerinden Bazılarının Tahakkuk Tahsilat Oranının Düşük Seviyede Gerçekleşmesi

Yapılan denetim ve incelemeler sonucunda tahakkuku yapılan bazı gelir kalemlerinin tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'nci maddesinde belediye başkanına, belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek gibi görevler vermiş ve bu hususlarda belediye başkanına sorumluluk yüklemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Muhasebe Hizmeti ve Muhasebe Yetkilisinin Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı 61'nci maddesinde; gelirlerin ve alacakların tahsili işlerinin muhasebe yetkilisinin yürüteceği ve bu işlerin yapılmasından sorumlu tutulacağı, 38'nci maddesinde de kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları, ifade edilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre; 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. Düzenlenen ödeme emrinde kişiye, borcunu zamanında ödemez veya mal bildiriminde bulunmazsa borcunun cebren tahsil edileceği ve mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile cezalandırılacağı, mal bildirimini gerçeğe aykırı surette yaptığı takdirde ise 3 aydan 1 yıla kadar hapis ile cezalandırılacağı bildirilmelidir. Ödeme emri üzerine hala ödeme yapılmamış ise "Haciz Varakası" düzenlenmeli ve haciz işlemlerine başlanmalıdır. Bununla birlikte istenen bilgileri

zamanında vermeyenler için hem adli para cezası hem de hapis cezası öngörülmüş, bu suçların takibi için ise idarenin o mahaldeki en büyük memuruna Cumhuriyet Savcılığına ihbar yükümlülüğü getirilmiştir.

Yukarıda anılan Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde üst yönetici ve muhasebe yetkilisine gelirlerin toplanması konusunda bir takım sorumluluklar yüklenmiş olmasına rağmen, önceki yıldan devir, cari yıl tahakkuk ve tahsilat oranları incelendiğinde, kurumun toplam tahsilatının bazı gelir kalemlerinde düşük bir oranda gerçekleştiği görülmüştür. Tahsilat oranlarının düşük seviyede gerçekleşmemesi için tahsil ve takip hususunda mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket edilmesi gerekmektedir.

Tablo 14: Tahsilat Oranı Düşük Olan Gelirler

Gelir Çeşidi	Tahakkuk	Tahsilat	Tahsilat Oranı (%)
Bina Vergisi	28.217.392,39	15.757.048,76	55,84
Arsa Vergisi	16.055.095,15	7.731.986,14	48,16
Arazi Vergisi	23.310,11	9.437,41	40,49
Çevre Temizlik Vergisi	3.222.174,25	636.529,80	19,75
Eğlence Vergisi	392.152,97	60.860,00	15,52
İlan ve Reklam Vergisi	266.894,97	163.585,10	61,29
İşgal Harcı	257.011,40	158.763,22	61,77

BULGU 19: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarının İlgili Kuruma Gönderilmemesi

Emlak vergisi mükelleflerinden emlak vergisinin %10'u nispetinde ek tahakkuk yapılarak tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının, ilgili idareye gönderilmediği tespit edilmiştir.

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

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

Payı tahakkuk ettirilir ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edilir.” denilmektedir.

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

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

On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 6360 sayılı Kanun ile yukarıda il özel idarelerine atfedilmiş görevlerin il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca yerine getirileceğine ilişkin “Çeşitli Hükümler” başlıklı 3’üncü maddesinin (3) numaralı fıkrasında yer alan: “21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’nun 12’nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca kullanılır ve yürütülür. Bahsedilen kanun hükmü uyarınca toplanan taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı tutarları, defterdarlıklar bünyesinde açılan emanet hesaplarına aktarılır...” düzenlemesinin bir gereği olarak bu paylar büyükşehir olmuş illerde ilçe belediyeleri tarafından ilgili Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına (YİKOB) yatırılacak; burada toplanan katkı payı tutarları da bu başkanlıklarca defterdarlıklar bünyesinde açılan emanet hesaplarına aktarılacaktır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde; belediye tarafından 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu uyarınca emlak vergisinin %10’u nispetinde mükellefler adına tahakkuk ettirilen katkı paylarının, takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar YİKOB’a beyan edilmesi ve aynı süre içinde ödenmesi gerekmektedir. Ayrıca, söz konusu katkı paylarının belediye tarafından kendi geliri gibi değerlendirilmemesi, zamanında ve tam olarak

YİKOB'a kanun ile hüküm altına alınan sürelerde ödenmesinden Belediye Başkanının sorumlu olduğu ve ödenmemesi halinde 6183 sayılı Kanun'a göre tahsil edilebileceği unutulmamalıdır.

Yapılan incelemede; 17.963.987,07 TL tutarındaki taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının YİKOB'a aktarılmadığı ve tahsil edilen tutarların belediye tarafından uzun zamandır kendi geliri gibi değerlendirildiği tespit edilmiştir. Belediye ilgili katkı paylarını kendi geliri gibi görmemeli, yasal bir zorunluluk olması nedeniyle tahsil ettiği katkı paylarını zamanında beyan edip kanun ile hüküm altına alınan sürelerde YİKOB'a göndermesi gerekmektedir.

BULGU 20: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

Belediyenin yetki alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin, takip ve tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın 27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve 01.01.2014 tarihinde yürürlüğe giren "Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik" bu faaliyetlerin ücretlendirilmesine ilişkin düzenlemeler getirmektedir.

Yönetmelik'in "*Tanımlar*" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"... a) Bakanlık: Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığını,

...

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

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

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

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

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

ifade etmektedir.

Yönetmelik'in “Başvuru ve değerlendirme” başlıklı 6'ncı maddesinde İşletmecilerin geçiş hakkı kullanımı için Bakanlığa başvurmaları gerektiği belirtilmektedir.

Aynı maddenin yedinci fıkrasının başvurusu kabul edilen işletmecilerin kamuya ait yerlerden geçiş hakkını kullanabilmesi hususunu düzenleyen (b) bendinde;

“Hazinenin özel mülkiyetindeki veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlar ile mülkiyeti veya tasarrufu belediyelere ve kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazlar ile 25.2.1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu kapsamında kalan yerlerde geçiş hakkını kullanacak işletmeci, ilgili GHS'ye Ek-2'de yer alan belgeler ve Bakanlıktan alınan kullanım onayı ile birlikte başvuruda bulunur. GHS kendisine yapılan geçiş hakkı talebi başvurularını mevzuat çerçevesinde en geç altmış gün içerisinde sonuçlandırır ve sonucunu işletmeciye bildirir. Geçiş hakkı talebinin reddedilmesi durumunda yapılan bildirimde red gerekçeleri açıkça belirtilir.” denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in “İlkeler” başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde;

“Geçiş hakkının kullanılmasının öncelikle tarafların anlaşmasına bağlı olduğu”

“Geçiş hakkına ilişkin anlaşma” başlıklı 8'inci maddesinin birinci fıkrasında;

“İşletmeci ile GHS'nin serbestçe anlaşma yapabileceği; altıncı bendinde; geçiş hakkına ait ücretlerin ödeme şeklinin geçiş hakkına ilişkin anlaşmada yer alacağı”,

“Geçiş Hakkı Ücretleri” başlıklı 9'uncu maddesinde;

“Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için GHS tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücretinin, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve ilk yıldan sonraki geçiş hakkı ücretlerinin bir önceki yıl geçiş hakkı ücretine en fazla Türkiye İstatistik

Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırım yapılması suretiyle tespit edileceği”,

“*Mevcut Geçiş Hakları*” başlıklı Geçici 1’inci maddesinde;

“*Bu Yönetmelik kapsamında yer alan ve bu Yönetmeliğin yürürlük tarihinden önce sahip olunan geçiş hakları ve imzalanmış olan anlaşmaların herhangi bir sebeple sona ermediği sürece aynı şartlarda uygulanmaya devam olunacağı*”

hüküm altına alınmaktadır.

Yönetmelik’te, Bakanlık tarafından elektronik haberleşme altyapı bilgi sisteminin (EHABS) kurulacağı ve işletmecilerin geçiş hakkına ilişkin elektronik haberleşme altyapı bilgilerini EHABS’ye kaydetmekle yükümlü olacağı belirtilmektedir.

Yönetmelik hükümlerine göre; Belediyeye ait taşınmazlar üzerinden elektronik haberleşme hizmetini sunmak isteyen işletmeciler, Bakanlıktan onay aldıktan sonra geçiş hakkı için Belediyeye başvuruda bulunacaktır. Başvurusu kabul edilen işletmeci, Belediye ile anlaşma yaparak Yönetmelik’te belirtilen tutardan fazla olmamak kaydıyla, geçiş ücretini de belirleyip mevcut veya yapmayı planladığı altyapı bilgilerini EHABS’ye kaydetmek zorundadır. Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere idarenin sorumluluğunda olan yerlerde elektronik haberleşme hizmeti sunmak amacı ile altyapı tesisi kuran işletmeler ile sözleşme yapılması ve Yönetmelik’in ekinde yer alan ücret tarifesini geçmemek üzere meclis kararıyla bir ücret tarifesi belirlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede belediyenin, telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedellerinin takip ve tahsili için hiçbir çalışma başlatmadığı tespit edilmiştir.

Belediyenin gelir kaybına uğramaması için geçiş hakkı bedellerinin takip ve tahsiline ilişkin çalışmayı başlatması gerekmektedir.

BULGU 21: Yeniden Değerleme Oranı Kadar Artırılması Gereken Bazı Vergi ve Harçların Güncellenmemesi

Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca toplanan bazı vergi ve harç kalemlerinde yıllar itibarı ile yapılması gereken artışların yapılmadığı tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 96'ncı maddesinde; Kanun'un 15'nci maddesindeki İlan ve Reklam Vergisi, 21'nci maddesindeki Eğlence Vergisi, 56'ncı maddesindeki İşgal Harcı, 60'ncü maddesindeki Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı ile 84'üncü maddesindeki Çeşitli Harçların tarifesinin nasıl belirleneceği açıklanmıştır. Buna göre; söz konusu vergi ve harçlar Kanun'da belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak ilgili belediye meclislerinin önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca tespit edilecek ve tespit edilen bu tutarlar, her takvim yılı başından geçerli olmak üzere bir önceki yıla ilişkin olarak Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre belirlenen yeniden değerlendirme oranında artırılacak ancak bu miktar ve tutarlar ilgili tarifeler için belirlenen en çok tutarı aşamayacaktır.

Kanun'un Geçici 7'nci maddesinde ise; 2013 yılında uygulanmak üzere belediye meclislerince belirlenmiş olan maktu vergi ve harç tarifelerinin Cumhurbaşkanınca tespit edilecek karar yürürlüğe girinceye kadar uygulanmaya devam edileceği belirtilmiştir.

Ayrıca Hazine ve Maliye Bakanlığınca çıkarılan ve 11.07.2014 tarih ve 29057 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 45 Seri No.lu Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği'nin "Belediyelerce Yapılacak İşlemler" başlıklı bölümünün 6'ncı paragrafında, 2013 yılında belirlenen tarifenin yeniden güncelleme oranı kadar her yıl arttırılacağı ancak Kanunda belirtilen üst sınırı aşamayacağı da açıkça belirtilmiştir.

Mezkûr mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde;

- Maktu vergi ve harç tarifelerini tespit etmeye yetkili kurumun Cumhurbaşkanlığı olduğu,
- Cumhurbaşkanlığının bu yetkisini kullanıncaya kadarki süre için, belediye meclislerince 2013 yılında belirlenen tarifelerin uygulanmaya devam edeceği,
- Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen tarifelere her yıl bir önceki yıl için tespit edilen yeniden değerlendirme oranının uygulanacağı,
- Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenecek tarifeye kadar geçerli olacak belediye tarifelerinin de aynı usul ve esaslara göre yürütüleceği, anlaşılmaktadır.

2020 yılı hesap ve işlemlerinin denetimleri sırasında maktu vergi ve harçlara ilişkin tarifelerin, Kanunda belirtilen üst sınırı aşmayacak şekilde yeniden değerlendirme oranları kadar

her yıl artırılması gerekirken artırılmadığı, vergilere ve harçlara ilişkin tarifelerin 2013 yılında belirlenen tutarlar üzerinden uygulandığı tespit edilmiştir.

Tarifelerin gncellenmemesinin bahsi geçen mevzuata uygun olmadığı, Belediyenin 2013 yılından itibaren kümülatif olarak yeniden değerleme oranında artırılması gereken maktu vergi ve harç kalemlerinden gelir kaybına uğramakta olduğu değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Hacizli Taşınmazın Şirkete Sermaye Olarak Konulması	2018	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için. Denetim Görüşünün Dayanakları bölümü Bulgu 3: “Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması ve Belediye Şirketinin Sermaye Artırımlarının Usulüne Uygun Yapılmaması” başlığı ile tekrar rapora alınmıştır.

İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2020 yılı raporuna tekrar alındı. Diğer Bulgular bölümü Bulgu 15: İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanunun Öngördüğü Şekilde Kullanılmaması
Taşınmaz İle İlgili İşlemlerin İlgili Birim Tarafından Takibinin Yapılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2020 yılı raporuna tekrar alındı. Diğer Bulgular bölümü Bulgu 5: Taşınmaz İle İlgili İşlemlerin İlgili Birim Tarafından Takibinin Yapılmaması
Belediye Mülkiyetinde Bulunan Bazı Taşınmazların Dernek ve Vakıflara Tahsis Edilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için 2020 yılı raporuna tekrar alındı. Diğer Bulgular bölümü Bulgu 1:

			Belediye Mülkiyetinde Bulunan Bazı Taşınmazların Dernek ve Vakıflara Tahsis Edilmesi
Borç Stok Tutarı İçin Mevzuatta Öngörülen Sınırın Aşılması	2018	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için Diğer Bulgular bölümü Bulgu 10: “Borç Stok Tutarının Hatalı Tespit Edilmesi ve Borçlanma Limitinin Aşılması” başlığı ile tekrar rapora alınmıştır.
Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Alımlar İçin Öngörülen Üst Limitin Aşılması	2018	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için Diğer Bulgular bölümü Bulgu 11: “Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulüyle Yapılan Mal, Hizmet Alımlarının ve Yapım İşlerinin Yasal Sınırı Aşması ve Kamu

			İhale Kurulunun Uygun Görüşünün Alınmaması” başlığı ile tekrar rapora alınmıştır.
Memur Toplu Sözleşmesinde Mevzuata Aykırı Hükümlere Yer Verilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için Diğer Bulgular bölümü Bulgu 17: “Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması” başlığı ile tekrar rapora alınmıştır.
Personel Giderlerinin Kanun İle Belirlenen Sınırı Aşması	2018	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için Diğer Bulgular bölümü Bulgu 14: “Personel Giderlerinin Kanun İle Belirlenen Sınırı Aşması” başlığı ile tekrar rapora alınmıştır.
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarının İlgili Kuruma Gönderilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için Diğer Bulgular bölümü Bulgu 19: Taşınmaz Kültür Varlıklarının

			Korunmasına Ait Katkı Paylarının İlgili Kuruma Gönderilmemesi” başlığı ile tekrar rapora alınmıştır.
Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Şirket Bilançosunun Sermaye Hesabı ile Örtüşmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için Denetim Görüşünün Dayanakları bölümü Bulgu 3: “Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması ve Belediye Şirketinin Sermaye Artırımlarının Usulüne Uygun Yapılmaması” başlığı ile tekrar rapora alınmıştır.
Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Sosyal Güvenlik	2018	Yerine Getirilmedi	Bulgu düzeltilmediği için Denetim

Borçlarının Mali Tablolarda Eksik Tutarlarla Yer Alması			Görüşünün Dayanakları bölümü Bulgu 4: “Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Sosyal Güvenlik Borçlarının Mali Tablolarda Eksik Tutarlarla Yer Alması” başlığı ile tekrar rapora alınmıştır.
---	--	--	---