



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL BEŞİKTAŞ BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	134

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: 2023 Yılı Borçlanma Limiti Hesabı.....	18
Tablo 9: Borç Stokunu Oluşturan Kalemler.....	18
Tablo 10: 31.12.2023 Tarihi İtibarıyla Kiralanan Taşınmazların Borç Durumu	26
Tablo 11: 31.12.2023 Tarihi İtibarıyla Kamulaştırmaz El Atma Davaları Kapsamında Oluşan Durum	29
Tablo 12: Özel Siteler Tarafından İşgal Edilen Kamu Alan Örnekleri.....	32
Tablo 13: Geçici İşgal Harcı Tahsil Edilen Yer Örnekleri.....	36
Tablo 14: Sabit Yapılarla İşgal Edilen Kaldırım Alanlarına İlişkin Örnekler	39
Tablo 15: Yıllık Personel Giderlerinin Oranı.....	80
Tablo 16: Müdür Kadrosunda Bulunup Müdürlük Yapmayan Personel	82
Tablo 17: 31.12.2023 Tarihi İtibarıyla Vergi ve Primler ile Kamu İdarelerine Ait Paylara İlişkin Tutarlar.....	129

KISALTMALAR

ATM	Otomatik Vezne Makinesi (Automatic Teller Machine)
AŞ	Anonim Şirket
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
m²	Metrekare
MKE AŞ	Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TL	Türk Lirası
TÜM-BEL-SEN	Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası
YİKOB	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İlk Defa Muhasebe Kaydı Yapılan ve Maliyet Bedeli Belli Olmayan Bazı Taşınmazların Rayiç Değerleriyle Muhasebeleştirilmemesi ve Taşınmazların Muhasebede Kayıtlı Değerlerinin Güncellenmemesi

2. Genel Hizmet Alanlarının İz Bedeli Üzerinden Kayıt Altına Alınmaması

B. Diğer Bulgular

1. İleri Vadeli Çek Düzenlenmesi ve Bu Suretle Borç Stokunun Borçlanma Sınırının Üzerinde Yer Alması

2. İdarenin Borçlarını Ödeme Hususunda Ödeme Güçlüğü Çekmesi ve Bazı Gelirlerinin Haczedilmesi

3. Vergi Borcu Bulunan Bazı Yüklenicilerden Kesilen Tutarların Vergi Dairesine Ödenmeksizin Emanetler Hesabında Tutulmasına Karşın Firmalara Çek Vererek Ya Da Nakit Olarak Hakediş Ödemelerinin Yapılması

4. Sosyal Güvenlik Prim Borcu Bulunan Bazı Yüklenicilere Sosyal Güvenlik Kurumu'na Ödeme Yapılmadan Çek Vererek Ya Da Nakit Olarak Hakediş Ödemelerinin Yapılmaya Devam Edilmesi

5. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

6. Üçüncü Kişilerden Kiralanan Taşınmazların Kira Bedellerinin Zamanında Ödenmemesi ve Söz Konusu Hususun Çeşitli Aksaklıklara Sebebiyet Vermesi

7. Kamulaştırmasız El Atma Ödemelerinin Zamanında Yapılmaması ve Ek Mali Külfete Katlanması

8. İmar Planlarında Kamunun Kullanımına Bırakılan Yerlerin Özel Siteler Tarafından İşgal Edilmesi

9. İdare Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullanılması ve Ecrimisil Tahsilatlarının Düşük Olması

10. Kaldırım, Yol, Otomatik Vezne Makinesi Alanı ve Büfe Yerlerinin Geçici İşgal Harcı Alınarak Kullanılması
11. Belediyenin Tasarrufunda Bulunan Genel Hizmetlere Ayrılmış Alanların Bazılarının İşgalinden Ecrimisil Yerine İşgaliye Alınması
12. Genel Aydınlatma Kapsamındaki Aydınlatma Tesislerinin İlgili Dağıtım Şirketine Devredilmemesi
13. Belediyeye Ait Taşınmazların Derneğe ve Amatör Spor Kulüplerine Tahsis Edilmesi
14. İdarenin Kiracısının Kiraladığı Alanın Dışına Taşması
15. İdare Taşınmazlarından Bazılarının Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına 25 Yılın Üzerinde Tahsis Edilmesi
16. Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması
17. İmar Kanunu Kapsamında Kesilen Cezaların Bazılarının Usul Yönünden İptal Edilmesine Karşın Belediye Encümeni Tarafından Yeni Bir Karar Alınarak Cezanın Tesis Edilmemesi
18. Belediye Encümeni Tarafından Kesilen İdari Para Cezalarının Tahsilatının Düşük Düzeyde Kalması
19. Büyükşehir Belediyesi tarafından İdareye Bağışlanan Asfaltın Kabulüne ve Kullanımına İlişkin Herhangi Bir Tevsik Edici Belge Düzenlenmemesi ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması
20. Üçüncü Kişilere İhale Edilerek Kiralanması Gereken Bazı Reklam Alanlarının Asma Tahsis Ücreti Karşılığında Kullanılması
21. İdare Verilerine Göre İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Bulunan Bazı İşyerlerinin Hali Hazırda Faaliyetlerine Devam Etmemesi ve İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Bulunan İşyerlerinin Kontrolünün Yapılmaması
22. İdare Sınırları İçerisinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunan İşletmelerin Olması ve Bu İşletmelerin Faaliyetlerinin Devamına İzin Verilmesi
23. İlçe Sınırlarında Aktif Faaliyet Gösteren Bazı İş Yerleri İçin İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Kurulmaması

24. Emlak Vergisi Tarh ve Tahakkuk İşlemlerinde Bina İnşaat Sınıflarının Sağlıklı Bir Şekilde Belirlenmemesi
25. Hazineye Ait Taşınmaz Malların Satış Bedellerinin Tahsil Edilen Kısmından Büyükşehir Belediyesince Alınan ve Geçmiş Yıllara Ait Olan %10'luk Payların Söz Konusu İdareden Talep Edilmemesi
26. Peşin Tahsil Edilmesi Gereken Harç Gelirlerinden Bazılarının Tahsil Edilmemesi
27. Büyükşehir Belediyesi Tarafından İdareye Gönderilmesi Gereken Payların Gönderilmemesi ve Alacağın Takibinin Yapılmaması
28. Hacedilemeyen Gelirlerin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi
29. Ulusal Bayram Günlerinde Çalışacak İşletmelere İlişkin Ruhsat Verme İşlemlerinin Yapılmaması
30. Yıllık Personel Giderleri Toplamının Kanunda Belirtilen Sınırı Aşması
31. Kadrosu Dolu Olan Müdürlüklere Sürekli Vekâlet Ettirilmesi
32. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
33. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması ve Emeklilik Tazminatı Ödemesi Öngörülmesi
34. Çöp Toplama, Nakli ve Kent Temizliği Araç Kiralama Hizmet Alım İşi İhalesinde Hatalı Uygulamalar Bulunması
35. İdarenin "Otobüs, Minibüs ve Servis Aracı Kiralama İşi" Hizmet Alım İhalesine İlişkin Hatalı Uygulamalar Bulunması
36. 2023 Yılı Uzaktan ve Yüz Yüze Eğitim Hizmet Alımı İşi'nde Rekabeti Kısıtlayıcı Hükümler Bulunması
37. Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi
38. İhalelere Karşı Verilen Şikâyet Başvuru Dilekçelerinin Bazılarında Gerekçe Belirtilmeden İtirazların Reddedilmesi

39. Hizmet Alımlarına İlişkin Oluşturulan Yaklaşık Maliyet Hesap Cetvellerinin Hatalı Olması
40. İdarenin Araçlarına İlişkin Tescil Kayıtları, Envanter Kayıtları ve Muhasebe Kayıtlarının Birbiriyle Uyumsuz Olması
41. Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi
42. Otopark Hesabında Toplanan Meblağın Otopark Yapımı Yerine Cari Harcamalarda Kullanılması
43. Kazı Bedellerinin İdarenin Cari Harcamalarında Kullanılması
44. Emanet Niteliğinde Olmayan Tutarların Emanetler Hesabına Kaydedilmesi
45. Aile Cüzdanlarının Alımı ve Kullanımına İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması
46. Kalkınma Ajansına Aktarılacak Payların Aktarımlarının Zamanında Yapılmaması
47. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi
48. Genel Bütçeye Aktarılması Gereken 2018 Yılı ve Öncesine Ait Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımının Yapılmayarak İdarenin Emanet Hesaplarında Tutulmaya Devam Edilmesi
49. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi
50. Belediye Meclisince Belirlenen Ücret Tarifelerinde Katma Değer Vergisine İlişkin Açıklama Yapılmaması
51. Kadınlar ve Çocuklar İçin Açılması Zorunlu Olan Konukevlerinin Açılmaması
52. Vergi ve Primler ile Kamu İdarelerine Ait Payların Mevzuatta Öngörülen Sürelerde Ödenmemesi Nedeniyle Bütçeye Ek Faiz Yükü Getirilmesi
53. Kredi Kartı Tahsilatlarının Kurum Hesaplarına Aktarılma Süresinin Mevzuatta Yer Alan Azami Süreden Uzun Belirlenmesi
54. Yurt ve Kreş İşletmeleri İçin İdare Bütçesinden Harcama Yapılması

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.

Beşiktaş 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 Belediyesi 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 belediyesi olup 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, Şehircilik ve İklim Değişikliği 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.

Beşiktaş Belediyesinin karar organı olan Beşiktaş Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 32 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Beşiktaş Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan belediye başkanına bağlı 5 birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, Muhtarlık İşleri Müdürlüğü ve Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'dür. Diğer idari birimler; Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü, Sağlık İşleri Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü, Veteriner İşleri Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü, Dış İlişkiler Müdürlüğü, Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Emlak ve İstimlak Müdürlüğü, İklim Değişikliği ve Sıfır Atık Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Spor İşleri Müdürlüğü, Kadın ve Aile Hizmetleri Müdürlüğü Afet İşleri Müdürlüğü'dür. Belediye başkanına bağlı memurlar arasından atanan 4 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 22 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	434	324
Sözleşmeli Personel	-	6
Kadrolu İşçi	184	27
Geçici İşçi	-	-
Toplam	618	357
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1154

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

1.3. Mali Yapı

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

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin

veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Beşiktaş Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Beşiktaş Belediyesinin 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	170.946.000,00	-	195.682.115,94	189.279.806,88	6.402.309,06	-
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	25.979.500,00	-	22.274.587,13	18.715.272,81	3.559.314,32	-
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.460.359.500,00	243.000.000,00	1.846.796.592,32	1.807.202.015,93	39.594.576,39	-
4	Faiz Giderleri	29.500.000,00	-	79.368.469,28	79.368.469,28	0,00	-
5	Cari Transferler	44.155.000,00	-	30.561.642,74	29.848.966,98	501.393,14	211.282,62
6	Sermaye Giderleri	137.200.000,00	-	22.255.147,12	21.681.107,91	574.039,21	-
7	Sermaye Transferleri	15.000.000,00	-	34.335.032,09	34.335.032,09	-	-
8	Borç Verme	-	-	-	-	-	-
9	Yedek Ödenek	105.000.000,00	-	-	-	-	-
Toplam		1.988.140.000,00	243.000.000,00	2.231.273.586,62	2.180.430.671,88	50.631.632,12	211.282,62

Beşiktaş Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 1.988.140.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup, önceki yıldan devreden 133.586,62 TL ödenek ve yıl içinde eklenen 243.000.000,00 TL ek ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 2.231.273.586,62 TL olmuştur. Yıl içinde 2.180.430.671,88 TL bütçe gideri yapılmış, 50.631.632,12 TL ödenek iptal edilmiş ve kalan 211.282,62 TL ödenek ise 2024 yılına devretmiştir.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Ek Ödenek (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	1.490.707.400,00	173.700.000,00	818.962.977,12	1.329.584,16	817.633.392,96	49,12
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	53.760.000,00	10.500.000,00	44.310.471,46	49.099,61	44.261.371,85	68,88
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	656.000,00	-	1.371.105,00	-	1.371.105,00	209,01
05- Diğer Gelirler	442.128.600,00	58.800.000,00	420.533.605,82	144.965,78	420.388.640,04	83,92
06- Sermaye Gelirleri	2.188.000,00	-	-	-	-	-

08-Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-	-
09- Red ve İadeler	-1.300.000,00	-	-	-	-	-
Toplam	1.988.140.000,00	243.000.000,00	1.285.178.159,40	1.523.649,55	1.283.654.509,85	57,53

Belediyenin 2023 yılında net bütçe geliri %57,53 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi Gelirleri (%49,12), Diğer Gelirler (%83,92), Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (%68,88) beklenenin altında gerçekleşirken, Alınan Bağış ve Yardımlar (%209,01) şeklinde beklenenin üzerinde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Ek Ödenek (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutarı (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	170.946.000,00	-	189.279.806,88	110,72
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	25.979.500,00	-	18.715.272,81	72,04
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.460.359.500,00	243.000.000,00	1.807.202.015,93	106,10
04- Faiz Gideri	29.500.000,00	-	79.368.469,28	269,05
05- Cari Transferler	44.155.000,00	-	29.848.966,98	67,60
06- Sermaye Giderleri	137.200.000,00	-	21.681.107,91	15,80
07- Sermaye Transferleri	15.000.000,00	-	34.335.032,09	228,90
08- Borç Verme	-	-	-	-
09- Yedek Ödenekler	105.000.000,00	-	-	-
Toplam	1.988.140.000,00	243.000.000,00	2.180.430.671,88	97,73

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri bütçe ödenğine göre %97,73 seviyesinde gerçekleşmiştir. İdarenin 2023 mali yılı bütçesi ile 1.988.140.000,00 TL ödenek öngörölmüş olup, önceki yıldan devreden 133.586,62 TL ödenek ve yıl içinde eklenen 243.000.000,00 TL ek ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 2.231.273.586,62 TL olmuştur. Sermaye Giderleri (15,80) beklenenin altında gerçekleşirken, Sosyal güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri (72,04) ve Cari Transferler (67,60) beklentilere yakın gerçekleşmiştir. Bunların dışında kalan gider kalemleri ise beklentilerin üzerinde gerçekleşme göstermiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2022 yılının 2021 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	346.905.536,90	523.571.688,02	818.962.977,12	50,93	56,42
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	15.081.253,67	16.609.809,71	44.310.471,46	10,14	166,77
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	479.500,00	757.540,00	1.371.105,00	57,99	80,99
Diğer Gelirler	101.040.128,66	190.600.408,61	420.533.605,82	88,64	120,64
Sermaye Gelirleri	30.672.872,98	-	-	-	-
Toplam	494.179.292,21	731.539.446,34	1.285.178.159,40	48,03	75,68
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-18.900.511,83	-1.178.818,71	-1.523.649,55	-93,76	29,25
Net Toplam	475.278.780,38	730.360.627,63	1.283.654.509,85	53,67	75,76

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre %75,76 artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 295.391.289,10 TL (%56,42), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 27.700.661,75 TL (%166,77), alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 613.565,00 TL (%80,99) ve diğer gelirlerde 229.933.197,21 TL (%120,64) artış söz konusudur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	75.149.633,92	115.403.957,17	189.279.806,88	53,57	64,02
SGK Devlet Prim Giderleri	10.506.590,76	15.159.652,88	18.715.272,81	44,29	23,45
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	403.316.357,88	650.724.719,15	1.807.202.015,93	61,34	177,72
Faiz Giderleri	39.762.819,37	35.356.699,71	79.368.469,28	-11,08	124,48
Cari Transferler	9.368.795,47	11.662.780,74	29.848.966,98	24,49	155,93
Sermaye Giderleri	7.356.819,98	25.276.943,45	21.681.107,91	243,59	-14,23
Sermaye Transferleri	5.039.505,00	14.344.197,65	34.335.032,09	184,64	139,37
Borç Verme	-	-	-	-	-
Toplam	550.500.522,38	867.928.950,75	2.180.430.671,88	57,66	151,22

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında, 2022 yılına göre %151,22 artış göstermiştir. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinin 73.875.849,71 TL (%64,02), SGK Devlet prim giderlerinin 3.555.619,93 TL (%23,45), mal ve hizmet alım giderlerinin 1.156.477.296,78 TL (%177,72), faiz giderlerinin 44.011.769,57 TL (%124,48), cari transferlerin 18.186.186,24 TL (%155,93) ve sermaye transferlerinin 19.990.834,44 TL (%139,37), artış gösterdiği, sermaye giderlerinin ise 3.595.835,54 TL (%14,23) azalış gösterdiği görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 2.373.763.238,93 TL, Faaliyet Geliri 1.834.905.409,51 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 538.857.829,42 TL olarak gerçekleşmiştir.

Beşiktaş Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Beşiktaş Belediyesi'nin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	İston İstanbul San. Tic. AŞ	28.500.000,00	855,00	0,003
2	İsfalt Asfalt San. Tic. AŞ	200.000.000,00	63.208,00	0,03
3	İsbak Ulaşım Haber. San. Tic. AŞ	77.271.960,00	840,00	0,000012
4	Beltaş AŞ	15.812.558,00	10.747.588,25	99,95
5	Personel Hizm. AŞ	80.000.000,00	80.000.000,00	100
6	Boğazkent Kentsel Yapı İmar İnş. AŞ	50.000,00	50.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri

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

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

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere, idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar

ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

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

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

Bu kapsamda İdarenin iç kontrol sistemi değerlendirilmiştir. Buna göre:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirilmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve

personale duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi, mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun fiili bir faaliyetinin bulunmaması nedeniyle değerlendirilmemektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi bulunmakla birlikte, bu birimde iç denetçi istihdam edilmemektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Beşiktaş Belediyesi’nin 2023 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: İlk Defa Muhasebe Kaydı Yapılan ve Maliyet Bedeli Belli Olmayan Bazı Taşınmazların Rayiç Değerleriyle Muhasebeleştirilmemesi ve Taşınmazların Muhasebede Kayıtlı Değerlerinin Güncellenmemesi

Envanteri yapıldıktan sonra ilk defa muhasebe kaydı yapılan ve maliyet bedeli belli olmayan bazı taşınmazların, piyasa rayiç değeri araştırması yapılmadan emlak vergi değerleri ile muhasebeleştirildiği ve mevzuatında belirtilmiş olmasına rağmen muhasebede kayıtlı değerlerinin güncellenmediği görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ıncı maddelerinde düzenlenmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığınca; 5018 sayılı Kanun'un 44, 45 ve 60'ıncı maddelerine dayanılarak Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallерinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde, "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar"ın maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değeri üzerinden kayıtlara alınacağı; taşınmazların rayiç değeri maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanların ise bu idarelerce belirleneceği; taşınmazların muhasebede kayıtlara alınan değerinin de Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre güncelleneceği ifade edilmiştir. Ayrıca aynı Yönetmelik'te, iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacak taşınmazlar da ayrıntılı olarak sayılmıştır.

Yönetmelik'in "Taşınmazların numaralandırılması" başlıklı 8'inci maddesine göre:

Kamu idarelerince kaydedilen her taşınmaz için daha önce belirlenmiş taşınmaz numarası var ise bu taşınmaz numarası, yoksa kamu idarelerinin belirleyeceği taşınmaz numarası verilecektir.

Yönetmelik'in "Dosyalama" başlıklı 9'uncu maddesinde; kamu idarelerince kaydedilen her taşınmaz için taşınmaz ile aynı numarayı taşıyan birer dosya oluşturulacağı, dosyalama işleminin nasıl yapılacağı, hangi tasarruf işlemi için ne tür belgelerin ekleneceği ayrıntısıyla düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesinde ise, bütün bu işlemlerin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması hüküm altına alınmıştır.

Diğer taraftan, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 08.01.2018 tarihli ve 2018/11321 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki Yönetmelik ile değiştirilen ve 01.01.2018 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe giren "Maddi duran varlıkların kayıt değerleri" başlıklı 26'ncı maddesinde; gerek yatırım ve gerekse kullanım amacıyla edinilen maddi duran varlıkların maliyet bedeliyle, herhangi bir maliyet yüklenilmeksizin edinilen maddi duran varlıkların da gerçeğe uygun değeriyle muhasebeleştirileceği, varlığın gerçeğe uygun değeri bilinmiyorsa idarece tespit edilen değerinin esas alınacağı belirtilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesine göre gerçeğe uygun değer; piyasa koşullarında muvazaasız bir işlemde, bilgili ve istekli taraflar arasında bir varlığın el değiştirmesi veya bir borcun ödenmesi için belirlenen tutardır.

Yasal düzenlemede belirtildiği üzere, maliyet bedeli belli olmayan taşınmazların rayiç değerleri, rayiç değerleri belirlenmiyorsa kayda esas değerleri; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanları ise bu idarelerce tespit edilmeli, ayrıca, taşınmazların muhasebede kayıtlı değerleri güncellenmelidir.

Yapılan incelemede, envanteri yapılan taşınmazların tamamının emlak vergi değerleri üzerinden muhasebeleştirildiği, muhasebede kayıtlara alınmış değerlerinin mevzuatında belirtilmesine rağmen 31.12.2017 tarihine kadar güncellenmediği ve belirtilen hatalı işlemlerin 31.12.2023 tarihi itibarıyla devam ettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bazı taşınmazlar için değerlendirme çalışmalarının yapıldığı, değerlendirme raporlarının incelenmesinin ardından söz konusu taşınmazlarla ilgili muhasebe güncelleme işlemlerinin yapılacağı, diğer taşınmazlar ile ilgili piyasa rayiç değeri çalışması yapılarak çalışmaların tamamlanmasının ardından tüm taşınmazlar için 2024 yılı içerisinde gerekli güncellemelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyeye ait taşınmazlardan maliyet bedeli belli olmayanların rayiç değerleriyle muhasebeleştirilmemesi ve taşınmazların muhasebede kayıtlı değerlerinin güncellenmemesi nedenleriyle; 2023 yılı mali tablolarında 250-Arsa ve Araziler Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252-Binalar Hesabı hatalı tutarlarla yer almıştır.

BULGU 2: Genel Hizmet Alanlarının İz Bedeli Üzerinden Kayıt Altına Alınmaması

İdarenin mülkiyetinde bulunan ve "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" in EK 1'deki kayıt planının "Genel Hizmet Alanları" başlığı altında yer alan taşınmazların emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlarda yer aldığı görülmüştür.

Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre; kamu idareleri, mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazlarını, miktar ve değer olarak takip etmek amacıyla kayıt altına alacaklardır. Taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıt altına alınacağı ise yine 5'inci maddede açıklanmış olup, buna göre orta malları ile genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır.

"İz bedeli" ile ilgili tanımlamalar 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ve Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde yer almaktadır. Buna göre; iz bedeli, gerçek değeri tespit edilemeyen veya edilmesi uygun görülmeyen ancak, hesaplarda izlenmesi gereken iktisadi kıymetlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılan en düşük tutardır.

Yapılan incelemede, İdare mülkiyetinde yer alan bazı parklar ve yeşil alanlar ile yolların genel hizmet alanları başlığı altında yer almasına karşın iz bedeli üzerinden kayıtlara alınması gerekirken emlak vergi değerleri üzerinden kayıt altına alındığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususla ilgili olarak çalışmaların devam ettiği, 2024 yılı içerisinde söz konusu çalışmaların tamamlanması hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir. Ancak 31.12.2023 tarihi itibarıyla söz konusu hatalı uygulama giderilmediğinden İdarenin mali rapor ve tablolarında 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı hatalı tutarda yer almıştır.

Sonuç olarak, iz bedelinin; hesaplarda izlenmesi gereken iktisadi kıymetlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılan en düşük tutar şeklindeki tanımı dikkate alınarak ve açıklanan nedenlerle bahsi geçen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İleri Vadeli Çek Düzenlenmesi ve Bu Suretle Borç Stokunun Borçlanma Sınırının Üzerinde Yer Alması

İdare tarafından mevzuata aykırı olarak ileri vadeli çek düzenlendiği, bu çeklerin borçlanma aracı haline getirildiği ve bu suretle borç stokunun borçlanma sınırının üzerinde gerçekleştiği görülmüştür.

a) İleri Vadeli Çek Düzenlenerek Bu Çeklerin Borçlanma Aracı Haline Getirilmesi

İdare tarafından verilen çeklerin, mevzuata aykırı şekilde ileri vadeli olarak düzenlendiği ve dolayısı ile ödeme aracı niteliği taşıyan çeklerin İdare tarafından borçlanma aracı olarak kullanıldığı görülmüştür.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 795'inci maddesinde; çeklerin görüldüğünde ödeneceği, buna aykırı herhangi bir kaydın yazılmamış sayılacağı, düzenlenme günü olarak gösterilen günden önce ödenmek için ibraz olunan çeklerin ibraz gününde ödeneceği belirtilmiştir.

5941 sayılı Çek Kanunu'nun geçici 3'üncü maddesinde ise; 31.12.2025 tarihine kadar, üzerinde yazılı düzenleme tarihinden önce çekin ödenmek için muhatap bankaya ibrazının geçersiz sayılacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; ileri vadeli çek düzenlenmesi durumunda bu çeklerin yazılmamış sayılacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, düzenleme tarihinden önce çekin ödenmek için muhatap bankaya ibrazı geçersiz sayılmıştır. 5941 sayılı Çek Kanunu'nun geçici 3'üncü maddesi ile getirilen 31.12.2025 tarihine kadar, üzerinde yazılı düzenleme tarihinden önce çekin ödenmek için muhatap bankaya ibrazının geçersiz olduğuna ilişkin hüküm ise çeklerin ibraz edilebilecekleri sürelerle ve hukuki sorumluluklara ilişkin geçici bir düzenleme niteliği taşımaktadır.

İdare tarafından verilen çekler, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabında izlenmektedir. Buna göre bu hesap, kurumun bankadan çekle veya gönderme emri ile yaptıracağı ödeme ve göndermelerin izlenmesi için kullanılmaktadır. Hesabın işleyişine ilişkin olarak da, bankadan yaptırılacak ödemeler için düzenlenen çek tutarlarının bu hesaba alacak, ilgili hesap veya

hesaplara borç kaydedileceği; düzenlenen çeklerden, muhasebe birimlerine gönderilen banka hesap özet cetvelleriyle, bankaca hak sahiplerine ödendiği bildirilen paraların bu hesaba borç, 102-Banka Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'te de belirtildiği üzere, ödeme aracı olarak düzenlenen çeklerin izlenmesinde kullanılan 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı, karşılığında 102-Banka Hesabı ile birlikte çalışmaktadır. Daha önce banka hesabına yatırılan tutarlar 102-Banka Hesabına kaydedilmekte; bu hesaptan ödenmek amacıyla düzenlenen çekler ise aktif düzenleyici hesap olarak 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabında izlenmektedir. Düzenlenen çeklerin eksi bakiye olarak mali tablolara yansımaları, banka hesaplarında yer alan tutarların açıklayıcı olması açısından önem taşımaktadır. Zira banka hesaplarında yer alan tutarların bilançoya yansıtacağı şekliyle net değerinin görülebilmesi, ancak 102-Banka Hesabı ile 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabının konsolide edilmesi ile mümkün olabilecektir.

İdarenin bankada karşılığını bulundurmadan ileri vadeli çek düzenlemek suretiyle işlem yapması, dönem sonu itibarıyla 320-Bütçe Emanetleri Hesabında izlenmesi gereken borçların 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabında izlenmesine neden olmaktadır. 31.12.2023 tarihi itibarıyla İdarenin 313.632.302,85 TL çek borcu devredeni oluşmuştur.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususla ilgili olarak gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar gereği İdarenin bankadan çek ile yaptıracağı ödemeler için ileri vadeli çek düzenlenmemesi ve bu çeklerin borçlanma aracı haline getirilmemesi gerekmektedir.

b) Borç Stokunun Borçlanma Sınırının Üzerinde Olması

İdarenin 2023 yılı borç stok tutarının, 5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde gösterilen borçlanma sınırının üzerinde gerçekleştiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden

değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamayacağı, bu miktarın büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanacağı hükmü yer almaktadır.

Belirtilen mevzuat hükmüne göre, en son kesinleşmiş toplam bütçe gelirlerinin o yılın 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla arttırılan tutarı sonucunda belediyelerin borçlanma haddine ulaşılmaktadır.

İdarenin ilgili birimlerinden elde edilen verilere dayanılarak yapılan hesaplama sonucunda, aşağıdaki tablolarda görüleceği üzere; Belediyenin 2023 yılı borç stoku tutarı, borçlanma haddinin 270.183.437,67 TL üzerinde gerçekleşmiştir.

Tablo 8: 2023 Yılı Borçlanma Limiti Hesabı

Yeniden Değerleme Oranı	En Son Kesinleşmiş Bütçe Geliri (TL)	Yeniden Değerleme Oranı ile Hesaplanan Tutarı (TL)	Toplam Borç Stoku (TL)	Borçlanma Limit Aşımı (TL)
122,93%	730.360.627,63	1.628.192.947,18	1.898.376.384,85	270.183.437,67

Tablo 9: Borç Stokunu Oluşturan Kalemler

Hesap Kodu	Hesap Bakiyesi (TL)
103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri	313.632.302,85
300-Banka Kredileri Hesabı	156.356.489,63
303-Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabı	0,00
320-Bütçe Emanetleri Hesabı	744.245.078,31
360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı	6.113.537,63
361-Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	3.249.120,25
368-Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı	78.289.189,04
381-Gider Tahakkukları Hesabı	63.741.284,51
400-Banka Kredileri Hesabı (Uzun Vadeli)	33.552.159,30
438-Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı (Uzun Vadeli)	229.347.051,57
481-Gider Tahakkukları Hesabı (Uzun Vadeli)	269.850.171,76
Toplam Borç Stoku	1.898.376.384,85

5393 sayılı Kanun esasında belediyelerin borçlanma yetkisinin yöntemini gösteren ve hâlihazırda yürürlükte olan 21.02.2005 tarihli ve B050MAH0740001/45201 sayılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü) Yazısında;

“(…)

Borçlanma talebinde bulunan belediyeler toplam borç stoklarını hesaplamak veya tespit etmek amacıyla; Hazine Müsteşarlığı, Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, ilgili Sosyal Sigortalar Kurumu İl müdürlüğü, İller Bankası Genel Müdürlüğü, ilgili vergi dairesi

müdürlüğü ve ilgili TEDAŞ biriminden alacakları yapılandırılmış, kesinleşmiş veya diğer şekilde borç durumuna ilişkin belgelere göre gerekli hesaplamayı yaparak borçlanma talep dosyasına ekleyeceklerdir. Bu belgelere ilave olarak, belediyenin piyasaya ve personeline borcunun olup olmadığı, varsa borç miktarı belediye başkanı tarafından imzalanmak suretiyle ayrıca borçlanma talep dosyasına eklenecektir.

(...)” denilmektedir.

Bu bağlamda, 5393 sayılı Kanun’un borçlanmayı düzenleyen 68’inci maddesi ve mezkûr Genelge hükümleri etrafında, belediyelerin finansal/mali, faaliyet/piyasa ve kurum ve kişilere olan tüm yükümlülükleri, borçlanma yoluyla elde edilip edilmediğine bakılmaksızın bütünsel olarak borç tanımı içerisinde değerlendirilmiş ve herhangi bir istisna düzenlemesine yer verilmeden borç stoku tutarı içerisine dâhil edilmiştir. Buna göre idarenin borçlanma aracı olarak kullandığı ileri vadeli çeklerin de toplam borç stok tutarının içerisinde hesaplamaya dahil edilmesi gerekmektedir. Nitekim yukarıda açıklandığı üzere, İdare ileri vadeli düzenlediği bu çekleri piyasaya olan borçlarını belli sürelerle erteleyebilmek adına kullanmaktadır.

Yapılan incelemede, Belediyenin 2023 yılı borçlanma haddi ve mevcut borç stoku değerlendirildiğinde, borç stokunun borçlanma haddini aştığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; tasarruf tedbirleri kapsamında yapılan harcamaların azaltılması ve gelir arttırıcı çalışmalar ile geçmiş dönemlerden gelen borç yükünün azaltılarak gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarece mevzuatında belirtilen borçlanma sınırına riayet edilmesi ve mevcut borç stoku borçlanma sınırının altına çekilene kadar yeni bir borçlanmaya gidilmemesi gerekmektedir.

BULGU 2: İdarenin Borçlarını Ödeme Hususunda Ödeme Güçlüğü Çekmesi ve Bazı Gelirlerinin Hazedilmesi

İdarenin üçüncü kişilere olan borçlarını ödeme hususunda; ödeme güçlüğü çektiği ve ecrimisil, yeşil alan işgalinden elde etmesi gereken gelirlerin bir kısmının ilgililer tarafından icra dairelerine ödendiği görülmüştür.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu’nun 82’nci maddesinde haczi caiz olmayan mallar, 83’üncü maddesinde de kısmen haczi mümkün olan hususlar hüküm altına alınmıştır. 5393

sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde ise;

"(...)

Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez.

(Ek fıkra: 10/9/2014-6552/121 md.) İcra dairesince haciz kararı alınmadan önce belediyeden borca yeter miktarda haczedilebilecek mal gösterilmesi istenir. On gün içinde yeterli mal beyan edilmemesi durumunda yapılacak haciz işlemi, alacak miktarını aşacak şekilde yapılamaz.

(...)"

Hükmü tesis edilmiştir.

Buna göre, İdarenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar aldığı malları ve kamu hizmetlerinde fiilen kullandığı malları ile İdare tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemeyecektir. Ancak bunların dışında kalan malların haczi mümkündür.

Yapılan incelemede, ecrimisil ve yeşil alan işgalinden dolayı İdarenin elde etmesi gereken gelirlerin mükelleflerine, icra dairelerince zaman zaman haciz ihbarnameleri tebliğ edilerek söz konusu tutarların icra dairelerine ödenmesinin sağlandığı, bu durumun Belediyesinin üçüncü kişilere olan borçlarını zamanında ödememesinden kaynaklandığı tespit edilmiştir.

İdare verilerine göre; 2023 yılı içerisinde 33 adet ecrimisil dosyasından toplam 736.107,72 TL, 17 adet yeşil alan işgaliye dosyasından ise toplam 635.319,00 TL olmak üzere toplam 1.371.426,72 TL'lik tutarın İdare hesaplarına yatması gerekirken mükellefler tarafından doğrudan icra dairelerine yatırıldığı anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususla ilgili olarak nakit akış planlamasına göre gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, borçların belirlenen vadede ödenmesi halinde haciz işlemi hiçbir şekilde söz konusu olamayacağından bütçe imkanları doğrultusunda üçüncü kişilere olan borçların zamanında ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Vergi Borcu Bulunan Bazı Yüklenicilerden Kesilen Tutarların Vergi Dairesine Ödenmeksizin Emanetler Hesabında Tutulmasına Karşın Firmalara Çek Vererek Ya Da Nakit Olarak Hakediş Ödemelerinin Yapılması

İdarenin vergi borcu bulunan bazı yüklenicilere ödeme yapabilmek için söz konusu tutarları 333-Emanetler Hesabına aldığı, ancak emanete alınan tutarların yasal süre içerisinde vergi dairesine gönderilmediği, söz konusu tutarlar emanete aldıktan sonra vergi dairesine ödeme yapılmadan, bazı firmalara çek vererek ya da nakit olarak hakediş ödemelerinin yapılmaya devam edildiği görülmüştür.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Amme Alacağı Ödenmeden Yapılmayacak İşlemler ile İşlem Yapanların Sorumlulukları" başlıklı 22/A maddesine dayanılarak çıkarılan ve 23.12.2017 tarihli ve 30279 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan (1) sıra No.lu (Seri:A) Tahsilat Genel Tebliği'nde değişiklikler yapan (9) sıra No.lu (Seri:A) Tahsilat Genel Tebliğ'in Birinci Kısım, İkinci Bölümünün "V. Amme Alacağı Ödenmeden Yapılmayacak İşlemler ile İşlem Yapanların Sorumlulukları" başlıklı bölümünün 2'nci maddesinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına giren kurumların, mal veya hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle 2.000 TL'nin üzerinde yapacakları ödemeler sırasında hak sahiplerinin Bakanlığa bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranılması zorunluluğu getirilmiştir. (03.03.2020 tarihli ve 31057 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tahsilat Genel Tebliği Seri:A Sıra No:1'de Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ (Seri: A Sıra No:12) ile de 2.000 TL'lik tutar 5.000 TL'ye çıkarılmıştır.)

Ayrıca, Tebliğ'in aynı bölümünün 5.2'nci maddesinde, 4734 sayılı Kanun kapsamına giren kurumların, mal veya hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle hak sahiplerine yapacakları ödemeler sırasında vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgenin aranılması gerektiği hükmü yer almış ve belediyeler ile bunların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketlerin 4734 sayılı Kanun kapsamında olduğu belirtilmiştir. Aynı maddenin son paragrafında gerek 4734 sayılı Kanun kapsamında (istisnalar dâhil) gerekse bu Kanun dışında yapacakları her türlü mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için yapacakları

ödemeler sırasında vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgeyi arayacakları hükmü yer almıştır.

Öte yandan Kanun'un 22/A maddesinin son paragrafında vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgeyi aramadan ödeme yapanlara ve işlem tesis eden kurum ve kuruluşlara, borçlunun bağlı bulunduğu takibe salahi yetli tahsil dairesince idari para cezası verileceği ve bu madde hükmüne göre verilen idari para cezasının, ilgisine tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödeneceği hükmü tesis edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin hakediş ödemelerinden önce vergi borcu bulunup bulunmadığına ilişkin sorgulama yapmasına karşın borcu bulunan bazı yüklenicilere ödeme yapabilmek için söz konusu tutarları 333-Emanetler Hesabına aldığı ancak emanete alınan tutarları yasal süre içerisinde vergi dairesine göndermediği, söz konusu tutarları emanete aldıktan sonra firmalara çek vererek ya da nakit olarak hakediş ödemelerini yaptığı tespit edilmiştir.

Yukarıda ortaya konulan mevzuat hükümleri doğrultusunda vergi alacağının önceliği bulunduğundan emanete alındıktan sonra yasal süre içerisinde öncelikli olarak ödenmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda, yüklenici vergi borcuna ilişkin kesinti emanette beklerken ve başkaca yeni hakediş ödemesi yapılacağı zaman, vergi borcu sorgulaması sonucu aynı firmanın borcu bulunduğu yeni çıkan tutarlar da emanet hesabına alınarak, bazı yüklenicilere düzenli bir şekilde kesintiler vergi dairesine gönderilmeden ödeme yapılması hatalı bir uygulamadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususla ilgili olarak gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından yapılacak hakediş ödemelerinde emanete alınan tutarların yasal süreler içerisinde vergi dairesine gönderilmesi, nakit durumuna göre bu tutarların gönderilmesinden sonra kalacak tutarlar üzerinden ilgili firmalara ödeme yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: Sosyal Güvenlik Prim Borcu Bulunan Bazı Yüklenicilere Sosyal Güvenlik Kurumu'na Ödeme Yapılmadan Çek Vererek Ya Da Nakit Olarak Hakediş Ödemelerinin Yapılmaya Devam Edilmesi

İdarenin sosyal güvenlik prim borcu bulunan bazı yüklenicilere ödeme yapabilmek için söz konusu tutarları 333-Emanetler Hesabına aldığı, ancak emanete alınan tutarların yasal süreler içerisinde Sosyal Güvenlik Kurumu'na (SGK) gönderilmediği, söz konusu tutarlar emanete aldıktan sonra SGK'ya ödeme yapılmadan bazı firmalara çek vererek ya da nakit olarak hakediş ödemelerinin yapılmaya devam edildiği görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun "Prim ve idari para cezası borçlarının hakedişlerden mahsubu, ödenmesi ve ilişiksizlik belgesinin aranması" başlıklı 90'ıncı maddesinin ikinci fıkrasında; işveren hakedişlerinin, SGK'ya idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla ödeneceği, işverenlerin; kamu idareleri ile döner sermayeli kuruluşlar, bankalar ve kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar nezdindeki her çeşit alacak, teminat ve hakedişleri üzerinde işçi ücreti alacakları hariç olmak üzere yapılacak her türlü devir, temlik ve el değiştirme işlemlerinin SGK alacaklarını karşılayacak kısım ayrıldıktan sonra, kalan kısım üzerinde hüküm ifade edeceği belirtilmiştir.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise hakedişlerin mahsubu ve ödenmesi ile teminatların prim ve idari para cezası borçlarına karşılık tutulmasına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle tespit edileceği hüküm altına alınmıştır.

29.09.2008 tarihli ve 27012 sayılı Mükerrer Resmî Gazete'de yayımlanan 5510 sayılı Kanun'un 90'ıncı madde hükmüne dayanılarak hazırlanan Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmelik'in 2'nci maddesinde; idarelerin ihale yoluyla yaptırdıkları her türlü işleri üstlenenlerin bu Yönetmelik kapsamında olduğu düzenlemesi yapılmıştır.

Mezkûr Yönetmelik'in "Hakedişten kesinti ve mahsup" başlıklı 6'ncı maddesinin beşinci fıkrasında ise; *"İdarece, işveren ve varsa alt işverenlerinin Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarına mahsup edilmek üzere yapılan kesinti tutarı, ödeme belgesinde gösterilir. Bu kesinti, ödeme makamınca muhasebe kayıtlarına intikal tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma veya Kurumun önceden bildirilen banka hesabına yatırılır. Hakediş miktarı, işverenin ve varsa alt işverenlerinin Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı*

ve diğer ferilerinden oluşan borcunu karşılamazsa, bakiye borç daha sonra ödenecek hakedişlerden aynı yöntemle kesilerek Kuruma ödenir.” düzenlemesine yer verilmiştir.

Bu bağlamda, İdarenin ihale yoluyla yaptığı mal ve hizmet alımı ve yapım işlerine ait hakediş ödemelerinden önce hem yüklenicilerin hem de alt yüklenicilerinin SGK’ya olan idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçları sorgulama ve varsa muaccel borçlarını hakedişten keserek SGK’nın hesabına 15 gün içinde yatırma yükümlülüğü bulunmaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin hakediş ödemelerinden önce SGK borcu bulunup bulunmadığına ilişkin sorgulama yapmasına karşın borcu bulunan bazı yüklenicilere ödeme yapabilmek için söz konusu tutarların 333-Emanetler Hesabına aldığı ancak emanete alınan tutarları yasal süre içerisinde SGK’ya göndermediği, söz konusu tutarları emanete aldıktan sonra firmalara çek vererek ya da nakit olarak hakediş ödemelerini yaptığı tespit edilmiştir.

Yukarıda ortaya konulan mevzuat hükümleri doğrultusunda SGK alacağının önceliği bulunduğundan emanete alındıktan sonra yasal süre içerisinde (15 gün) öncelikli olarak ödenmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda, yüklenici SGK borcuna ilişkin kesinti emanette beklerken ve başkaca yeni hakediş ödemesi yapılacağı zaman, SGK sorgulaması sonucu aynı firmanın borcu bulunduğu yeni çıkan tutarlar da emanet hesabına alınarak, bazı yüklenicilere düzenli bir şekilde kesintiler SGK’ya gönderilmeden ödeme yapılması hatalı bir uygulamadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususla ilgili olarak gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından yapılacak hakediş ödemelerinde emanete alınan tutarların yasal süreler içerisinde SGK’ya gönderilmesi, nakit durumuna göre bu tutarların gönderilmesinden sonra kalacak tutarlar üzerinden ilgili firmalara ödeme yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

İdare mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için mevcut kullanım şekli bilgisi ile tapu kayıtlarının uyumlaştırılmasına yönelik çalışmaların bazı taşınmazlar için yapılmadığı görülmüştür.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınır ve taşınmaz işlemleri" başlıklı 44'üncü maddesinde; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait taşınır ve taşınmaz malların kaydı ile mal yönetim hesabının verilmesine ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikte düzenleneceği belirtilmektedir.

Yukarıda belirtilen şekliyle düzenlenen ve 02.10.2006 tarihli ve 26307 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesine göre; kamu idaresi taşınmazlarının envanterinin yapılarak, Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu, Orta Malları Formu ve Genel Hizmet Alanları Formunun düzenlenmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, Yönetmelik hükümlerine göre; kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar, taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilecektir. Mali hizmetler birimince de bu formlar konsolide edilerek Yönetmelik ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulacaktır.

Aynı Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesine göre, kamu idarelerinin; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapmaları gerekmektedir.

Ayrıca, Yönetmelik'in "Kayıt değişikliği işlemleri" başlıklı 11'inci maddesinde belirtildiği üzere; kadastro, imar, ifraz, tevhid, cins tashihi, yüz ölçüm değişikliği, kat mülkiyeti tesisi, kamuya terk gibi nedenlerle taşınmazda meydana gelebilecek değişikliklerde, idarelerce kayıtlar kapatılacak ve yeni oluşan taşınmazlar esas alınarak yeni kayıt tesis edilecektir.

Yapılan incelemede, İdare mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için; idarede kayıtlı taşınmaz sayısı ve mevcut kullanım şekli bilgisi ile tapu kayıtlarının uyumlaştırılmasına yönelik çalışmaların toplam 17 taşınmaz için yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususla ilgili olarak çalışmaların devam ettiği, 2024 yılı içerisinde söz konusu çalışmaların tamamlanması hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için mevcut kullanım şekli bilgisi ile tapu kayıtlarının uyumlaştırılmaması nedeniyle 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu açısından hatalı tutarların oluşmasına sebebiyet verilmiştir.

BULGU 6: Üçüncü Kişilerden Kiralanan Taşınmazların Kira Bedellerinin Zamanında Ödenmemesi ve Söz Konusu Hususun Çeşitli Aksaklıklara Sebebiyet Vermesi

Üçüncü kişilerden kiralanan taşınmazların kira bedellerinin zamanında ödenmemesinden kaynaklı İdarenin birikmiş kira borçlarının bulunduğu, İdareye zaman zaman ihtarnameler gönderildiği, bu ihtarnamelerden bir kısmının tahliye davasına dönüştüğü görülmüştür.

İdare çeşitli hizmet ve faaliyetlerini yerine getirmek amacıyla 15 adet taşınmaz kiralamış olup bu taşınmazlardan 5 adedinin kira kontratında kira bedelinin 3'er aylık taksitler halinde ödeneceği, diğer 10 adet kira kontratında ise kira bedellerinin aylık taksitler halinde ödeneceği düzenlemeleri yer almaktadır.

İdare tarafından kiralanan taşınmazların kira kontratlarında ayrıca; gününde ödenmeyen kira bedelleri için kiraya verenin talebi halinde resmi gecikme zammı işleyeceği ve herhangi bir ayın kira bedelinin kısmen dahi olsa süresinde ödenmemesi halinde hiçbir ihtara veya ihbara gerek kalmaksızın içinde bulunan kira dönemi sonuna kadar olan tüm aylara ait kira bedellerinin muaccel ve temerrüde esas hale geleceği düzenlemesi yer almaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin üçüncü kişilerden kiraladığı taşınmazların kira borçlarını zamanında ödeyemediği, İdareye 2022 yılında 3 adet, 2023 yılında 3 adet olmak üzere toplam 6 adet ihtarname gönderildiği, bu ihtarnamelerin bir kısmının kira tespit davasına, bir kısmının tahliye davasına dönüştüğü, 31.12.2023 tarihi itibarıyla 4.888.098,84 TL vadesi geçmiş ödenmemiş kira borcu bulunduğu tespit edilmiştir.

Tablo 10: 31.12.2023 Tarihi İtibarıyla Kiralanan Taşınmazların Borç Durumu

Sıra No	Kiralık Taşınmazın Niteliği	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz	Ağustos	Eylül	Ekim	Kasım	Aralık	Toplam
1	Mecidiye Aile Sağlığı Merkezi										61.941,14	61.941,14
2	Halk Market								35.627,69	35.627,69	35.627,69	106.883,07
3	Çocuk Ağız ve Diş Sağlığı Polikliniği									157.601,62	157.601,64	315.203,24
4	Kadın Dayanışma Merkezi											187.245,08
6	Kağıthane Gültepe Belediye Deposu										35.000,27	35.000,27

7	Dikilitaş Tıp Merkezi				247.991,53	247.991,53	252.228,82	252.228,82	252.228,82	252.228,82	252.228,82	1.757.127,16
8	Kütüphane	85.463,18	85.463,18	85.463,18	85.463,18	85.463,18	85.463,18	85.463,18	85.463,18	131.835,50	131.835,50	947.376,44
9	Kurs Merkezi	64.952,01	64.952,01	64.952,01	64.952,01	64.952,01	64.952,01	64.952,01	64.952,01	100.194,97	100.194,97	720.006,02
10	Kurs Merkezi	73.357,51	73.357,51	73.357,51	73.357,51	73.357,51	73.357,51	73.357,51	73.357,51	73.357,51	73.357,51	733.575,10
11	Kağıthane Halk Market Deposu									5.782,35	5.782,35	11.564,70
	Toplam	223.772,70	223.772,70	223.772,70	471.764,23	471.764,23	476.001,52	476.001,52	511.629,21	756.628,46	853.569,89	4.875.922,22

Kira ödemelerindeki gecikmeler nedeniyle açılan kira tespit davaları ve tahliye davaları; mevcut kiraların rayiç değer üzerinden güncellenmesine sebebiyet vereceğinden, üçüncü kişilere olan kira borçlarının zamanında ödenmemesi, ilerleyen süreçte İdare bütçesinden ödenen kira bedellerinde artışa da neden olabilecektir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; nakit akış durumuna göre ödemelerde birtakım aksamaların yaşanabildiği ancak ödemelerin azami dikkat ile zamanında yapılmaya çalışıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kira ödemelerindeki gecikmelerin faiz yükü doğuracağı, davaya konu olan taşınmazlarda oluşabilecek tahliye kararlarının Belediyeye mali yük getirebileceği değerlendirilmiş olup takdir edilen kira bedellerinin zamanında ödenmesi hususuna riayet edilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Kamulaştırmasız El Atma Ödemelerinin Zamanında Yapılmaması ve Ek Mali Külfete Katlanılması

İdarenin kamulaştırmasız el atma davaları kapsamında oluşan borçlarını zamanında ödeyemediği ve bu kapsamda ek mali külfete katlandığı görülmüştür.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun "Kamulaştırılmaksızın kamu hizmetine ayrılan taşınmazların bedel tespiti" başlıklı Geçici 6'ncı maddesinde;

"Kamulaştırma işlemleri tamamlanmamış veya kamulaştırması hiç yapılmamış olmasına rağmen 9/10/1956 tarihi ile 4/11/1983 tarihi arasında fiilen kamu hizmetine ayrılan veya kamu yararına ilişkin bir ihtiyaca tahsis edilerek üzerinde tesis yapılan taşınmazlara veya kaynaklara kısmen veya tamamen veyahut irtifak hakkı tesis etmek suretiyle malikin rızası olmaksızın fiili olarak el konulması sebebiyle, mülkiyet hakkından doğan talepler, bedel talep edilmesi hâlinde bedel tespiti ve diğer işlemler bu madde hükümlerine göre yapılır.

(...)

Kesinleşen mahkeme kararlarına istinaden bu madde uyarınca ödemelerde kullanılmak üzere, ihtiyaç olması hâlinde, merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerin yılı bütçelerinde sermaye giderleri için öngörülen ödeneklerinin (Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçelerinin güvenlik ve savunmaya yönelik mal ve hizmet alımları ile yapım giderleri için ayrılan ödeneklerin) yüzde ikisi, belediye ve il özel idareleri ile bağlı idareleri için en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının, diğer idareler için en son kesinleşmiş bütçe giderleri toplamının en az yüzde ikisi oranında yılı bütçelerinde pay ayrılır. Kesinleşen alacakların toplam tutarının ayrılan ödeneğin toplam tutarını aşması hâlinde, ödemeler, sonraki yıllara sâri olacak şekilde, garameten ve taksitlerle gerçekleştirilir. Taksitlendirmede, bütçe imkânları ile alacakların tutarları dikkate alınır. Taksitli ödeme süresince, 3095 sayılı Kanuna göre ayrıca kanuni faiz ödenir. İdare tarafından, mahkeme kararı gereğince nakdi ödeme yerine, üçüncü fıkrada belirtilen diğer uzlaşma yolları da teklif edilebilir ve bu maddenin uzlaşmaya ilişkin hükümlerine göre işlem yapılabilir.

(...)” hükmü tesis edilmiştir.

Mezkûr Kanun’un Geçici 19’uncu maddesinde ise; “*Kamulaştırma işlemleri tamamlanmamış veya kamulaştırması hiç yapılmamış olmasına rağmen 4/11/1983 tarihinden 28/7/2021 tarihine kadar fiilen kamu hizmetine ayrılan veya kamu yararına ilişkin bir ihtiyaca tahsis edilerek üzerinde tesis yapılan taşınmazlara veya kaynaklara kısmen veya tamamen veyahut irtifak hakkı tesis etmek suretiyle malikin rızası olmaksızın fiilî olarak el konulması veya hukuki el atılması sebebiyle açılan davalarda hükmedilen bedel ve tazminat ödemelerinde kullanılmak üzere, ihtiyaç olması hâlinde, merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerin yılı bütçelerinde sermaye giderleri için öngörülen ödeneklerinin (Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçelerinin güvenlik ve savunmaya yönelik mal ve hizmet alımları ile yapım giderleri için ayrılan ödeneklerin) yüzde üçü, belediye ve il özel idareleri ile bağlı idareleri için en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının, diğer idareler için en son kesinleşmiş bütçe giderleri toplamının en az yüzde üçü oranında yılı bütçelerinde pay ayrılır. Alacakların toplam tutarının ayrılan ödeneğin toplam tutarını aşması hâlinde, ödemeler, sonraki yıllara sâri olacak şekilde, garameten ve taksitlerle gerçekleştirilir. Taksitlendirmede, bütçe imkânları ile alacakların tutarları dikkate alınır. Taksitli ödeme süresince, 3095 sayılı Kanuna göre ayrıca kanuni faiz ödenir.*

Birinci fıkra, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla bedel ve tazminatı ödenmemiş olan tüm davalarda ve icra takiplerinde de uygulanır.” hükmü yer almaktadır.

Bu bağlamda, yukarıda yer alan mevzuat hükümleri gereği İdare aleyhine açılan kamulaştırmasız el atma davalarında kullanılmak üzere Emlak ve İstimlak Müdürlüğü bütçesinde yasada belirtilen oranlarda bütçe ödeneği öngörülmüştür. 2023 yılı için öngörülen söz konusu ödenek 10.000.000,00 TL'dir. İdare aleyhine hükmedilen ve kesinleşen davaların ödeme bedelleri öngörülen bütçelerin çok üzerinde olması sebebiyle yasada belirtildiği şekli ile dava ödemeleri sonraki yıllara sâri olacak şekilde, garameten ve taksitlerle gerçekleştirilmek üzere ödenekleştirilmektedir.

Bilindiği üzere kamulaştırmasız el atma davaları kapsamında yapılacak ödemelere, dava tarihinden kesinleşme tarihine kadar yasal faiz, kesinleşme tarihinden ödeme tarihine kadar ise en yüksek mevduat faizi işletilmektedir.

Yapılan incelemede, detayı aşağıdaki tabloda görüleceği üzere 31.12.2023 tarihi itibarıyla Emlak ve İstimlak Müdürlüğü tarafından ödeme emrine bağlanan kamulaştırmasız el atma davaları kapsamında yapılacak ödeme tutarı toplamının 24.488.127,33 TL olduğu, bu tutarın yalnızca 8.258.967,59 TL'sinin ödendiği, ödeme emrine bağlanan ancak bütçe imkanları doğrultusunda ödenemeyen tutarın 16.229.159,74 TL olduğu, bütçe yetersizliği nedeniyle ödenekleştirilememiş tutarın ise 45.076.872,67 TL olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 11: 31.12.2023 Tarihi İtibariyle Kamulaştırmasız El Atma Davaları Kapsamında Oluşan Durum

Sıra No	Ada	Parsel	Karar Tarihi	İcra Md.	Asıl Alacak Tutarı (TL)	31.12.2023 Yaklaşık Güncel Tutar (TL)	31.12.2023 Tarihi Sonuna Kadar Toplam Ödenekleştirilmiş Tutar (TL)	31.12.2023 Tarihine Kadar Toplam Ödeme (TL)	Ödenekleştirilen Ancak Bütçe İmkanları Nedeniyle Ödenemeyen Tutar (TL)	Bütçe Yetersizliği Nedeniyle Ödenekleştirilmemiş Tutar (TL)
1	30(1569)	32	16.04.2014	Küçükçekmece 1. İcra D.	6.084.000,00	21.000.000,00	5.085.099,19	2.000.000,00	3.085.099,19	15.914.900,81
2	191	1	6.05.2014	İstanbul Anadolu 22. İcra D.	4.414.288,00	16.000.000,00	4.420.119,76	-	4.420.119,76	11.579.880,24
3	204	30	12.06.2014	İstanbul 12. İcra D.	60.200,00	300.000,00	46.750,82	-	46.750,82	253.249,18
4	140	9	5.05.2015	İstanbul Anadolu 1. İcra D.	370.000,00	1.100.000,00	673.416,00	-	673.416,00	426.584,00
5	1299	1	21.01.2016	Küçükçekmece 4. İcra D.	3.303.000,00	8.000.000,00	6.755.090,00	5.946.940,59	808.149,41	1.244.910,00

6	1621	3	14.06.2016	İstanbul 13. İcra D.	270.000,00	500.000,00	270.000,00	-	270.000,00	230.000,00
7	685	3	19.07.2016	İstanbul 29. İcra D.	5.871.105,00	14.000.000,00	4.847.176,27	23.730,29	4.823.445,98	9.152.823,73
8	1655	157	12.01.2017	İstanbul 23. İcra D.	65.411,50	180.000,00	56.544,54	-	56.544,54	123.455,46
9	1308	10	9.11.2017	Çeşme İcra D.	363.667,20	800.000,00	293.495,07	-	293.495,07	506.504,93
10	1226	10	15.02.2018	İstanbul 36. İcra D.	1.507.078,50	3.350.000,00	1.231.723,61	233.754,09	997.969,52	2.118.276,39
11	22(1566)	12	16.02.2022	İstanbul Anadolu 11. İcra D.	167.775,30	400.000,00	139.618,79	54.542,62	85.076,17	260.381,21
12	1655	157	3.11.2020	İstanbul 23. İcra D.	161.405,00	320.000,00	118.467,37	-	118.467,37	201.532,63
13	1308	10	16.04.2021	Şile İcra D.	323.667,20	665.000,00	164.126,47	-	164.126,47	500.873,53
14	1670	17	8.03.2022	Bakırköy 3. İcra D.	358.000,00	1.100.000,00	181.536,08	-	181.536,08	918.463,92
15	204	30	18.11.2022	İstanbul 21. İcra D.	404.200,00	1.100.000,00	204.963,36	-	204.963,36	895.036,64
16	704	34	7.12.2023	İstanbul 24. İcra D.	395.000,00	750.000,00	-	-	-	750.000,00
Toplam Tutar					24.118.797,70	69.565.000,00	24.488.127,33	8.258.967,59	16.229.159,74	45.076.872,67

31.12.2023 tarihi itibarıyla yaklaşık 69.565.000,00 TL'lik kamulaştırmatsız el atma bedeli borcunun 8.258.967,59 TL'si ödenmiş olup, 61.306.032,41 TL'si hali hazırda ödenmemiştir. İdare, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu kapsamında ayırdığı ödeneklerle garameten ödeme yöntemini benimsemesine karşın ödenekleştirilen bedeller tam olarak ödenememektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; kamulaştırmatsız el atma kapsamında, Emlak ve İstimlak Müdürlüğüne hazırlanan garameten ödeme listesi üzerinden, nakit akışı uygunluğuna göre ödemeler yapıldığı, bundan sonraki süreçte söz konusu hususa azami hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kamulaştırmaz el atma davaları kapsamında oluşan borçların zamanında ödenmesi kamu kaynaklarının etkin kullanılması açısından büyük önem arz etmektedir.

BULGU 8: İmar Planlarında Kamunun Kullanımına Bırakılan Yerlerin Özel Siteler Tarafından İşgal Edilmesi

İdarenin hüküm ve tasarrufu altında olup imar planında; yeşil alan, park ve yol şeklinde kamunun kullanımına ayrılan yerlerin, konut siteleri tarafından etraflarının çevrilerek site içlerinde bırakılmak suretiyle işgal edildiği ve kamunun kullanımının kısıtlandığı görülmüştür.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; taşınmazlar kamu kaynakları arasında sayılmıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Kamuya ait gayrimenkuller" başlıklı 11'inci maddesinde, imar planlarında; meydan, yol, su yolu, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere ayrılmış yerlere rastlayan Hazine ve özel idareye ait arazi ve arsaların belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye bedelsiz terk edileceği ve tapu kaydının terkin edileceği, bu suretle mal edilen arazi ve arsaların belediye tarafından satılamayacağı, başka bir maksat için kullanılamayacağı, bu hususta tapu kütüğünün beyanlar hanesine gerekli şerhin konulacağı ifade edilmiştir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde ise, belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etme görev ve yetkisinin belediye başkanına ait olduğu belirtilmiştir.

2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasında ise;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz." Hükmü tesis edilmiştir.

Aynı maddenin dördüncü fıkrasında da işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim

edileceği belirtilmektedir. Dolayısıyla bu hükümlere istinaden, işgal altındaki idare taşınmazları için ecrimisil talep edilmesi ve akabinde tahliye işlemlerinin yerine getirilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 2'nci maddesinde; gecekondu deyimini ile imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağlı kalınmaksızın, kendisine ait olmayan arazi veya arsalar üzerinde, sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapıların kastedildiği, "Yeniden gecekondu yapımının önlenmesi" başlıklı 18'inci maddesinde; belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapıların, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılacağı, belediyelerin ilgili mülki amire başvurarak yardım istemesi halinde mülkiye amirlerinin Devlet zabıtası ve imkanlarından faydalanmak suretiyle izinsiz yapıların yıkımı konusunda yükümlü oldukları, 22'nci maddesinde ise; sahipleri tarafından yıktırılmayan yapıların enkazı sahiplerine ait olmak üzere belediyelerce yıktırılacağı ve yıkım masrafının %10 fazlasıyla ilgiliden alınacağı belirtilmiştir.

Tablo 12: Özel Siteler Tarafından İşgal Edilen Kamu Alan Örnekleri

No	Pafta	Ada	Parsel	Yüzölçümü	Otopark	Yol	Spor Tesisi	Yapı	Bahçe	Müştemilat	Sosyal tesis	Jeneratör yeri	Süs havuzu	Havuz	Çocuk parkı	Güvenlik kulübesi
1	1466	349	55	132,13	X											
2	13	2012 1471 1472	263-264- 265-1-1-2	2.189,00					X	X	X			X	X	
3	13	1405	60	9.307,90		X	X		X	X	X					
4	13	1716	56	796,84	X	X		X		X		X				
5	43	637	233	2.602,59	X	X				X				X		
6	12	1776	115	2.541,00	X				X					X		
7	75	1300	86	5.460,00	X		X		X	X				X		
8	76	1285	2	5.992,00	X		X			X						
9	76	101	28	2.251,57		X	X		X							X
10	37	1365	1	3.213,66	X	X	X		X					X		X
11	37	1765	125	1.361,72	X	X	X		X					X		
12	37	1567	127	2.555,53	X	X	X		X					X		
13	39	1686	25	739	X		X			X						
14	39	1686 1698	182 183	12.673,43	X	X	X	X	X	X				X		X
15	41	51	12	4.065,09					X	X	X			X		

Yapılan incelemede, İdare sınırları içerisinde bulunan bazı konut siteleri tarafından, yukarıda yer verilen tabloda örnek olarak seçilen bazı yerlerle ilgili verilen bilgilerden de

görülebileceği üzere, İdarenin hüküm ve tasarrufu altında olup imar planında yeşil alan, park ve yol olarak kamunun kullanımına ayrılan yerlerin etraflarının çevrilerek site içlerinde bırakılmak suretiyle ilgisine göre park ve yeşil alanlar üzerine imar mevzuatına aykırı olarak havuz, halı saha, tenis kortu, basketbol sahası, çocuk parkı, otopark, yol, bahçe, sosyal alanlar, müstemilat vb. yapıların yapıldığı; bazı alanlarda da yolların bariyer ve/veya güvenlik kulübesi koyularak işgal edilmesi suretiyle halkın erişiminin kısıtlandığı; ayrıca İdare tarafından, söz konusu işgalleri yapan toplam 63 siteden ecrimisil alınarak bu işgalcilerin söz konusu yerlerden çıkarılmadığı, bunun yerine geçmişe dönük olarak tespit edilip bir tazminat suretinde alınması gereken ecrimisil bedellerinin, kiralama yöntemi şeklinde kullanılarak ileriye dönük de uygulanıp işgallerin devam ettirildiği ve bu suretle mevzuata aykırı hareket edildiği, mevzuata aykırı inşa edilen yapılarla ilgili olarak, yukarıda yer verilen 775 sayılı Gecekondu Kanunu hükümlerine göre de herhangi bir işlem yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulguda yer alan taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale edilebilecek nitelikte olmadığı, bu alanların imar planları gereği muhatapların kendi parsellerinden kamuya terk ettikleri ağaçlık atıl alanlardan, site içi yollardan vb. alanlardan oluştuğu, bu alanların İdarenin hüküm ve tasarrufu altında olduğu ve kamu zararı ya da benzeri şikâyet konusu olduğunda veya amacı dışında kullanıldığında gerekli yasal işlemlerin yapıldığı ifade edilmiştir. Ayrıca bulguda belirtilen ve ecrimisil uygulanan taşınmazların ecrimisil uygulamasının sonlandırılarak belirtilen şekilde tahliyelerinin gerçekleştirilmesinin hiçbir vatandaşın veya hiçbir kamu bireyinin menfaatine olmayacağı, bu durumun; İdarenin imkânları da göz önünde bulundurulduğunda güvensiz ve ıssız alanların artmasına, kamu güvenliğine tehlike oluşturabilecek hususların ortaya çıkmasına sebebiyet verebileceği belirtilerek, bundan sonraki süreçte bulgu konusu hususla ilgili olarak gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, İdare tarafından; imar planında yeşil alan, park ve yol olarak kamunun kullanımına ayrılan yerlerin işgaline son verilerek kamunun kullanımına açılmasının sağlanması ve ecrimisilin kiralama yöntemi şeklinde kullanılmaması, mevzuata aykırı olarak inşa edilen yapıların 775 sayılı Gece Kondu Kanunu hükümlerine göre yıktırılarak, yıkım masrafının %10 fazlasıyla ilgililerden alınması gerekmektedir.

BULGU 9: İdare Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması ve Ecrimisil Tahsilatlarının Düşük Olması

İdare taşınmazlarından 111 adedinin ecrimisil karşılığı kullandırıldığı ve bu şekilde ecrimisilin kira niteliğine dönüştürülerek taşınmazların işgaline süreklilik kazandırıldığı ve ecrimisil tahakkuku olarak kayıtlara alınan alacakların tahsilat oranının düşük düzeyde kaldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde de; Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şağilden tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil bedelinin isteneceği, ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmediği ve fuzuli şağilin kusurunun aranmadığı, kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edileceği, aksi halde ecrimisil alınacağı, işgal edilen taşınmaz malın da, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla ecrimisil işgal edilen taşınmaz için bir nevi tazminat alacağı olup işgal edilen taşınmazın tahliye ettirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından 31.12.2023 tarihi itibarıyla 111 adet taşınmazın ecrimisil karşılığı kullandırıldığı, her yılın ocak ayında yıllık olarak ödenmesi gereken ecrimisil tutarlarının idare tarafından hesaplanıp ecrimisil ihbarnamesi ile işgalcilere tebliği edildiği ve bu şekilde ecrimisilin 2886 sayılı Kanun'a aykırı olarak kira niteliğine dönüştürülerek geleceğe yönelik taşınmazın işgaline süreklilik kazandırıldığı ve bir kira tahsil yöntemi şeklinde uygulandığı;

Ayrıca 2023 yılı Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetveline göre 17.786.536,22 TL'si devreden tahakkuk ve 89.823.323,41 TL'si 2023 yılı tahakkuku olmak üzere toplam 107.609.859,63 TL'lik ecrimisil alacağının, 2023 yılında sadece 29.016.843,34 TL'sinin tahsil edildiği kalan 78.557.411,68 TL'sinin 2024 yılına devrettiği ve dolayısıyla tahsilat oranının da %26,96 düzeyinde gerçekleştiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulguya konu olan taşınmazların, 2464 sayılı Kanun'un 52'nci maddesi kapsamında uygulanan yeşil alan işgal uygulamasının, 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi kapsamında ecrimisil işlemine dönüştürülmesi sonucunda oluştuğu, söz konusu taşınmazlardan bir tanesi hariç diğerlerinin 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale edilebilecek nitelik taşımadığı, imar planları gereği muhatapların kendi parsellerinden kamuya terk ettikleri ağaçlık atıl alanlar, site içi yollar gibi alanlardan oluştuğu, bu taşınmazların tamamının kamunun kullanımına açık olduğu, ihale edilebilecek nitelikte tek taşınmazın 2886 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda 15.08.2023 tarih ve 2023/344 sayılı Belediye Encümen Kararı ile 2886 sayılı Devlet İhalesi Kanunu'nun 45'nci maddesi hükümlerine göre ihale edildiği belirtilmiştir. İdare ayrıca tahakkuk oranlarının düşük kalması ile ilgili olarak; tahakkuk ettirilen ancak, ecrimisil bedellerine itiraz edilmemesi ve peşin ödenmesi halleri nedeniyle yapılan yüzde otuz beşlik indirimin, yapılandırmalarla yapılan taksitlendirme işlemlerinin ve İdarenin borçlarına istinaden icra dairelerine ecrimisil mükellefleri tarafından yatırılan bedeller nedeniyle yapılan mahsup işlemlerinin raporlara yansımaması olduğunun düşünüldüğü ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki; halihazırda geçmişe dönük olarak tespit edilip bir tazminat suretinde alınması gereken ecrimisil bedellerinin, kiralama yöntemi şeklinde kullanılarak ileriye dönük de uygulanarak bu taşınmazlardan ecrimisil alınması, bu taşınmazların işgaline meşruiyet kazandırmamaktadır. Ecrimisil, kamu malının işgali tespit edildiğinde geçmişe yönelik alınması gereken bir tazminattır, geleceğe yönelik kamu malının kiralanması yöntemi değildir. Kaldı ki kiralanabilir taşınmazların, kiralama işlemleri ancak 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale yolu ile gerçekleştirilebilecektir. Asıl olan taşınmazın işgalinin sonlandırılmasının sağlanması ve tamamen kamunun kullanımına açılmasıdır.

Sonuç olarak, İdare tarafından ecrimisil karşılığı kullandırılan taşınmazların yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda tahliyesinin sağlanması; kiralanabilir nitelikte olanların 2886 sayılı Kanun'un ilgili maddeleri uyarınca ihale yolu ile kiraya verilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Kaldırım, Yol, Otomatik Vezne Makinesi Alanı ve Büfe Yerlerinin Geçici İşgal Harcı Alınarak Kullandırılması

Belediyenin tasarrufunda bulunan yol ve kaldırım gibi genel hizmetlere ayrılmış alanların uzun sürelerle işgalinin, kira niteliğine dönüştürüldüğü ve geçici olarak uygulanması gereken işgal harcına süreklilik kazandırıldığı, kaldırımların platform şeklinde yapılar ile işgal

edildiği ve bu yerlerin ecrimisil alınarak tahliye edilmesi yerine bu yerlerden işgal harcı alınarak işgallerin yine kira niteliğine dönüştürüldüğü ve otomatik vezne makinesi (ATM) alanları ile büfe yerlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihale edilerek işletilmesi/kiralanması gerekirken bu taşınmazların da geçici işgal harcı tahsil edilerek kullandırıldığı görülmüştür.

a) Kaldırım ve Yol İşgallerinin Geçici Olarak Uygulanması Gereken İşgal Harcına Konu Edilerek Bu İşgallere Süreklilik Kazandırılması

Belediyenin tasarrufunda bulunan yol ve kaldırım gibi genel hizmetlere ayrılmış alanların uzun sürelerle işgalinin kira niteliğine dönüştürüldüğü ve geçici olarak uygulanması gereken işgal harcına süreklilik kazandırıldığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 52'nci maddesinde, belediye sınırları içinde bulunan ve maddede sayılan yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesinin işgal harcına tabi olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemede işgal harcı alınması için işgalin geçici olması gerektiği vurgulanmıştır. İşgaliye uygulaması yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınması halinde, sınırları belirli, ancak belli şartlarda başvuru ve geçici işgallerde uygulanan bir usuldür. İşgaliyede esas olan işgaliye durumunun geçici olması, kiralama yönteminde olduğu gibi uzun süreli kullanıma dönüştürülmemesidir.

Tablo 13: Geçici İşgal Harcı Tahsil Edilen Yer Örnekleri

Sicil No	Faaliyet	İşgal Edilen Alan (m ²)
93061459	Restoran	32
1219846	Kafe	30
1235001	Kafe	30
1184644	Kafe	25
93089298	Kurye	22
1223112	Kafe-Restoran	22
1234626	Kafe	20
1213932	Kahvaltı	20
1179760	Bar	20
1213849	Restoran	20

Yapılan incelemede, İdarenin tasarrufunda bulunan genel hizmetlere ayrılmış alanlardan olan yol ve kaldırımların masa, sandalye vb. koyularak işgal edildiği ve yukarıda yer verilen tabloda örnek olarak seçilen yerlerden de görüleceği üzere (31.12.2023 tarihi itibarıyla İdare kayıtlarında toplam 167 adet yerdir.) bu işgallere 3'er, 6'şar, 12'şer aylık dönemler halinde işgal

harcı tahakkuk edilip geçici olarak uygulanması gereken işgal harcının kira niteliğine dönüştürülerek işgallere süreklilik kazandırıldığı ve bu alanların uzun sürelerdir işgal edildiği ve bu işgaller sonucu bazı yerler için halk tarafından ulaşımın güç şekilde sağlanabildiği ve yine bazı yerlerde kaldırımların çok büyük bir bölümünün işgal edilmesi suretiyle halk tarafından kaldırımların sağlıklı şekilde kullanılmasının kısıtlandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; geçici işgal olarak işletmelere verilen masa sandalye işgallerine ilişkin gerekli koordinasyon sağlanarak söz konusu işlemlerin süreklilik arz etmemesi adına çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar uyarınca; geçici bir süre için işgal konusu olmayan, belediye tasarrufundaki yol ve kaldırım gibi genel hizmetlere ayrılmış alanların kamunun sağlıklı şekilde kullanımına açılması ve işgal harcının sadece usulüne uygun izin alınması halinde, sınırları belirli, ancak belli şartlarda başvuru alan geçici ve kısa süreli işgallerde tahakkuk ve tahsil edilmesi, işgal harcının kira niteliğine dönüştürülerek işgallere süreklilik kazandırılmaması gerekmektedir.

b) Ecrimisil Alınarak Tahliye Edilmesi Gereken Alanlardan İşgal Harcı Alınması

Belediyenin tasarrufunda bulunan genel hizmetlere ayrılmış alanlardan olan kaldırımların platform şeklinde yapılar ile işgal edildiği ve bu yerlerin ecrimisil alınarak tahliye edilmesi yerine bu yerlerden işgal harcı alınarak işgallerin kira niteliğine dönüştürüldüğü görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 52'nci maddesinde, belediye sınırları içinde bulunan ve maddede sayılan yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesinin işgal harcına tabi olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemede, işgal harcı alınması için işgalin geçici olması gerektiği vurgulanmıştır. İşgaliye uygulaması yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınması halinde, sınırları belirli, ancak belli şartlarda başvuru alan ve geçici işgallerde uygulanan bir usuldür. İşgaliyede esas olan işgaliye durumunun geçici olması, kiralama yönteminde olduğu gibi uzun süreli kullanıma dönüştürülmemesidir.

Öte yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine atıf yapılarak bu hükümlerin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

Taşınmazların idarenin izni olmaksızın işgali kullanılması durumunda uygulanacak yaptırımlar, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde düzenlenmiş olup, buna göre idarenin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil alınması gerekmektedir. Aynı maddede ecrimisil talep edilebilmesi için, idarenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmediği ve fuzuli şagilin kusurunun aranmadığı, işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülki amiri tarafından tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır.

Buna göre, fuzuli şagilin tahliyesi ve kamu malını haksız olarak işgal etmesi nedeniyle işgal süresince ecrimisil alınması mevzuat gereğidir. Ancak bu durum, kamu mallarının sürekli ecrimisil alınarak idare edilebileceği, ecrimisilin kira niteliğine dönüştürülebileceği anlamını taşımamaktadır. Ecrimisil hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı ilgiliden geçmişe yönelik alınan bir tazminattır ve ileriye yönelik uygulanması mümkün değildir. Kamu idaresinin mülkiyet veya tasarrufunda bulunan taşınmazlara yönelik olarak ecrimisil alınarak işgalin devamına müsaade edilmemeli, kamu malında yer alan işgalin tahliyesine ilişkin mevzuat yerine getirilmelidir.

Diğer yandan, 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 2'nci maddesinde; gecekondu deyimini ile imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağlı kalınmaksızın, kendisine ait olmayan arazi veya arsalar üzerinde, sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapıların kastedildiği, "Yeniden gecekondu yapımının önlenmesi" başlıklı 18'inci maddesinde; belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapıların, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılacağı, belediyelerin ilgili mülki amire başvurarak yardım istemesi halinde mülkiye amirlerinin Devlet zabıtası ve imkanlarından faydalanmak suretiyle izinsiz yapıların yıkımı konusunda yükümlü oldukları, 22'nci maddesinde ise; sahipleri tarafından yıktırılmayan yapıların enkazı sahiplerine ait olmak üzere belediyelerce yıktırılacağı ve yıkım masrafının %10 fazlasıyla ilgiliden alınacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden; İşgaliye uygulamasının yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınması halinde, sınırları belirli, ancak belli şartlarda başvuru ve geçici işgallerde uygulanan bir usul olduğu, taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, füzuli şağilden ecrimisil alınması gerektiği, ecrimisil talep edilebilmesi için, idarenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmediği ve füzuli şağilin kusurunun aranmadığı, işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülki amiri tarafından tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği, geçici olmayan ve yerinden yıkım harici kaldırılamayan sabit yapıların ise; belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapıların, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılacağı anlaşılmaktadır.

Tablo 14: Sabit Yapılarla İşgal Edilen Kaldırım Alanlarına İlişkin Örnekler

Sicil No	Faaliyet	Sabit Yapı İnşa Edilen Kaldırım Alanı (m ²)
1106387	Restoran	113
1098224	Restoran	100
1098224	Restoran	100
1220704	Restoran	93
1100415	Kafe	90
93041530	Restoran	80
1226669	Kafe	70
93022465	Kafe	66
93008819	Kafe	65
1045083	Çay Ocağı	60
2147738	Kafe	55
1187603	Kafe	55
1179823	Kafe	54

Yapılan incelemede, İdarenin tasarrufunda bulunan genel hizmetlere ayrılmış yerlerden olan kaldırımlara ahşap malzeme kullanılarak ve bazı yerlerde demir profille de çevrilerek platform şeklinde sabit yapıların yapıldığı, bazı yerlerin beton büyük saksılar koyularak etraflarının çevrildiği ve kapatıldığı ve bu işlemlerin sonucu olarak bahsi geçen yerlerde mükelleflerin kendi özel alanlarını oluşturacak şekilde kaldırımları işgal ettiği, İdarenin ise bahsi geçen bu kaldırım işgallerini geçmişe yönelik ecrimisil alıp tahliye ettirmek yerine 3'er, 6'şar, 12'şer aylık dönemler halinde işgal harcı tahakkuk ettirip geçici olarak uygulanması gereken işgal harcının kira niteliğine dönüştürüldüğü ve işgallere süreklilik kazandırıldığı, bu alanların uzun sürelerdir işgal edildiği ve bu işgaller sonucu bazı yerlerde kaldırımların çok büyük bir bölümünün işgal edilmesi suretiyle halk tarafından kaldırımların sağlıklı şekilde

kullanılmasının kısıtlandığı tespit edilmiştir. 31.12.2023 tarihi itibarıyla bu kapsamda işgalli şekilde kullanılan alan 253 adettir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; işletmelerden geçici işgal harcı olarak alınan masa sandalye işgaliyesi ile ilgili olarak sabit alanlara ecrimisil tahakkuk ettirilmesi ve bahse konu kullanımların kaldırılması hususunda çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalara uygun olarak; sabit yapılarla işgal edilen yerler için ecrimisil tahakkuk ettirilerek işgallere son verilmesinin sağlanması ve mevzuata aykırı olarak inşa edilen yapıların 775 sayılı Gecekondu Kanunu hükümlerine göre yıktırılarak, yıkım masrafının %10 fazlasıyla ilgililerden alınması gerekmektedir.

c) Belediye Sınırları İçinde Bulunan Otomatik Vezne Makinesi Alanları ve Büfe Yerlerinin Geçici İşgal Harcı Karşılığı Kullandırılması

Belediye sınırları içinde bulunan ATM alanları ve büfe yerlerinin 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale edilerek işletilmesi/kiralanması gerekirken bu taşınmazların geçici işgal harcı tahsil edilerek kullandırıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği hükmü bulunmaktadır.

Ayrıca 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 52'nci maddesinde; işgal harcı düzenlenmiş, mevzuat hükümleri gereği işgal harcının usulüne uygun izin alınarak geçici bir şekilde işgal edilen yerlerden alınması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, 31.12.2023 tarihi itibarıyla İdareye ait 5 adet taşınmazda ATM alanı, 13 adet taşınmazda ise büfe yerinin işletirildiği ve bu alanların tamamının geçici işgal harcı tahsil edilerek kullandırıldığı ve idare tarafından bu alanların 2886 sayılı Kanuna göre ihale yoluyla kiralanması yerine bu işgallere 3'er, 6'şar, 12'şer aylık dönemler halinde işgal harcı tahakkuk edilip geçici olarak uygulanması gereken işgal harcının kira niteliğine dönüştürülerek işgallere süreklilik kazandırıldığı ve bu alanlardan bazılarının uzun sürelerdir bahsi geçen şekilde kullandırıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; işgaliye karşılığında kullanılan ATM alanları ve büfeler için ihale çalışmalarının devam ettiği, uygun şartların oluşması ile en kısa zamanda ihale iş ve işlemlerinin tamamlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 2886 sayılı Kanun kapsamında bulunan İdarenin ATM alanları ve büfe yerlerinin işletilmesi işlerini mezkûr Kanun hükümlerine göre ihale yoluyla yerine getirmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Belediyenin Tasarrufunda Bulunan Genel Hizmetlere Ayrılmış Alanların Bazılarının İşgalinden Ecrimisil Yerine İşgaliye Alınması

Belediyenin tasarrufunda bulunan yeşil alan ve parklar gibi genel hizmetlere ayrılmış alanların uzun sürelerle işgalinden ecrimisil alınması gerekirken işgaliye alındığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 52'nci maddesine göre, belediye sınırları içinde bulunan ve maddede sayılan yerlerden herhangi birinin satış yapmak veya sair maksatlarla ve yetkili mercilerden usulüne uygun izin alınarak geçici olarak işgal edilmesi işgal harcına tabidir. Kanun'da işgal harcı alınması için işgalin geçici olması gerektiği vurgulanmıştır. Bu bağlamda, işgaliye uygulaması; sınırları çok belirli, ancak belli şartlarda başvuru ve geçici işgallerde uygulanan bir usuldür. İşgaliyede esas olan işgal durumunun geçici olması, kiralamada olduğu gibi uzun vadeli kullanıma dönüşmemesidir. Bu nedenle geçici bir süre için işgal konusu olmayan, belediye tasarrufundaki yol, park, yeşil alan, otopark gibi alanların uzun süre kullanılması işgal harcının konusuna girmemektedir.

Öte yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine atıf yapılarak bu hükümlerin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

Taşınmazların idarenin izni olmaksızın işgalli kullanılması durumunda uygulanacak yaptırımlar, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde düzenlenmiş olup, buna göre idarenin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, füzuli şağilden ecrimisil alınması gerekmektedir. Aynı maddede ecrimisil talep edilebilmesi için, idarenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmediği ve füzuli şağilin kusurunun aranmadığı, işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülki amiri tarafından tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır.

Buna göre, fuzuli şağilin tahliyesi ve kamu malını haksız olarak işgal etmesi nedeniyle işgal süresince ecrimisil alınması mevzuat gereğidir. Ancak bu durum, kamu mallarının sürekli ecrimisil alınarak idare edilebileceği, ecrimisilin kira niteliğine dönüştürülebileceği şeklinde yorumlanmamalıdır. Ecrimisil hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı ilgiliden alınan bir tazminattır. Kamu idaresinin mülkiyet veya kullanımında bulunan taşınmaza yönelik olarak ecrimisil alarak işgalin devamına müsaade edilmemeli, kamu malının boşaltılmasına yönelik mevzuat uygulanmalıdır.

Yapılan incelemede, geçmiş yıllarda işgaliye alınarak yönetilen bazı taşınmazların yıllar itibarıyla (111 adet) ecrimisil alınarak idare edilmeye başlandığı, ancak ecrimisil alınarak tahliyesi gereken 120 adet taşınmaz için bu uygulamanın 31.12.2023 tarihi itibarıyla uygulanmaya başlanmadığı işgaliye alınarak idare edilmeye devam edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususla ilgili olarak çalışmaların devam ettiği ve konuyla ilgili gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, işgaliye alınarak idare edilen taşınmazların uzun süreli işgalinden, mevzuat hükümlerine göre tespit ve takdir edilecek ecrimisil bedellerinin tahsil edilmesi ve gerekli tahliye işlemlerinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 12: Genel Aydınlatma Kapsamındaki Aydınlatma Tesislerinin İlgili Dağıtım Şirketine Devredilmemesi

İdare tarafından genel aydınlatma kapsamındaki aydınlatma tesislerinin ilgili dağıtım şirketine devredilmediği görülmüştür.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun "Dağıtım faaliyeti" başlıklı 9'uncu maddesinin on birinci fıkrasında; dağıtım şirketinin, dağıtım bölgesinde, genel aydınlatmadan ve bunlara ait gerekli ölçüm sistemlerinin tesis edilmesi ve işletilmesinden sorumlu olduğu,

Mezkûr Kanun'un "Genel aydınlatma" başlıklı geçici 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasında ise; "*Bakanlığın belirleyeceği temsilcinin başkanlığında dağıtım şirketi, ilgili belediye ve/veya il özel idaresi temsilcilerinden oluşan aydınlatma komisyonunun genel aydınlatma kararı vereceği bölgelere ilişkin gerekli yatırımlar, dağıtım şirketince yapılır.*" hükmüne yer verilmiştir.

Ayrıca 14/3/2013 tarihli ve 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun geçici 6'ncı maddesine dayanılarak hazırlanan Genel Aydınlatma Yönetmeliği'nin "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde;

"Genel aydınlatma: Otoyollar ve özelleştirilmiş erişme kontrollü karayolları hariç, kamunun genel kullanımına yönelik bulvar, cadde, sokak, çıkmaz sokak, yürüyüş yolu, alt-üst geçit, yaya alt-üst geçidi, köprü, meydan ve yaya geçidi gibi yerler ve mevcut genel aydınlatma tesisi güzergâhında yer alan yerlerin kullanılmasına hizmet eden ve bunların devamı niteliğindeki yerler ile halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, tarihî ve ören yerlerinin aydınlatılması ile trafik sinyalizasyonunu, ... ifade eder." düzenlemesine,

Aynı Yönetmelik'in "Aydınlatma tesislerinin devri" başlıklı geçici 1'inci maddesinde ise;

"(1) Belediyeler, il özel idareleri, Karayolları, küçük sanayi siteleri, konut kooperatifleri, site yönetimleri, dağıtım lisansı olmayan OSB'ler ve Toplu Konut İdaresi tarafından genel aydınlatma kapsamında tesis edilen ve işletmeye alınan aydınlatma tesisleri; proje, onay ve kabul şartı aranmaksızın mevcut durumun tespiti yapılarak taraflar arasında imzalanacak bir protokolle, mülkiyeti TEDAŞ'a ait olmak üzere, 30/6/2023 tarihine kadar ilgili dağıtım şirketine iz bedelle devredilir. Başvurulması halinde dağıtım şirketi tarafından başvuru tarihinden itibaren 30 uncu gün itibariyle devir alınmış sayılır.

(2) Halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, yürüyüş yolu, tarihî ve ören yerlerinin aydınlatılması ile trafik sinyalizasyonu bu kapsamın dışındadır."

Düzenlemesine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, genel aydınlatma kapsamında bulunan aydınlatma tesislerinin yapımından ve işletilmesinden ilgili dağıtım şirketi sorumludur. Belediyeler tarafından genel aydınlatma kapsamında tesis edilen ve işletmeye alınan aydınlatma tesislerinin ise; proje, onay ve kabul şartı aranmaksızın mevcut durumun tespiti yapılarak taraflar arasında imzalanacak bir protokolle, mülkiyeti Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi'ne (TEDAŞ) ait olmak üzere, 30/6/2023 tarihine kadar ilgili dağıtım şirketine iz bedelle devredilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, idare tarafından genel aydınlatma kapsamında bulunan aydınlatma tesislerinin, taraflar arasında imzalanacak bir protokolle, mülkiyeti TEDAŞ'a ait olmak üzere, 30/6/2023 tarihine kadar ilgili dağıtım şirketine iz bedelle devredilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İdarenin sorumluluk alanımızda bulunan genel aydınlatma tesislerinin ilgili dağıtım şirketi tarafından devralınması gerektiğinin ilgili dağıtım şirketine bildirildiği, dağıtım şirketi tarafından aydınlatma tesislerinin devri için 30.06.2023 tarihinden önce başvuru yapılmadığından, söz konusu aydınlatma tesisleri için devir işlemlerinin yapılamayacağını İdareye bildirildiği, bunun üzerine İdare tarafından konunun Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına yazıldığı, Bakanlık tarafından da başvuru süresi geçtikten sonra yapılan başvurulara konu olan aydınlatma tesislerinin genel aydınlatma kapsamına alınmasının mümkün görülmediğinin belirtildiği, İdare tarafından tekrar Bakanlığa yazılan yazıyla söz konusu Yönetmelik'in ilgili maddesinde geçen "30.06.2023 tarihinde" ibaresinde değişiklik yapılması talebinde bulunulduğu ve sürecin takip edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin genel aydınlatma kapsamında bulunan aydınlatma tesislerinin, mülkiyeti TEDAŞ'a ait olmak üzere, ilgili dağıtım şirketine iz bedelle devredilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Belediyeye Ait Taşınmazların Derneğe ve Amatör Spor Kulüplerine Tahsis Edilmesi

Belediye tarafından kamu kurum ve kuruluşları dışındaki tüzel kişiliklerden olan derneğe, amatör spor kulüplerine taşınmaz tahsisleri yapıldığı görülmüştür.

a) Belediyeye Ait Taşınmazın Derneğe Tahsis Edilmesi

Belediye tarafından kamu kurum ve kuruluşları dışındaki tüzel kişiliklerden olan derneğe mevzuata aykırı olarak taşınmaz tahsisi yapıldığı görülmüştür.

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

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

a) Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır.

b) Mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilir.

c) (Değişik: 12/11/2012-6360/19 md.) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

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

Kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz.

...”

Hükmü tesis edilmiştir.

Kanun’un 75’inci maddesinin (d) bendinde açıkça belirtildiği üzere, belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, ancak mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, belli bir amaca yönelik olarak tahsis edebilmeleri mümkündür. Aynı maddenin (c) fıkrasında belediyelerin dernek ve vakıflarla ortak hizmet projeleri geliştirebileceği belirtilmekte, ancak kamu kurum ve kuruluşları dışındaki gerçek veya tüzel kişilere, derneklere, sivil toplum kuruluşlarına veya meslek kuruluşlarına taşınmaz tahsis edilebilmesine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemektedir.

Taşınmaz tahsisi ile ilgili tek istisna 5393 sayılı Kanun’un “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin dördüncü fıkrasında düzenlenmiştir;

“İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000’i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla taşınmaz tahsis edebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/18 md.) Belediye ve bağlı idareler, meclis kararıyla mabetlere, eğitim kurumlarına, yurtlara, okul pansiyonlarına ve hastanelere indirimli bedelle ya da ücretsiz olarak içme ve kullanma suyu verebilirler.”

Mezkûr madde hükmüne göre belediyeler sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projeler için taşınmaz tahsis edebileceklerdir. Burada ifade olunan “proje” kavramı Kanun’un 75’inci maddesinde belirtilen “ortak hizmet projesi” değil “yatırım projesi”dir. Dolayısıyla Kanun’un 14 ve 75’inci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, belediyelerin mülkiyetinde olan taşınmazların, yatırım projeleri haricinde, kamu kurum ve kuruluşları dışındaki tüzel kişiliklere tahsisli olarak kullanılması mümkün değildir.

Sayıştay Genel Kurulu’nun 2017/1 Esas ve 5415/1 Karar No’lu İctihadı Birleştirme Kararında da;

“Konuya bir kamu idaresi olan belediyeler özelinde bakıldığında da taşınmaz tahsisinde kamu hizmetinin ve kamu idaresinin varlığı ölçütleri geçerliliğini korumaktadır.

Buna göre, belediyeler, mülkiyetlerindeki taşınmazlarını 5393 sayılı Kanun’un sosyal ve ekonomik amaçlı arsa ve konut üretimine ilişkin 69’uncu maddesindeki özel hükümler hariç olmak üzere aynı Kanun’un 75’inci maddesi ile 5018 sayılı Kanun’un 47’nci maddesi çerçevesinde, ancak mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla belediye meclislerinin bu konuya ilişkin alacakları kararla ve sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebileceklerdir.” denilerek belediyelerin taşınmazlarını, mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşları dışındaki özel ve tüzel kişilere tahsis edemeyeceğine hükmedilmiştir.

Yine İctihadı Birleştirme Kararında;

“... Öte yandan söz konusu tahsislerden bir kısmının bedelli olması yapılan işlemin tahsis niteliğini ortadan kaldırmamakta ve taşınmazın kiralandığı anlamına gelmemektedir.

Kaldı ki belediye mülkiyetindeki taşınmazların kiralanması için belediye meclis kararı tek başına yeterli olmayıp böyle bir durumda 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.” denilmek suretiyle tahsislerden bedel alınmasının kiralama anlamına gelmeyeceği, kiralama işleminin 2886 sayılı Kanuna göre yapılması gerektiği hükmüne bağlanmıştır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun “İçtihatların birleştirilmesi” başlıklı 58'inci maddesinin 3'üncü fıkrasında ise;

“İçtihatların birleştirilmesi veya değiştirilmesi kararları Resmi Gazetede yayımlanır. Bu kararlara Sayıştay daire ve kurulları ile kamu idareleri ve sorumlular uymak zorundadır.”

Denilmektedir.

Yapılan incelemede, 1310 adada yer alan taşınmazın 09.11.2018 tarih ve 2018/74 no.lu meclis kararıyla bir derneğe tahsisinin yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bahsi geçen dernekle ortak hizmet projesi yapılarak karşılıklı sorumlulukların belirlendiği ve gerçekleştirilen işlemin “tahsis” niteliğinde olmadığı ve karşılıklı sorumlulukların yerine getirildiği ve buna binaen derneklere taşınmazlara ilişkin kullanım izni verildiği ifade edilmişse de; taşınmazların kullanımını karşısında bedel talep edilmemesi, taşınmazların bakımının, korunmasının ve giderlerinin derneğe bırakılması diğer bir ifadeyle taşınmazların tüm sorumluluklarının derneğin uhdesine bırakılması taşınmazın kamu hizmetinden ayrıldığına ve derneğin iş ve işlemlerine özgülendiğine işaret etmektedir.

Diğer yandan, belediyenin söz konusu taşınmazı ortak hizmet projesi kapsamında karşılıklı sorumluluklar neticesinde derneğe tahsis ettiği bildirilmişse de; ortak hizmet projesi belediyenin görev ve sorumluluk alanı içerisindeki somut bir konuya ilişkin olmalıdır. İçtihadı Birleştirme Kararında; “... Konuya bir kamu idaresi olan belediyeler özelinde bakıldığında da taşınmaz tahsisinde kamu hizmetinin ve kamu idaresinin varlığı ölçütleri geçerliliğini korumaktadır.” denilmek suretiyle taşınmaz tahsisinde kamu hizmeti ve kamu idaresi kavramına açıkça yer verilmiştir. Dolayısıyla derneğe belediye taşınmazlarının uzun süre kullandırılması ortak hizmet projesi veya kullanım izni niteliğinde değil tahsis niteliğindedir. Bu sebeple, ortak hizmet projesi kapsamında derneklere taşınmaz kullandırılması mümkün bulunmamaktadır. Kaldı ki 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin (c) bendi ortak hizmet projesini düzenlemekle birlikte, bentte taşınmaz tahsisine ilişkin hüküm bulunmamakta olup,

ayrı bir bent olan (d) bendi sadece mahalli idareler ile kamu kurum ve kuruluşlarına taşınmaz tahsisi yapılabileceğini düzenlemiştir. (d) bendindeki düzenlemelerin (c) bendinde yer alan düzenlemelere derç edilmesi mümkün bulunmamaktadır. Dolayısıyla mahalli idareler ile kamu kurum ve kuruluşları dışında diğer gerçek ve tüzel kişilere taşınmaz tahsis edilmesi mümkün görünmemektedir.

Sonuç olarak, belediyelerin kendilerine ait taşınmazları kamu kurum ve kuruluşları dışındaki tüzel kişiliklere tahsis edebilmesi yukarıda belirtilen hükümlere göre mümkün olmadığından belediyenin derneklere taşınmaz tahsis etmemesi gerekmektedir.

b) Amatör Spor Kulüplerine Taşınmaz Tahsis Edilmesi

İdare tarafından mevzuata aykırı olarak amatör spor kulüplerine taşınmaz tahsis edildiği görülmüştür.

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

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

Kanunlardaki özel hükümler saklıdır."

Adı geçen Kanun'a dayanılarak çıkarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in;

"Amaç ve kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde;

"Bu Yönetmeliğin amacı; kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazların birbirlerine bedelsiz olarak tahsis ve devri ile; Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kamu idarelerine tahsis ve devir işlemlerinin usul ve esaslarını belirlemektir."

"Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (f) ve (ğ) bentlerinde;

f) Kamu idaresi: Tahsis açısından, Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişiliklerini; devir açısından, Yönetmelik ekindeki idarelerden, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, diğer idareleri,

ğ) Tahsis: Mülkiyeti kendilerinde kalması koşuluyla kamu idarelerince, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazların, birbirlerine veya köy tüzel kişiliklerine; Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin ise, Maliye Bakanlığınca hizmetin devamı süresince kamu idarelerinin veya köy tüzel kişiliklerinin bedelsiz olarak kullanımına bırakılmasını”,

“Tahsis yetkisi” başlıklı 4’üncü maddesinin (1), (2) ve (5) numaralı fıkralarında;

“(1) Özel bir hüküm olmaması durumunda kamu idareleri, tahsis işlemi Kanununun 47 nci maddesine dayanarak yapabilirler. Ancak mülkiyetlerinde bulunan taşınmazların tahsisini; belediyeler, 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15 inci maddesinin (h) bendine, il özel idareleri ise, 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 64 üncü maddesinin (d) bendine göre yaparlar.

(2) Özel hükümler, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 47 nci maddesine göre, öncelikle uygulanır.

(5) İlgili kanunlarında tahsis yetkisine ilişkin özel hüküm bulunduğu hallerde tahsis işlemi, yetki verilen kurum, kuruluş veya kamu idaresi tarafından yapılır.”

“Tahsis yapılamayacak ve bedelsiz devredilemeyecek taşınmazlar” başlıklı 20’nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde;

“Kamu idarelerince üzerinde irtifak hakkı tesis edilmiş taşınmazlar,” hükümleri yer almaktadır.

Bu bağlamda, 5018 sayılı Kanun’da taşınmaz tahsisine ilişkin genel hükümlere yer verilmiş ve ilgili kanunlardaki özel hükümler saklı tutulmuştur. Yine aynı şekilde adı geçen Yönetmelik’te de özel hükümlerin Kanun’un 47’nci maddesine göre öncelikle uygulanacağı ifade edilmiştir. Dolayısıyla belediyelerin tahsis işlemlerinde öncelikle 5393 sayılı Kanun hükümleri uygulanacak; burada hüküm bulunmayan hallerde ise Kanun’un 47’nci maddesi ve ilgili Yönetmelik hükümleri doğrultusunda işlem tesis edilecektir.

5393 sayılı Kanun'un belediyelerin diğer kuruluşlarla ilişkilerinin düzenlendiği 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, aslı görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır.

Görüleceği üzere, gerek 5393 sayılı Kanun gerekse Yönetmelik hükümleri doğrultusunda tahsis işleminin gerçekleştirilebilmesi için kendisine taşınmaz tahsis edilecek tarafın kamu kurum ve kuruluşları arasında yer alması gerekmektedir. Dolayısıyla bu kapsamda değerlendirilmesi mümkün olmayan spor kulüplerine taşınmaz tahsisi yukarıda yer alan hükümlere aykırılık teşkil etmektedir.

Her ne kadar belediyelerin görev ve sorumluluklarının düzenlendiği 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin amatör spor kulüplerine ayni ve nakdi yardım yapabileceği ve gerekli desteği sağlayabileceği düzenlenmiş ise de söz konusu taşınmaz tahsislerinin bu kapsamda değerlendirilmesi mümkün değildir. Zira mevzuata uygun taşınmaz tahsisi için yukarıda ifade edilen şartların varlığı gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından amatör spor kulüplerine 07.09.2018 tarih ve 2018/53 no.lu meclis kararıyla 4 adet, 10.07.2020 tarih ve 2020/37 no.lu meclis kararıyla 1 adet ve 11.11.2022 tarih ve 2022/77 no.lu meclis kararıyla 1 adet taşınmaz olmak üzere, toplam 6 adet taşınmaz tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporu doğrultusunda Belediye Meclis Kararları ile yapılan yer tahsislerinin iptalinin sağlandığı ve bahsi geçen amatör spor kulüpleri ile ortak hizmet projesi yapılarak karşılıklı sorumluluklarının belirlendiği ve gerçekleştirilen işlemin "tahsis" niteliğinde olmadığı ve karşılıklı sorumlulukların yerine getirildiği ve buna binaen kulüplere taşınmazlara ilişkin kullanım izni verildiği ifade edilmişse de, İçtihadı Birleştirme Kararında; *"... Belediye Meclisinin söz konusu kararı, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde değerlendirildiğinde; taşınmaz tahsisine ilişkin yasal düzenlemelere aykırılık taşımaktadır. Zira spora verilen desteğin, özünde bir kamu hizmeti sayılması mümkün olmakla birlikte gerek 5393 sayılı Kanun'da gerekse 5018 sayılı Kanun'da, kamu idaresinin mülkiyetindeki bir taşınmazı sadece mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilmesine imkân tanınmıştır."* denilerek belediyelerin amatör spor kulüplerine taşınmaz tahsis edemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, amatör spor kulüplerine belediye taşınmazlarının uzun süre kullandırılması ortak hizmet projesi veya kullanım izni niteliğinde değil tahsis niteliğindedir. Bu sebeple, ortak hizmet projesi kapsamında amatör spor kulüplerine taşınmaz kullandırılması mümkün bulunmamaktadır. Kaldı ki 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin (c) bendi ortak hizmet projesini düzenlemekle birlikte, bentte taşınmaz tahsisine ilişkin hüküm bulunmamakta olup, ayrı bir bent olan (d) bendi sadece mahalli idareler ile kamu kurum ve kuruluşlarına taşınmaz tahsisi yapılabileceğini düzenlemiştir. (d) bendindeki düzenlemelerin (c) bendinde yer alan düzenlemelere derç edilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, amatör spor kulüplerine yapılan tahsis işlemleri yukarıda yer verilen mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 14: İdarenin Kiracısının Kiraladığı Alanın Dışına Taşması

İdare kiracısının sözleşmesinde yer alan kullanım alanı harici kamu alanını da kullandığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği hükmü tesis edilmiştir.

Kanun'un "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde ise; Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasının ve ihalelerde açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu hükmü yer almaktadır.

İdare tarafından 2886 sayılı Kanun uyarınca kiraya verilen taşınmazların gerek ihale ilan metinleri ve kiralamaya ilişkin şartnamelerinde gerekse sözleşmelerinde kiraya verilen alanların nev'i, kullanım amacı ve bu yerlerin kaç metrekare olduğu belirtilmektedir. Söz konusu taşınmazların kiraya verilmesi için yapılan ihalelerde istekliler tarafından teklif edilen bedeller ilanda belirtilen kullanım alanı ve kullanım amacı için verilen tekliflerdir. İhale öncesinde belirlenen mevcut kullanım alanlarının sözleşme sonrası kiracılar tarafından genişletilmesi hem kişiler lehine haksız kazanca sebep olabilecek, hem de ihale öncesi belediye tarafından belirlenen kiralamaya ilişkin şartların ihaleden sonra değiştirilmesi anlamını taşıyabilecektir.

İdare hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlardan 2886 sayılı Kanun uyarınca ihale yoluyla kiraya verilenlerin sözleşme ve şartnamelerinde kiraya verilen yerlerin kullanım amacı ve kullanım alanlarının ne kadar olduğu belirtilmektedir. İhaleler söz konusu dokümanlara göre yapılmakta ve hem İdare hem de kiracılar imzalanan sözleşme ile şartnamelerde yazılı hususlara uymayı taahhüt etmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan 2001 ada 266 parsel üzerindeki 2.050 metrekare kullanım alanlı taşınmazın 2886 sayılı Kanun'un 45'inci maddesine göre ihale edildiği görülmüşse de kiralanan alanın bitişiğindeki yeşil alan vasıflı ve 593,95 metrekare kullanım alanlı taşınmazında zaman zaman idare kiracısının fiilen uhdesinde olacak şekilde kullanıldığı tespit edilmiştir. İdare 01.11.2023 tarihli ve 2763/21542 sayılı yazı ile söz konusu taşınmazın tahliyesini istemiş, ayrıca 08.12.2023 tarihli ve 3112/24246 sayılı yazı ile taşınmazın tahliyesine ilişkin Beşiktaş Kaymakamlığına yazı yazmıştır. Ancak 31.12.2023 tarihi itibarıyla tahliye işlemi gerçekleşmemiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; söz konusu taşınmazın tahliye çalışmaları devam ettiği, tahliye işlemlerinin alt kiracının mahkemeden yürütmeyi durdurma kararı alması neticesinde yapılamadığı, ancak mahkemece verilen yürütmeyi durdurma kararının reddi kararı sonrasında 16.04.2024 tarih ve 1014/6096 sayılı yazı ile Kaymakamlık makamından taşınmazın tahliyesinin talep edildiği, 26.04.2024 tarih ve 15936 sayılı Kaymakamlık yazısı ile tahliye işleminin 13.05.2024 tarihinde gerçekleştirileceğinin bildirildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ihale öncesi belirlenen alanın sözleşme imzalandıktan sonra zaman zaman genişletilmesi sözleşme ve şartname hükümlerine aykırı olduğu gibi ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması temel ilkelerine de aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 15: İdare Taşınmazlarından Bazılarının Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına 25 Yılın Üzerinde Tahsis Edilmesi

İdarece, bazı kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazların tahsis sürelerinin mevzuatında belirtilen azami sürenin üzerinde olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin (d) bendinde:

Belediyenin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği; bu taşınmazların aynı kuruluşlara kiraya da verilebileceği; söz konusu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işleminin iptal edileceği; tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis yapılabileceği; hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere belediyeler, belediye meclisinin kararı ile mülkiyetlerindeki taşınmazları, sadece asli görev ve hizmetlerinde kullanmak üzere, 25 yılı geçmemek koşulu ile mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilirler. Diğer yandan, tahsis süresinin bitiminden sonra, aynı taşınmazın aynı idareye yeniden tahsisi yapılabilmektedir.

Yapılan incelemede, 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine aykırı olarak; 2 adet arazinin Diyanet İşleri Başkanlığı ve 1 adet arazinin de Millî Eğitim Bakanlığına 25 yılı aşan sürelerle tahsisinin yapıldığı tespit edilmiştir. Söz konusu tahsis işlemleri süre yönünden mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususla ilgili olarak çalışmaların yapılacağı ve tahsis işlemlerinin süre yönünden revize edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan tahsislerin mevzuatında belirtilen süreyi aşmayacak şekilde yapılması ve ihtiyaç halinde tahsis işleminin mevzuatına uygun olarak yenilenmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması

İdarenin maddi duran varlıklar için tutulması gereken amortisman defterini tutmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde, bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı, bu Yönetmelik kapsamına dâhil kamu idarelerince muhasebe sistemine dâhil edilen maddi duran varlıklardan hangilerinin amortismanına tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranları ile ilgili olarak

Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenen esas ve usullerin uygulanacağı belirtilmiş ve Tutulacak Diğer Defterler başlıklı 18'inci Bölümünün 491'inci maddesinde Duran Varlıklar Amortisman Defteri sayılmıştır.

Amortisman ve Tükenme Paylarına ilişkin (47) sıra no.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 9'uncu maddesinde amortisman tabi her bir varlığın Ek-2'de yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından duran varlıklar için amortisman defterinin tutulmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususla ilgili olarak çalışmaların yapılacağı ve 2024 yılı içerisinde bu çalışmaların tamamlanmasının planlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin sahibi olmuş bulunduğu maddi duran varlıkların sağlıklı bir şekilde kayıtlarının yapılması ve amortisman işlemlerinin takip edilebilmesi için duran varlıklar amortisman defterinin tutulması gerekmektedir.

BULGU 17: İmar Kanunu Kapsamında Kesilen Cezaların Bazılarının Usul Yönünden İptal Edilmesine Karşın Belediye Encümeni Tarafından Yeni Bir Karar Alınarak Cezanın Tesis Edilmemesi

Belediye encümeni tarafından 3194 sayılı İmar Kanunu'nu kapsamında kesilen cezalardan bir kısmının mahkeme tarafından usul yönünden iptal edilmesine karşın Belediye encümeni tarafından yeni bir karar alınarak cezanın tahakkuku ve tahsilatının sağlanmadığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlenmiş olup belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapılar bu Kanun hükümlerine tabi tutulmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Encümenin görev ve yetkileri" başlıklı 34'üncü maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde; "*Kanunlarda öngörülen cezaları vermek*" encümenin görev ve yetkileri arasında düzenlenmiştir.

İmar Kanunu'nu "İdari müeyyideler" başlıklı 42'nci maddesinde;

“Bu maddede belirtilen ve imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde ilgili idare encümenince sorumlular hakkında, üstlenilen her bir sorumluluk için ayrı ayrı olarak bu maddede belirtilen idari müeyyideler uygulanır.

(Değişik cümle:14/2/2020-7221/11 md.) Ruhsat alınmaksızın veya ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere ve imar mevzuatına aykırı olarak yapılan ya da 27 nci madde kapsamında ruhsat alınmadan yapılabilen yapılardan aynı maddede belirtilen koşullar sağlanmadan yapılanların sahibine, yapı müteahhidine ve aykırılığı altı iş günü içinde idareye bildirmeyen ilgili fenni mesullere, yapının mülkiyet durumuna, bulunduğu alanın özelliğine, durumuna, niteliğine ve sınıfına, yerleşmeye ve çevreye etkisine, can ve mal emniyetini tehdit edip etmediğine ve aykırılığın büyüklüğüne göre, bin Türk lirasından az olmamak üzere, aşağıdaki şekilde hesaplanan idari para cezaları uygulanır:

a) Bakanlıkça belirlenen yapı sınıflarına ve gruplarına göre yapının inşaat alanı üzerinden hesaplanmak üzere, mevzuata aykırılığın her bir metrekaresi için;

1) I. sınıf A grubu yapılara üç, B grubu yapılara beş Türk Lirası,

2) II. sınıf A grubu yapılara sekiz, B grubu yapılara onbir Türk Lirası,

3) III. sınıf A grubu yapılara onsekiz, B grubu yapılara yirmi Türk Lirası,

4) IV. sınıf A grubu yapılara yirmiüç, B grubu yapılara yirmibeş, C grubu yapılara otuzbir Türk Lirası,

5) V. sınıf A grubu yapılara otuzsekiz, B grubu yapılara kırkaltı, C grubu yapılara elliiki, D grubu yapılara altmışüç Türk Lirası,

idari para cezası verilir. Bu miktarlar her takvim yılı başından geçerli olmak üzere o yıl için 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında bir Türk Lirasının küsuru da dikkate alınmak suretiyle artırılarak uygulanır.

b) Mevzuata aykırılığı yapı inşaat alanı üzerinden hesaplanması mümkün olmayan, yapının cephelerini ve diğer yapı elemanlarını değiştiren veya yapı malzemesi için öngörülen gereklere aykırı bulunan uygulamalar için, Bakanlıkça yayımlanan ve aykırılığa konu imalatın

tespiti tarihinde yürürlükte bulunan birim fiyat listesine göre ilgili idarece belirlenen bedelin % 20'si kadar idari para cezası verilir.

c) (a) ve (b) bentlerine göre cezalandırmayı gerektiren aykırılığa konu yapı;

1) Hisseli parselde diğer maliklerin muvafakati alınmaksızın yapılmış ise cezanın % 30'u,

2) Kamuya veya başkasına ait bir parselde yapılmış ise cezanın % 40'i,

3) Uygulama imar planında veya parselasyon planında "Kamu Tesisi Alanı veya Umumî Hizmet Alanı" olarak belirlenmiş bir alanda yapılmış ise cezanın % 60'ı,

4) Mevcut haliyle veya öngörülen bir afet tehlikesi karşısında can ve mal emniyetini tehdit ediyor ise cezanın % 100'ü,

5) Uygulama imar planı bulunan bir alanda yapılmış ise cezanın % 20'si,

6) Yapılaşmaya yasaklanmış bir alanda yapılmış ise cezanın % 80'i,

7) Özel kanunlar ile belirlenmiş özel imar rejimine tabi bir alanda yapılmış ise cezanın % 50'si,

8) Ruhsatsız ise cezanın %180'i,

9) Ruhsatı hükümsüz hale gelmesine rağmen inşaatı sürdürülüyor ise cezanın % 50'si,

10) Yapı kullanma izin belgesi alınmış olmakla birlikte, ruhsat alınmaksızın yeni inşai faaliyete konu ise cezanın % 100'ü,

11) İnşai faaliyetleri tamamlanmış ve kullanılmıyor ise cezanın % 10'u,

12) İnşai faaliyetleri tamamlanmış ve kullanılıyor ise cezanın % 20'si,

13) Çevre ve görüntü kirliliğine sebebiyet veriyor ise cezanın % 20'si,

(a) ve (b) bentlerinde belirtilen şekilde tespit edilen para cezalarının miktarına göre ayrı ayrı hesap edilerek ilave olunur. Para cezalarına konu olan alanın hesaplanmasında, aykırılıktan etkilenen alan dikkate alınır.

ç) (Ek:25/3/2020-7226/39 md.) Bu fıkra uyarınca idari para cezası verilmesini gerektiren aykırılığa konu alan ile bu alanın bulunduğu arsa veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin çarpımı ile bulunan bedel kadar idari para cezası yukarıdaki bentlere göre aykırılıktan sorumlu olan yapı sahibine ve yapı müteahhidine verilen para cezalarına ayrıca ilave edilir. Bu fıkraya göre verilen idari para cezasının ilgisine tebliğinden itibaren bir ay içinde aykırılığın giderilmesi ve yapının mevzuata uygun hale getirilmesi halinde bu bent uyarınca ilave edilen para cezası tahsil edilmez.

(...)”

Hükmü tesis edilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediye encümeni tarafından 3194 sayılı İmar Kanunu’nu kapsamında kesilen cezalardan bir kısmının mahkeme tarafından usul yönünden iptal edilmesine karşın (aykırılıktan etkilenen alanın metrekare olarak net tespiti gerektiği, para cezasına konu yapının kim ya da kimler tarafından yapıldığının yapı tadil tutanağında açık ve net tespiti gerektiği, para cezalarını hisseler oranında hesaplanması gerektiği, tebligatın doğru adrese yapılması gerektiği vb.) Belediye encümeni tarafından yeni bir karar alınarak cezanın tahakkuku ve tahsilatının sağlanmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Yazı İşleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği’nin 9’uncu maddesine göre encümenin sekreteryalığının Yazı İşleri Müdürlüğüne yapıldığı, encümende görüşülmesi gereken konulardan 3194 sayılı İmar Kanunu’na göre idari para cezasını gerektiren teklif yazılarının da diğerleri gibi “Beşiktaş Belediye Başkanlığı İmza Yetkileri Yönergesine” göre ilgili başkan yardımcısının onayı ile encümene sevk edildiği, imar para cezasını gerektiren imara aykırı uygulama ile ilgili olarak mahkemelerce verilen iptal kararlarına istinaden imara aykırı uygulamanın devam ettiğine ilişkin tutanağı da içeren yeni teklif yazısının usulüne uygun şekilde encümenin sekreteryalığını yapan Yazı İşleri Müdürlüğüne gönderilmesi durumunda konunun encümende yeniden görüşülmesi için gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki; İdare cevabında yer alan tüm birimler İdarenin kendi birimleri olup gerekli koordinasyonun tüm müdürlükler düzeyinde sağlanması etkin yönetim anlayışı açısından elzemdir. Belediye encümeni tarafından 3194 sayılı İmar Kanunu’nu kapsamında kesilen cezalardan bir kısmının mahkeme tarafından usul yönünden iptal edilmesine karşın konunun yeniden encümene sevk edilmemesi ve aykırılığın devam etmesi

halinde cezanın usulüne uygun olarak yeniden kesilmemesi ise kamu menfaati açısından kabul edilebilir nitelikte değildir.

Sonuç olarak, İmar Kanunu'na uygun hareket edilmemesinden kaynaklı olarak belediye encümeni tarafından kesilen cezaların bir kısmının mahkeme kararıyla usul yönünden iptal edilmesi; cezanın tamamen ortadan kalkmasına sebebiyet vermemeli, imara aykırı kullanım devam ettiğinden, usul yönünden eksiklikler giderilerek belediye encümeni tarafından cezanın yeniden verilmesi ve tahakkuk, tahsilat işlemlerinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 18: Belediye Encümeni Tarafından Kesilen İdari Para Cezalarının Tahsilatının Düşük Düzeyde Kalması

Belediye encümeni tarafından kesilen idari para cezalarının tahakkuk tahsilat oranının çok düşük düzeyde kaldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; "*Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.*" Belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında sayılmıştır. Aynı Kanun'un 34'üncü maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi gereği; Kanunlarda öngörülen cezaları verme görev ve yetkisi belediye encümenindedir.

Belediye encümeni tarafından verilen idari para cezaları sadece 5393 sayılı Kanun kapsamında olmayıp 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu, 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu, 2872 sayılı Çevre Kanunu vb. kanunlarda düzenlenmiştir.

İdari para cezaları için genel usul kanunu olan 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun bazı maddelerinin uygulamasına ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan ve 10.05.2023 tarihli, 32186 sayılı Resmî Gazete yayımlanan Tahsilat Genel Tebliği'nin (Seri:B Sıra No:18) "Kanunun niteliği" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"(1) 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, tüm idari para cezaları için genel usul kanunudur.

(2) İdari yaptırım kararlarında bulunması gereken hususlar, kararların tebliğ usulü, hususi kanunda hüküm bulunmaması koşuluyla idari yaptırıma ilişkin kanun yolu ve ödeme süresi, idari para cezalarının ödeme usulü, zamanaşımı, idari para cezalarının takibi ile gelir kaydedileceği yerler gibi konularda 5326 sayılı Kanun hükümleri uygulanır.

(3) 5326 sayılı Kanun hükümlerinden sonra yürürlüğe giren kanun hükümleri saklıdır.”

Düzenlemesi yapılmıştır.

Mezkûr Tebliğ'in “Ödeme süresi” başlıklı 9’uncu maddesinde ise; idari para cezalarının, hususi kanunlarında belirtilen sürelerde ödeneceği, ödeme süresi düzenlenmemiş olan idari para cezalarının ise idari yaptırım kararının tebliğinden itibaren bir ay içinde ödeneceği düzenlemesine yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare Gelir Kesin Hesabına göre idari para cezalarına ilişkin 2022 yılından devreden gelir tahakkukunun 168.659.795,40 TL, 2023 yılı tahakkukunun 267.073.420,25 TL olmak üzere toplam tahakkukun 435.733.215,65 TL olduğu, 2023 yılında yapılan tahsilatın sadece 8.325.455,16 TL olarak gerçekleştiği ve 427.407.760,49 TL’lik tutarın 2024 yılına devreden tahakkuk olarak aktarıldığı, idari para cezaları tahakkuk tahsilat oranının sadece %1,91 olarak gerçekleştiği tespit edilmiştir.

2023 yılı özelinde; tahakkuk eden imar idari para cezası tutarı 308.118.481,18 TL, tahsilat tutarı 6.899.957,76 TL, eksilten tutarı 43.041.904,62 TL ve 2024 yılına kalan bakiye tutarı 258.176.618,80 TL olmuştur. Yine 2023 yılı özelinde tahakkuk eden zabıta idari para cezası 2.399.220,10 TL, tahsilat tutarı 1.307.771,40 TL, eksilten tutarı 520.102,41 TL ve 2024 yılına kalan bakiye tutarı 571.346,29 TL olarak gerçekleşmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İdarece para cezalarının ödenmesi hususunda ilgililerin uyarıldığı, encümen tarafından kesilen idari para cezalarının büyük çoğunluğunun imar para cezasından oluştuğu, söz konusu imar para cezalarının, işleme muhatap olan ilgililerce hukuki süreç başlatılması nedeniyle tahsilat işlemlerinin yapılamadığı, mahkeme kararlarının sonuçlarının takip edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, idari para cezalarının tahsilatı hususunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 19: Büyükşehir Belediyesi tarafından İdareye Bağışlanan Asfaltın Kabulüne ve Kullanımına İlişkin Herhangi Bir Tevsik Edici Belge Düzenlenmemesi ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından alınan karar uyarınca ilçe belediyelerinin sorumluluğundaki yolların bakımında ve onarımında kullanılmak üzere Büyükşehir Belediyesi (İBB) tarafından yapılan asfalt hibesinin kabulüne ve kullanımına ilişkin

herhangi bir tevsik edici belge düzenlenmediği ve söz konusu bu hibe asfaltların muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde, alınan bağış ve yardımların kamu geliri olduğu ifade edilmiş olup 40'ıncı maddesinde ise kamu idarelerine yapılan her türlü bağış ve yardımın gelir kaydedileceği ifade edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınırların kaydı" başlıklı 12'nci maddesinde, kamu idarelerince bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınmasının esas olduğu belirtilmiş ve önceki yıllardan devren gelen taşınırlar ile içinde bulunulan yılda herhangi bir şekilde edinilen veya elden çıkarılan taşınırların miktar ve değer olarak kayıtlarda yer alması gerektiği; Yönetmelik'in 13'üncü maddesinde ise taşınır giriş ve çıkışlarının Taşınır İşlem Fişine dayanılarak yapılacağı, bağış ve yardım yoluyla edinilen taşınırların bağış ve yardımda bulunan tarafından ispat edici bir belge ile değeri belirtilmiş ise bu değer üzerinden kayıtlara alınacağı; düzenlemelerine yer verilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Bağış ve yardımlar" başlıklı 17'nci maddesinde; alınan her türlü bağış ve yardımların gelir kaydedileceği, alınan şartlı bağış ve yardımların, üst yöneticinin onayı ile gelir bütçesinde bağış ve yardımlar bölümüne gelir yazılacağı ve gider bütçesinde bu hizmetin ödeneği varsa bu ödeneğe ekleneceği, yoksa bütçede öngörülen tertibe ödenek yazılarak tahsis amacına uygun harcanacağı,

Aynı Yönetmelik'in 15-Stoklar hesap grubu ile ilgili 114'üncü maddesinde; Bağış veya hibe olarak edinilen stokların varsa bilinen değeri, yoksa ilgili mevzuatına göre değerlemesi yapıldıktan sonra tespit edilen değeri üzerinden hesaplara alınacağı,

150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabının niteliğine ilişkin 115'inci maddesinde; bu hesabın, kurumlarca satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların izlenmesi için kullanılacağı,

150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabının işleyişine ilişkin 116'ncı maddesinin birinci fıkrasının (a/2) alt bendinde; bağış ve yardım şeklinde bedelsiz olarak edinilen stokların tespit edilen değerleri üzerinden bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği,

İfade edilmiştir.

Yine söz konusu Yönetmelik'in 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının niteliğine ilişkin 204'üncü maddesinde; bu hesabın, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılacağı düzenlemesi bulunmaktadır.

Yapılan incelemede; İBB tarafından İdareye yapılan asfalt hibesinin kabulüne ve kullanımına ilişkin herhangi bir tevsik edici belge düzenlenmediği ve söz konusu bu hibe asfaltların muhasebe kayıtlarına alınmadığı tespit edilmiştir.

İdareye İBB tarafından bağışlanan asfalt hibesine ilişkin, asfalt taşıma irsaliyeleri dışında idare tarafından düzenlenmiş herhangi bir belge bulunmamaktadır. Dolayısıyla söz konusu hibe asfaltın kullanımına ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı belgeye rastlanılmamış, söz konusu hibe asfaltın muhasebeleştirilmemesi sonucunda idare mali tablolarında 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 600-Gelirler Hesabı hatalı sonuç vermiştir.

Hibe asfalt, İdare tarafından kabul edildiği zaman 150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabının borcu karşılığında 600-Gelirler Hesabının alacağına kaydedilerek muhasebeleştirilmeli, daha sonra söz konusu asfaltın serim aşamasında serilen kısım kadar stok hesabından çıkış yapılarak 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının borcuna kaydedilmeli ve iş tamamlandığında ise 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına aktarılması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; asfalt hibesinin kullanımına dair mahal listesi, asfalt fiş takip listesi ve asfalt irsaliyeleri ve fotoğrafların gönderildiği, söz konusu hibe asfaltın taşınır işlem fişi ile kayda alındığı ve muhasebeleştirildiği, söz konusu hibe asfaltın yapılmakta olan yatırımlar hesabında takibine ilişkin yapılan işlemlerdeki eksikliğin en kısa sürede düzeltileceği ifade edilmiştir.

İdare tarafından hibe asfaltın kaydına ilişkin gönderilen muhasebe işlem fişi ve taşınır işlem fişinin 2024 yılı içerisinde düzenlendiği anlaşılmış olup, 2023 yılı hatalı kayıtlara ilişkin bir düzeltme bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, hibe alınan asfaltın mevzuatında belirtilen şekilde alımına ve kullanımına ilişkin tevsik edici belgelerin düzenlenmesi ve muhasebe kayıtlarına alınarak mali tablolara yansıtılması gerekmektedir.

BULGU 20: Üçüncü Kişilere İhale Edilerek Kiralanması Gereken Bazı Reklam Alanlarının Asma Tahsis Ücreti Karşılığında Kullanılması

İdarenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan ve ihale edilebilecek nitelikte olan bazı reklam alanlarının “asma tahsis ücreti” karşılığında üçüncü kişilere kullandırıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde; genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun’da yazılı hükümlere göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “Ücrete tabi işler” başlıklı 97’nci maddesinde ise; Belediyelere bu Kanun’da harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkisi tanınmış, belediyeye tekel olarak verilmiş işlerin de kendi özel hükümlerine tabi olduğu hükmü tesis edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, gelir getirici işlem niteliğinde olan kiralama alanlarının, 2886 sayılı Kanun kapsamında ihaleli bir şekilde yapılması gerektiği, bu kapsama girmeyecek nitelikteki olan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenen tarifelere göre ücret alınabileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin hüküm ve tasarrufu altında yer alan ve ihale edilebilecek nitelikte olan farklı konumlardaki 38 reklam alanı için 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale iş ve işlemlerinin gerçekleştirilmediği, İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin ücret tarifesine atıf yapılarak burada yer alan tutarlar üzerinden asma tahsis ücreti alındığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; ilan reklam alanları ile ilgili tahsis işlemlerinin bundan sonraki süreçte 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale edileceği, iş ve işlemler mevzuat hükümlerine uygun olarak yapılacağı, söz konusu hususa azami hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 2886 sayılı Kanun kapsamında yer alan İdarenin taşınmazlarına ilişkin gelir getirici işlemlerini bu Kanun kapsamında ihaleli bir şekilde yerine getirmesi gerekmektedir.

BULGU 21: İdare Verilerine Göre İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Bulunan Bazı İşyerlerinin Hali Hazırda Faaliyetlerine Devam Etmemesi ve İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Bulunan İşyerlerinin Kontrolünün Yapılmaması

İdare tarafından sunulan verilere göre işyeri açma ve çalışma ruhsatı bulunan bazı işyerlerinin tasfiye edilmiş olduğu ve ticaret sicilinden silindiği, bazı işyerlerinin de yerinde yapılan fiziki kontrollerde kapanma, taşınma vb. gerekçelerle fiilen açık olmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyeri açılmasının "İşyeri Açma İzni Harcına" tabi olduğu belirtilmiştir.

10.08.2005 tarihli ve 25902 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır..."

"İşletmecinin değişmesi ve işyerinin nakli" başlıklı 8'nci maddesinde;

"Ruhsatta belirtilen faaliyet konusu, faaliyet alanı ve adresin değişmemesi kaydıyla iş yerinin devredilmesi halinde, devralan kişinin başvurusu üzerine dosyadaki bilgi ve belgeler esas alınmak suretiyle yeni işletmeci adına tekrar ruhsat düzenlenir. Ancak devredilmek istenen iş yerinin fiziki durumu ve ruhsat dosyasındaki bilgi ve belgelerin işletmecinin kusuru sebebiyle faaliyet konusuyla ilgili bu Yönetmelik kapsamında karşılanması gereken mevzuat hükümlerine aykırı olması halinde, söz konusu aykırılıklar ve noksanlıklar giderilmeden yeni işletmeci adına ruhsat düzenlenemez."

Hükümleri tesis edilmiştir.

Ayrıca, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Emre aykırı davranış" başlıklı 32'nci maddesinin birinci fıkrasındaki "Yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası idarî para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir." hükmüne göre de güncellenmiş yılı idari para cezasının, ruhsat almadan faaliyette bulunan işletmelere uygulanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare verilerine göre işyeri açma ve çalışma ruhsatı bulunan 159 adet işyerlerinin hali hazırda faaliyetlerine devam etmediği, tasfiye edilmiş olduğu ve ticaret sicilden terkin edildiği, ayrıca işyeri açma ve çalışma ruhsatı bulunan 115 adet işyeri üzerinde İdareye yaptırılan fiziki kontrollerde; bu 115 işyerinin sadece 24 tanesinin faal olarak mevcut işyeri sahibi tarafından işyeri olarak kullanıldığı, geriye kalan 91 adet yerin ise fiilen İdare tarafından ruhsat verilen kişiler/firmalar tarafından işletilmediği, bazılarının adreslerine ulaşılamadığı, bazılarının mesken olarak kullanıldığı, bazılarının ulaşılamadığı, bazılarının ise başka kişiler/firmalar tarafından işletildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususla ilgili olarak çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin ruhsatlı işyeri sayısının 9.415 olduğu göz önünde bulundurulduğunda mevcutta işyeri açma ve çalışma ruhsatı bulunan işyerlerinin de tekrar incelemesi ve denetiminin yapılarak; yeni ruhsat verilmesi gereken yerlerin ruhsatlandırılması, numarataj değişikliklerinin gerçekleştirilmesi kısaca ruhsatlı işyerleri ile fiili durumun uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Ayrıca ruhsatsız çalıştığı tespit edilen işyerlerine güncellenmiş yılı idari para cezasının uygulanarak işyeri açma izni harcının tahsili sağlanmalıdır.

BULGU 22: İdare Sınırları İçerisinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunan İşletmelerin Olması ve Bu İşletmelerin Faaliyetlerinin Devamına İzin Verilmesi

İdare sınırlarında işyeri açma ve çalışma ruhsatı bulunmamasına rağmen faaliyette olan işletmelerin bulunduğu ve bu işyerlerinden bazılarının süre tanınarak ihtar verildiği görülmüştür.

a) Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları

Belediye sınırları içerisindeki bazı işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette buldukları görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir iş yerinin açılmasının "İşyeri Açma İzni Harcına" tabi olduğu belirtilmiştir.

10.08.2005 tarihli ve 25902 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır..." denilmektedir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Emre aykırı davranış" başlıklı 32'nci maddesinin birinci fıkrasındaki *"Yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası idarî para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir."* hükmüne göre de güncellenmiş yılı idari para cezasının, ruhsat almadan faaliyette bulunan işletmelere uygulanması gerekmektedir.

Diğer taraftan, 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 2'nci maddesindeki düzenlemeye göre; avukatlık büroları, serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti veren işyerleri, tabipler, noterler, mimar ve mühendisler gibi bazı meslek grupları işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaktan muaf tutulmuştur. İlgili kanunlarında da bu iş yerlerinin faaliyet sahalarına göre bakanlıklar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından faaliyetleri ile ilgili izin alacakları ve bu izin belgelerinin de işyeri açma ve çalışma ruhsatı niteliğinde olacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Beşiktaş Vergi Dairesi kayıtlarına göre Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren aktif iş yeri sayısının 25.876 adet olduğu, İdare kayıtlarında yer alan ruhsatlı işyeri sayısının ise 9.415 adet olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususla ilgili olarak çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ruhsattan muaf iş yerleri olabileceği de göz önünde bulundurularak ve gerekli ayırıştırma çalışmaları yapılarak, İdarenin yetki ve görev alanındaki işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup bulunmadığının takibinin sağlanması, ruhsatsız çalıştığı tespit edilen iş yerlerine güncellenmiş yılı idari para cezasının uygulanması ve işyeri açma izni harcının tahsil edilmesi gerekmektedir.

b) İdare Tarafından İşletilen Otoparkların ve İdare Sınırları İçerisinde Yer Alan Otoparklardan Bazılarının Ruhsatının Olmaması

İdare tarafından işletilen otoparkların ve idare sınırları içerisinde yer alan otoparklardan bazılarının ruhsatsız bir şekilde faaliyetlerine devam ettiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasında büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları hüküm altına alınmıştır. Söz konusu fıkranın (1) bendinde, yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparkları yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

Mezkûr maddenin ikinci fıkrasında ise büyükşehir belediyelerinin birinci fıkranın (1), (s), (t) bentlerindeki görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebileceği, birlikte yapabileceği hükmü yer almaktadır.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında da ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri düzenlenmiş olup, (d) bendinde 24.12.2020 tarihli ve 7261 sayılı Kanun'un 29'uncu maddesiyle, "*bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek*" ibaresi eklenerek büyükşehir ilçe belediyelerine yetki verilmiştir.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatlarının verilmesinde uygulanacak esas ve usulleri düzenleyen İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre otoparklar sıhhi müessese grubunda yer alan işyerleri arasında bulunmaktadır.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden; ilçe belediyeleri tarafından işletilen kapalı ve açık otoparkların 24.12.2020 tarihine kadar büyükşehir belediyesi tarafından, söz konusu tarihten sonra ise İdare tarafından ruhsatlandırılması gerektiği, ayrıca yine 24.12.2020

tarihinden sonra sınırları içerisinde yer alan ve sıhhi müessese kapsamında olan kapalı ve açık otoparkları yapma, yaptırma, işletme, işletirme veya İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik kapsamında ruhsatlandırma yetkisinin de büyükşehir ilçe belediyesine tevdi edildiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Beşiktaş Vergi Dairesi kayıtlarına göre Belediye sınırları içerisindeki ruhsata tabi aktif otopark işletme sayısının 125 adet olduğu ve bu iş yerlerinin 31 tanesinin geçmiş yıllarda Büyükşehir Belediyesi tarafından ruhsatlandırılmış işletmeler olduğu, İdare verilerine göre de 12 adet otopark işletmesinin ruhsatlandırıldığı 82 adet otopark işletmesinin ise ruhsatsız bir şekilde faaliyetlerini sürdürdükleri ve Belediye tarafından işletilen 5 adet otoparkın da yine ruhsatsız bir şekilde faaliyette bulunduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususla ilgili olarak çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin yetki ve görev alanındaki otopark işletmelerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup bulunmadığının takibinin sağlanması, ruhsatsız çalıştığı tespit edilen iş yerlerine güncellenmiş yılı idari para cezasının uygulanması ve işyeri açma izni harcının tahsil edilmesi gerekmektedir.

c) İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Almadan Faaliyette Bulunan İşyerlerine Kapatma Cezası Verilmemesi

İdare tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyette bulunan işletmelere süre tanınarak ihtar verildiği görülmüştür.

10.08.2005 tarihli ve 25902 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’in “İşyeri açılması” başlıklı 6’ncı maddesinde;

“Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır...” hükmü,

Yönetmelik’in “Ruhsatın düzenlenmesi” başlıklı 12’nci maddesinde;

“Sıhhî işyeri açmak isteyen gerçek ve tüzel kişiler, işyerlerini bu Yönetmeliğe uygun olarak tanzim ettikten sonra Örnek 1’de yer alan başvuru ve beyan formuyla yetkili idareye müracaat eder. Başvurunun Yönetmelikte öngörülen kriterlere uygun olduğunun tespiti halinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenerek ilgiliye aynı gün içinde verilir.

...” hükmü,

Yönetmelik’in “İşyeri açma ve çalışma ruhsatının kesinleşmesi” başlıklı 13’üncü maddesinde ise;

“İşyeri açma ve çalışma ruhsatı verilen işyerleri, yetkili idareler tarafından ruhsatın verildiği tarihten itibaren en geç bir ay içinde kontrol edilir. İşyerinin bu süre içinde kontrol edilmemesi halinde ruhsat kesinleşir. Kontrol görevini yerine getirmeyen yetkili idare görevlileri hakkında kanunî işlem yapılır.

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

Verilen süre içinde tespit edilen noksanlık ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, ruhsat iptal edilerek işyeri kapatılır. Ayrıca ilgililerin yalan, yanlış ve yanıltıcı beyanı varsa haklarında kanunî işlem yapılır.” hükmü yer almaktadır.

Bu bağlamda, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamında faaliyet gösterecek işyerlerinin ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatı almış olması gerekmektedir. Diğer yandan, başvurunun Yönetmelik’te öngörülen kriterlere uygun olduğunun tespiti halinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenerek ilgiliye aynı gün içinde verilmekte olup işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılması zorunludur. Bu durumda herhangi bir süre verilmesi de söz konusu değildir.

Yapılan incelemede, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü verilerine göre İdareye 2023 yılı içerisinde 1039 adet ruhsat başvurusu yapıldığı, 2023 yılı içerisinde toplam 768 adet işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği, verilen ruhsatlarının bir kısmının ise geçmiş yıllarda yapılan müracaatlar kapsamında olduğu anlaşılmış olup Belediye zabıta ekiplerince ruhsatsız

çalıştırılan işyerleri tespit edildiği halde zaman zaman süre tanınarak ihtar verildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Beşiktaş Vergi Dairesi kayıtlarından alınma ruhsatsız olduğu bildirilen işyerlerinin bir kısmının 3572 sayılı Kanun gereği ruhsattan muaf olduğu, bir kısmının diğer kurumların görev yetki ve sorumluluğunda ruhsatlandırıldığı, vergi dairelerinde kaydı bulunan her mükellefin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatına tabi olmadığı, ekonomik nedenlerden dolayı işyeri sirkülasyonun fazla olduğu belirtilmiştir. Ayrıca İdare tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyette bulunan işletmelere kapama cezası verildiği ve idari para cezası uygulandığı ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki; sadece 2023 yılı içerisinde 1039 adet ruhsat başvurusunun İdareye yapıldığı ve yılı içerisinde İdare tarafından sadece 768 adet işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği göz önünde bulundurulduğunda ayrıca yukarıda yer alan diğer tespitlerde de ortaya konulduğu üzere İdare sınırları içerisinde faaliyet gösteren ve ruhsatsız olan işyerlerinin tamamının kapatıldığı ve bunlara idari para cezası uygulandığı kabul edilebilir nitelikte olmayan somut verilere dayanmayan bir yaklaşımdır.

Sonuç olarak, işyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesinden sonra yapılacak denetimlerde mevzuata uygun olmayan unsurların ve noksanlıkların tespiti halinde, işyerine bu noksanlık ve hatalarını gidermesi için bir defaya mahsus olmak üzere on beş günlük süre verilmesi mümkün olup işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaksızın faaliyet gösteren işletmelere süre verilmesi yasal düzenlemelere aykırı bulunmaktadır.

BULGU 23: İlçe Sınırlarında Aktif Faaliyet Gösteren Bazı İş Yerleri İçin İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Kurulmaması

İlçe sınırlarında aktif faaliyet gösteren iş yerlerinin bazılarında ilan ve reklam vergisi ile çevre temizlik vergisi mükellefiyeti kurulmadığı, dolayısıyla söz konusu iş yerlerinden bu vergilerin tahsil edilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un 13'üncü maddesinde, ilan ve reklam vergisinin mükellefi ve sorumlusu düzenlenmiş olup yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dâhil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişilerin mükellef, ilan ve reklam işlerini mutat meslek olarak ifa edenlerin ise vergi sorumlusu oldukları ifade edilmiştir.

Kanun'un 16'ncı maddesi ise, vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde, ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından; ilan ve reklam işinin bu işi mutat meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde, ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, bu verginin tarh ve tahakkuk ettirileceği düzenlenmiştir.

Mezkûr Kanun'un "Çevre temizlik vergisi" başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinde ise; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait tahakkuk eden çevre temizlik vergisinin her yıl emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği ifade edilmiştir. Genel ve katma bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler, köyler, bunların kuracakları birlikler, darülaceze ve benzeri kuruluşlar ve üniversiteler tarafından münhasıran hizmetlerinde kullanılan binalar, Kızılay Genel Merkezi ile şubeleri ve kampları, Kredi ve Yurtlar Kurumuna ait öğrenci yurtları, korumalı işyerleri ile umuma açık ibadet yerleri, karşılıklı olmak şartıyla elçilik ve konsolosluk hizmetlerinde kullanılanlarla elçilerin ikametine mahsus olan binalar, milletlerarası kuruluşlar ve bunların temsilcilikleri tarafından kullanılan binalar ile bunların müstemilatının ise vergiye tâbi olmadığı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Beşiktaş Vergi Dairesinden alınan verilere göre; Belediye sınırları içinde faaliyet gösteren 25.876 iş yerinin bulunduğu, 31.12.2023 tarihi itibarıyla çevre ve temizlik vergisi mükellefiyeti tesis edilen işyeri sayısının 15.901 adet, ilan reklam vergisi beyannamesi veren mükellef sayısının 5.858 adet olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususla ilgili olarak çalışmaların devam ettiği ve konuya hassasiyet gösterildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, aktif iş yeri sayıları ve söz konusu vergilerin mükellef sayıları arasında adet bazında ciddi fark bulunmaktadır. Her iş yerinin ilan reklam vergisi mükellefi olmayacağı ve çevre temizlik vergisi mükellefiyeti bulunmayacağı da göz önünde bulundurularak bahsi

geçen aktif iş yerleri için yerinde tespitler yapılarak çevre ve temizlik vergisi ile ilan reklam vergisinde meydana gelebilecek kayıp kaçakların önlenmesi gerekmektedir.

BULGU 24: Emlak Vergisi Tarh ve Tahakkuk İşlemlerinde Bina İnşaat Sınıflarının Sağlıklı Bir Şekilde Belirlenmemesi

Belediye sınırları içerisinde emlak vergisine tabi olan binaların, inşaat sınıfları ayırımının inşaat sınıflarının tayinine esas alınacak nitelikler ortaya konulmadan belirlendiği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 29'uncu maddesinde; binalar için emlak vergi değerinin, Maliye ve Bayındırlık ve İskân Bakanlıklarınca müştereken tespit ve ilân edilecek bina metrekare normal inşaat maliyetleri ile arsa veya arsa payı vergi değerinin toplamı olduğu ve bu hususların çıkarılacak bir yönetmelikle hesaplanacağı ifade edilmiştir. 02.07.2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nın 59'uncu maddesiyle, bu maddede yer alan "tüzük" ibaresi "yönetmelik" şeklinde değiştirilmiştir.

Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük'ün "Binaların inşaat sınıflarına göre ayırımı" başlıklı 10'uncu maddesinde; binaların yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi, kalitesi ve benzeri hususlar dikkate alınarak binalar, lüks inşaat, birinci sınıf inşaat, ikinci sınıf inşaat, üçüncü sınıf inşaat, basit inşaat olmak üzere beş sınıfa ayrılmıştır.

Bahse konu 10'uncu maddenin son fıkrasındaki hükme istinaden Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 15.12.1982 tarihli ve 17899 sayılı Resmî Gazete'de "Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvel" yayımlanmıştır. Cetvelde; binaların yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi ve kalitesi gibi özelliklere yer verilmiş, binalar Tüzük'e uygun olarak beş sınıfa ayrılmış ve her sınıf için on adet kriter belirlenmiştir.

Bina inşaat sınıflarının doğru tespit edilmesi binaların vergi değerinin tespitinde büyük önem arz etmektedir.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 29'uncu maddesine göre binaların vergi değeri bina inşaat maliyet bedeli ile arsa payı değerinden oluşmaktadır. Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük'ün "İnşaat maliyet bedelinin hesaplanması" başlıklı 20'nci maddesine göre; inşaat maliyet bedeli, binanın dıştan dışa yüzölçümü ile metrekare normal inşaat maliyet bedelinin çarpılması suretiyle bulunacaktır. Metrekare normal

inşaat maliyet bedelleri; binaların kullanılış tarzları, inşaat neveleri ve sınıflarına göre Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığıyla birlikte belirlenmekte ve uygulanacağı bütçe yılından önce ilan olunmaktadır.

Her bütçe yılından önce yayımlanan Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliğ eklerinde yer verilen “Binaların Metrekare Normal İnşaat Maliyet Bedellerini Gösterir Cetveller” incelendiğinde, metrekare normal inşaat maliyet bedellerinin bina sınıflarına göre belirlendiği görülmektedir. Bina sınıfının, olması gerekenden daha düşük bir sınıf olarak belirlenmesi; inşaat maliyet bedelinin, dolayısıyla bina vergi değerinin olması gerekenden daha az miktarda hesaplanmasına, idare tarafından daha az miktarda emlak vergisi tahakkuk ve tahsilatı yapılmasına sebep olabilecektir.

Konuyla ilgili olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan 14 Seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği’nde; binanın gireceği sınıfın, belirlenen özelliklerden yarıdan fazlasını taşıyıp taşımadığına bakılarak belirleneceği, binada anılan özelliklerden yarıdan fazlası yoksa, bu defa özellikleri itibarıyla en yakın olduğu sınıfın beyan edileceği, diğer taraftan, binanın bir alt veya üst sınıftan hangisine gireceği konusunda tereddüde düşülen hallerde, rayiç bedelin beyan edilmesinin esas olduğu da dikkate alınarak, bir üst sınıf olarak bildirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Tüzük’ün 3’üncü maddesinde; inceleme yetkisine sahip memurların, mükelleflerden emlakın genel durumuna, kullanılış tarzına ilişkin gerekli bilgileri isteyebileceği, 4’üncü maddesinde ise; inceleme yetkisine sahip memurların, vergi değeri takdir edilecek bina, arsa ve araziye gezip görebileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, emlak vergisine konu binaların büyük bir bölümünün yapı kullanım izin belgesi ve mükellefin beyanı esas alınarak, birinci ve ikinci sınıf inşaat olarak belirlenip, emlak vergisi tahakkuku yapıldığı tespit edilmiştir. İdare kayıtlarına göre; Beşiktaş ilçesi sınırları içerisinde toplam 135.835 adet bina inşaat sınıflarına tabi mükellef bulunmakta; bunların %22’lik kısmı 1. Sınıf inşaat, %69,40’lık kısmı 2. Sınıf inşaat, %2,43’lük kısmı 3. Sınıf inşaat ve %0,60’lık kısmı ise Lüks inşaat sınıfında yer almaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; yeni yapılan binalarla ilgili olarak sınıf tespitinin yerinde yapıldığı, eski binalarla ilgili olarak dış görünüşleri ile karar verildiği ve maliklerin izni neticesinde bina içi yapılaşmanın kontrol edilebildiği, bulguda belirtilen oranlarla ilgili olarak gerekli incelemelerin her bir bina için yapılmakta olduğu ve

bina sınıfları ile ilgili varsa yanlışlıklar tespit edilerek düzeltme işlemlerinin yapılarak emlak vergi ihbarnamelerinin hazırlandığı, binalarla ilgili sınıf tespitlerinin en kısa sürede bitirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, bina sınıfının yukarıda açıklanan gerekli kontroller yapılmadan yapı kullanım izin belgesi ve mükellefin beyanı esas alınarak tespit edilmesi, bina sınıfının olması gerekenden daha düşük bir sınıf olarak belirlenmesi sonucunu doğurabilecek; inşaat maliyet bedelinin, dolayısıyla bina vergi değerinin olması gerekenden daha az miktarda hesaplanmasına, İdare tarafından daha az miktarda emlak vergisi tahakkuk ve tahsilatının yapılmasına neden olabilecektir.

BULGU 25: Hazineye Ait Taşınmaz Malların Satış Bedellerinin Tahsil Edilen Kısmından Büyükşehir Belediyesince Alınan ve Geçmiş Yıllara Ait Olan %10'luk Payların Söz Konusu İdareden Talep Edilmemesi

Beşiktaş Belediyesi sınırları içerisindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından %10'unun belediyenin fon hesabına aktarılmadığı görülmüştür.

4706 sayılı Hazineye ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 4916 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesiyle değişik "Taksitle ödeme, satış bedelinden pay verilmesi, belediyelere devir" başlıklı 5'inci maddesine göre; belediye sınırları içindeki Hazine taşınmazlarının satış bedellerinin tahsil edilen kısmından %10'unun, ilgili belediyelerin 20.07.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturmaları gereken fon hesabına aktarılması, ayrıca kalan kısmından da ilgili belediyeye %30 oranında pay verilmesi gerekmektedir. Fon hesabında birikecek bu %10'luk kısım, belediye tarafından istenilen herhangi bir yere harcanması mümkün bulunmamaktadır. Zira Gecekondu Fonunda toplanan tutarların ilgili belediye tarafından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılması gerekmektedir. Bu şekilde kullanılmasının mümkün olmaması durumunda ise, 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 13'üncü maddesinde belirtilen hizmetlerin yapılmasında kullanılması gerekmektedir. Hazineye ait taşınmazların satışından aktarılan %30'luk tutar ise belediye tarafından genel banka hesabına alınıp uygun görülen yerlerde kullanılabilir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Belli bir amaca tahsisli gelirler ve alınan paylar" başlıklı 18'inci maddesinin ikinci fıkrasında; 775 Sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesi gereği kurulan fonda toplanacak tutarların gelir

bütçesinin ilgili bölümüne gelir kaydedeceği, diğer taraftan gider bütçesinin ilgili tertibine tahsis amacı doğrultusunda kullanılmak üzere ödenek konulacağı, bu fondan yapılan harcamalarda 775 Sayılı Kanun'da belirtilen usul ve esasların uygulanacağı düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, İdare sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından %10'unun, bu düzenlemenin yapıldığı 19.07.2003 tarihinden itibaren 2018 yılına kadar belediye adına açılması gereken gecekondü fonu hesabına aktarılmadığı, söz konusu tutarların Defterdarlık tarafından Büyükşehir Belediyesine gönderildiği tespit edilmiştir.

İdare İBB nezdinde yazışmalar yaparak gönderilmeyen fon tutarlarının Belediyenin ilgili hesabına gönderilmesini istemiş olmasına karşın taleplerine ilişkin olumlu bir dönüş yapılmamıştır. Buna rağmen İdarece söz konusu hususa ilişkin hukuki süreç 2023 yılı içerisinde başlatılmamıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; ilgili kurumlarla yazışmaların yapılarak bulgu konusu ile ilgili geçmiş yıllar hazineye ait taşınmaz malların satış adet, tutar bilgilerinin istenmesine rağmen İdareyle bilgi paylaşımı yapılmadığı, devam eden süreçte dava açma yolu ile tahsil edilmeye çalışılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, geçmiş yıllara ilişkin İdareye aktarılması gereken tutarların Büyükşehir Belediyesinden tahsilinin sağlanmasına yönelik hukuki işlemlerin yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 26: Peşin Tahsil Edilmesi Gereken Harç Gelirlerinden Bazılarının Tahsil Edilmemesi

İdare tarafından mevzuat hükümleri gereği peşin olarak tahsil edilmesi gereken harçlardan bazılarının peşin tahsil edilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde belediyelerin tahsil etmesi gereken harçlar detaylı bir şekilde hüküm altına alınmıştır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Harçlara ilişkin müeyyideler" başlıklı 99'uncu maddesinde; "*Gerekli harçları tamamen almadan iş gören görevliler, harcın ödenmesinden mükellefler ile birlikte müteselsilen sorumludurlar.*" hükmü tesis edilmiştir.

Bu bağlamda, harcın alınması gereken hallerde düzenlenen belge, ruhsat vb. belgeler ilgililere düzenlenerek teslim edildiğinde tahakkuk eden harcın tahsilatı da gerekmektedir. Aksi

halde harcı almayan kamu görevlileri harcın mükellefi ile birlikte ödenmeyen harç miktarından sorumlu olabilecektir.

Yapılan incelemede, İdarenin 2023 Yılı Bütçe Gelir Kesin Hesabına göre 600.335,98 TL tutarında Bina İnşaat Harcının, 373.741,40 TL'lik İşyeri Açma İzni Harcının, 121.990,89 TL'lik Yapı Kullanma İzni Harcının tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususla ilgili olarak tahakkuk birimlerinin bilgilendirildiği ve tahsilatların gerçekleştirildiği, konunun takip eden süreçte azami hassasiyet ile takip edileceği ifade edilmiştir. Ancak düzeltme işlemlerine ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı belge sunulmamış olup İdarenin 2023 Yılı Bütçe Gelir Kesin Hesabında mevzuat hükümleri gereği peşin olarak tahsil edilmesi gereken harçlardan bazılarının peşin tahsil edilmediği anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, harçların; harca konu olan ruhsat, belge vb. evrakların İdarece düzenlenmesi esnasında peşin tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 27: Büyükşehir Belediyesi Tarafından İdareye Gönderilmesi Gereken Payların Gönderilmemesi ve Alacağın Takibinin Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesi tarafından İdareye gönderilmesi gereken payların zamanında gönderilmediği, İdarenin gerekli takip ve başvuru yollarını kullanmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde; karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları arasında sayılmıştır. Kanun'un "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde de yukarıda belirtilen hükme göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin %50'sinin ilçe belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılacağı düzenlenmektedir.

Mezkûr Kanun'un 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin %20'sinin müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, %30'unun da nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine gönderileceği hükmüne yer verilmiştir.

Yine 23'üncü maddenin birinci fıkrasının (o) bendinde ise; büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin birbirlerine ödemeleri gereken tutarların zamanında ödenmemesi durumunda, ilgili belediyenin talebi üzerine söz konusu tutarların İller Bankası AŞ tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılacağı hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere pay" başlıklı mükerrer 97'nci maddesinde;

"a) Cumhurbaşkanlığına bağlı milli saraylar hariç belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzelkişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin % 5'i belediye payı olarak ayrılır.

Belediye payı olarak ayrılan miktarın, tahsilini takip eden ayın 15 inci günü akşamına kadar müzenin bulunduğu yer (27.6.1984 gün ve 3030 sayılı Kanunun uygulandığı şehirde Büyük Şehir Belediyelerine) belediyesine ödenmesi mecburidir.

Büyük Şehir Belediyelerince tahsil edilen payın yüzde 75'i Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine dağıtılır.

(...)"

Hükmü tesis edilmiştir.

Yapılan incelemede;

-Büyükşehir Belediye Meclisi kararı ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde tespit edilen araç park yerlerinin işletilmesinin belirlenen bedel karşılığında devredilmesine ve kazanç elde edilmesine rağmen 31.12.2023 tarihi itibarıyla 2022 yılı Ekim, Kasım, Aralık aylarına isabet eden İdare payı ile 2023 yılının tamamına isabet eden İdare payı tutarlarının gönderilmediği,

-At yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin %30'undan İdare nüfusuna göre isabet eden tutarların (TJK Payı) 31.12.2023 tarihi itibarıyla 2022 yılı Aralık ayına isabet eden İdare payı ile 2023 yılının tamamına isabet eden İdare payı tutarlarının gönderilmediği,

-Müze giriş ücretleri üzerinden İdare payına isabet eden tutarların (Kültür Bakanlığı Müze Payları ve Kültür AŞ Müze Payları) 31.12.2023 tarihi itibarıyla 2022 yılı Aralık ayına isabet eden İdare payı ile 2023 yılının tamamına isabet eden İdare payı tutarlarının gönderilmediği,

Tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığına gerekli bilgilendirmenin yapıldığı ve tahsilatlar ile geriye dönük mahsuplaşma işlemleri devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İBB tarafından gönderilmesi gereken İdare payına düşen tutarların takip ve tahsil işlemlerinin mevzuat hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi, İdarenin ise gerekli takip ve başvuru yollarını kullanması gerekmektedir.

BULGU 28: Hacedilemeyen Gelirlerin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi

Belediyenin hacedilemeyen gelirlerini teşkil eden vergi, resim ve harçların tahsil edildiği banka hesabında, haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerin de bulunduğu, dolayısıyla hacedilemeyen gelirlerin ayrı banka hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun 82'nci maddesinde; özel kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen malların hacedilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyelerin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin altıncı fıkrasında;

"Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri hacedilemez." hükmü tesis edilerek belediyenin haczi mümkün olmayan varlıkları sayılmıştır.

Yargıtay 12. Hukuk Dairesinin 20.03.2012 tarih ve E.2011/22082 K.2012/8629 sayılı Kararında, borçlu belediyece haczi kabil olmayan paralar ile haczi mümkün olan paraların aynı hesapta toplanmasının ve birbirine karıştırılmasının, hacedilemezlik hakkından feragat olarak kabul edileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, belediyenin vergi, resim ve harç gelirlerinin tahsil edildiği banka hesabında, haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerin de bulunduğu tespit edilmiştir.

İlgili Yargıtay Kararı'nda bu tür hesaplar "havuz hesap" olarak nitelendirilmektedir. Belediyenin haczedilemeyen gelirlerini ayrı hesapta tutmayarak haczi kabil gelirlerle ortak havuz hesabında birleştirmesi, bu hesaptaki bakiyenin vergi, resim ve harç gelirlerinden mi yoksa haczedilebilir gelirlerden mi oluştuğunun belirlenmesini imkânsız hale getirmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususla ilgili olarak gerekli düzenlemelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, icra hukukunda haczedilemezlik kuralı istisna olup, 5393 sayılı Kanun'da belirtilen hükmün, kamu hizmeti gören ve kamu tüzel kişiliğini haiz belediyeler için hukuk devletinde teminat altına alınmış bir güvence oluşturmayı amaçladığı kuşkusuzdur. Ancak söz konusu güvencenin tesis edilebilmesi için, "havuz hesabı" uygulamasının sonlandırılması, haczedilemeyen gelirler ile haczi kabil varlıkların ayrı hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 29: Ulusal Bayram Günlerinde Çalışacak İşletmelere İlişkin Ruhsat Verme İşlemlerinin Yapılmaması

Belediye sınırları içerisinde 2023 yılı ulusal bayram günlerinde faaliyet gösteren iş yerlerinin tespiti ve tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsiline ilişkin çalışma yapılmadığı görülmüştür.

7033 sayılı Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretimin Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 01.07.2017 tarih ve 30111 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Kanun'un 1'inci maddesiyle 02.01.1924 tarihli ve 394 sayılı Hafta Tatili Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmış, bunun yanında aynı Kanun'un 12'nci maddesiyle de 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 58'inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Hafta tatili ve ulusal" ibaresi "Ulusal" şeklinde değiştirilmiştir. Madde metni değişiklik yapılmadan önce "*Hafta tatili ulusal bayram günlerinde çalışmalarını belediyelerce izne bağlı iş yerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir.*" şeklinde iken bahse konu değişiklikle birlikte hafta tatili ibaresi metinden çıkarılmış ve "*Ulusal bayram günlerinde çalışmalarını belediyelerce izne bağlı iş yerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir.*" şeklinde düzenlenmiştir.

2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun'un 1'inci maddesine göre, 29 Ekim günü, Ulusal Bayramdır. Bayram 28 Ekim günü saat 13.00'ten itibaren başlar ve 29 Ekim günü devam eder.

Bu bağlamda, iş yerlerince hafta tatili ve genel tatil günlerinde çalışılması durumunda Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabi olunmayacak, ulusal bayram günlerinde faaliyet gösterildiğinde ise söz konusu harca tabi olunmaya devam edilecektir.

Yapılan incelemede, Belediye sınırları içerisinde ulusal bayram olan Cumhuriyet Bayramı'nda çalışan iş yerlerinin tespitine ve ruhsatlandırılmasına yönelik çalışmaların yapılmadığı ve buna bağlı olarak tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının takip ve tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususla ilgili olarak çalışmalara başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının mükellefi olan Cumhuriyet Bayramı'nda çalışan iş yerlerinin tespitinin yapılarak bu harcın takip ve tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 30: Yıllık Personel Giderleri Toplamının Kanunda Belirtilen Sınırı Aşması

İdarenin yıllık personel ödemeleri toplamının kanunda belirtilen üst sınırı aştığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin sekizinci fıkrasında; "*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 oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir...*" denilmektedir.

22.02.2007 tarihli ve 26442 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in "Kadroların kullanımı" başlıklı 14'üncü maddesinde; "*Belediye ve mahalli idare birlikleri, bu Yönetmeliğe uygun olarak ihdas edilecek kadro ve pozisyonların kullanımında, 5393 sayılı*

Belediye Kanunu'nun 49 uncu maddesinin sekizinci fıkrasını göz önünde bulundurmak zorundadırlar” düzenlemesine yer verilmiştir.

28.04.2018 tarihli ve 30405 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esasların 5’inci maddesinin birinci fıkrasında ise; *“İdarelerin, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderleri, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamaz. Bu oran büyükşehir belediyelerinde yüzde otuz 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.”*

Düzenlemelerine yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin 2023 yılı içerisinde şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Kanun ile belirlenen yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpılması sonucu bulunan miktarın yüzde kırkını aştığı tespit edilmiştir.

Ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterilen İdarenin yıllık personel giderleri toplamının mevzuatta belirtilen yüzde kırk sınırını aşarak %46,91 oranında gerçekleşmesi belirtilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Tablo 15: Yıllık Personel Giderlerinin Oranı

Yıllık Personel Giderleri Toplamı (a)	Gerçekleşen Son Yıl Bütçe Gelirleri Toplamı (b)	Yeniden Değerleme Katsayısı (c) (%)	Yeniden Değerleme Sonucu Bulunan Gelir Toplamı (d) (d=b*c)	Oran (%) (e) (e=a/d)
763.837.036,67	730.360.627,63	122,93	1.628.192.947,18	46,91

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; memur, sözleşmeli memur ve işçi personel alımlarında bulguya konu olan 5393 sayılı Belediye Kanununun “Norm kadro ve personel istihdamı” başlıklı 49’uncu maddesinin sekizinci fıkrasında belirtilen hususlara dikkat edilerek işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşmaması,

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 yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 31: Kadrosu Dolu Olan Müdürlüklere Sürekli Vekâlet Ettirilmesi

İdarede bazı müdürlüklere, kadrosunun dolu olduğu; izin, geçici görev, uzaklaştırma gibi sebeplerle geçici olarak boşalmadığı halde başka bir memurun sürekli olarak vekâlet ettirildiği; kadroyu işgal eden personelin ise diğer memuriyet kadrolarında görev yaptığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun “Vekâlet görevi ve aylık verilmesinin şartları” başlıklı 86'ncı maddesinde; memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabileceği ve yine boş kadrolara ait görevlerin memurlara vekâleten gördürülebileceği belirtilmiştir.

Tedviren görevlendirmenin düzenlendiği 99 seri No.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği'nde; asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı takdirde, hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcılara yoksa asilde aranan şartlara en yakın personele tedviren gördürüleceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri çerçevesinde, bir görevin vekâleten veya tedviren gördürülebilmesi için, atama yapılacak kadroya ilişkin belli koşulların oluşması gerekmektedir. Bunun için ilk koşul ise ilgili kadronun boş olmasıdır. Vekâleten veya tedviren görevlendirme müessesesi boşalmış veya boş bulunan bir kadro görevinin kesintisiz devam edebilmesini sağlamaya yönelik bir düzenlemedir. Dolayısıyla dolu bir kadroya, geçici olarak boşalma durumu da söz konusu olmamasına rağmen vekâleten veya tedviren görevlendirme yapılmaması, vekâleten veya tedviren görevlendirmelerin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda sayılan hallerde yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, idarenin vekâleten veya tedviren görevlendirmelerini yaptığı bazı müdür kadrolarının hâlihazırda dolu olduğu ve geçici olarak görevden ayrılma durumunun da söz konusu olmadığı halde başka bir memurun sürekli olarak vekâlet ettirildiği; kadroyu işgal eden müdürlerin ise diğer memuriyet kadrolarında görevlerine fiilen devam ettiği tespit

edilmiştir. Ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterilen bu kadrolara yapılan vekâleten veya tedviren görevlendirmelerin kanuni dayanağı bulunmamaktadır.

Tablo 16: Müdür Kadrosunda Bulunup Müdürlük Yapmayan Personel

Sıra No	Kadro Unvanı	Fiili Görevi
1	Temizlik İşleri Müdürü	Büro Çalışanı
2	Park ve Bahçeler Müdürü	Büro Çalışanı
3	Zabıta Müdürü	Büro Çalışanı
4	Plan ve Proje Müdürü	Büro Çalışanı
5	Dış İlişkiler Müdürü	Büro Çalışanı
6	Fen İşleri Müdürü	Büro Çalışanı
7	Müdür	Büro Çalışanı

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İdarede bulunan boş kadrolara vekalet edenlere vekalet aylığı verildiği, dolu kadroya vekalet edenlere ise vekalet aylığı verilmediği ifade edilmiştir.

Ancak bulguda da belirtildiği üzere, bir görevin vekâleten veya tedviren gördürülebilmesi için, atama yapılacak kadroya ilişkin belli koşulların oluşması gerekmektedir. Bunun için ilk koşul ise ilgili kadronun boş olmasıdır. Dolayısıyla kadrosu dolu olan unvanlara sürekli olarak vekalet ettirilmemesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, İdare tarafından dolu bir kadroya, geçici olarak boşalma durumu da söz konusu olmamasına rağmen, vekâleten veya tedviren görevlendirme yapılmaması, vekâleten veya tedviren görevlendirmelerin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda sayılan hallerde ve mevzuata uygun olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 32: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Belediyede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu;

59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2023 yılında 1.683,00 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyede görev alan kadrolu 27 işçiden 1'inin 120 gün, 7'sinin 50 ile 100 gün arasında, 14'ünün 20 ile 50 gün arasında kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; müdürlüklerin

bilgilendirildiği ve izinlerin kullanılmasına ilişkin bundan sonraki süreçte gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullanılması sağlanmalıdır.

BULGU 33: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması ve Emeklilik Tazminatı Ödemesi Öngörülmesi

Beşiktaş Belediyesi ile Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası (TÜM-BEL-SEN) arasında akdedilen ve 01.01.2022-31.12.2023 dönemini kapsayan sosyal denge sözleşmesinde mevzuat hükümlerine aykırı bir şekilde emeklilik tazminatı ödemesi öngörüldüğü ve mevzuatında yer almayan iş sağlığı, sosyal faaliyet, belediye imkânlarından yararlanma vb. gibi konularda düzenlemeler yapıldığı görülmüştür.

a) Sosyal Denge Sözleşmesinde Yapılan Düzenlemeler ile Emeklilik Tazminatı Ödemesi Öngörülmesi

İdare ile TÜM-BEL-SEN arasında akdedilen ve 01.01.2022-31.12.2023 dönemini kapsayan sosyal denge sözleşmesinde mevzuat hükümlerine aykırı bir şekilde emeklilik tazminatı ödemesi düzenlemesinin yapıldığı görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında, Toplu Sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilecektir.

375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesinde ise; sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok

üeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği belirtilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında ise;

"Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanununun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %120'sidir. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir."

Denilmektedir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de görüleceği üzere, sosyal denge sözleşmesinde sadece; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuatına açıkça aykırı olacaktır.

Yapılan incelemede, Beşiktaş Belediyesi ile TÜM-BEL-SEN arasında akdedilen ve 01.01.2022-31.12.2023 dönemini kapsayan sosyal denge sözleşmesine istinaden emeklilik ödemesi yapılmasına ilişkin düzenleme yapıldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki:

Mezkûr sözleşmenin 31'inci maddesinin (j) bendinde; *"Toplu İş Sözleşmesi içerisinde emeklilik hakkı kazananlardan dilekçe vererek emekli olan çalışanlardan Beşiktaş Belediyesinde son 5 yılını tamamlayarak emekli olanlara memuriyeti sürecinde çalıştığı her bir hizmet yılı, 5 yıldan az olanlara ise Beşiktaş Belediyesinde çalıştığı her bir hizmet yılı için emekli ikramiyesi ödenir. Bu hüküm Geçici Madde 3'e göre uygulanır. Emekli ikramiyesi, memuriyette hak edilmiş hizmet yılının 2.500,00 TL (İkibinbeşyüzTürkLirası) ile çarpımı sonucu ortaya çıkan tutardır..."* düzenlemesi mevcuttur.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Anayasa'nın 90'ncı maddesi, ILO Sözleşmeleri, memurların sosyal denge sözleşmesi yapmasının kanuni hakları olduğu, yapılacak sözleşmelerde belirlenen tutarlara sınırlama getirilemeyeceği ve uluslararası sözleşmelerin bağlayıcılığından bahsedilmiş, kamu kurumlarında çalışan kamu işçileri ile ilgili tanınan toplu sözleşme hakkının, hiçbir kısıtlama olmaksızın uygulandığı, aynı kurumda çalışan kamu işçileri herhangi bir kısıtlama olmaksızın toplu sözleşme imzalayabiliyorken kamu hizmetinin asli unsura olan memurların toplu sözleşme yapmak ve sosyal denge tazminatına ilişkin haklarını kısıtlamanın hem eşitlik ilkesiyle hem de uluslararası sözleşmelerle bağdaşmayacağı ifade edilmiştir.

İdare tarafından; her ne kadar Anayasa'nın 90'ncı maddesi ve ILO Sözleşmelerinden bahsedilmiş olsa da sosyal denge tazminatı ödemesine ilişkin yasal sınırlar bulguda da belirtildiği üzere gayet açıktır. Sosyal denge sözleşmesinde sadece; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuata açıkça aykırı olacaktır. Kaldı ki, çalışanlar Kanun hükümlerinde düzenlenen gereklilikleri sağladıkları takdirde emekli olduklarında mevzuat hükümleri gereği emekli ikramiyesi vb. adlarla ödeme almaktadır. Diğer yandan, sosyal denge sözleşmesini, ILO sözleşmeleri ile Anayasa'da yer alan düzenlemelere göre kıyaslamının kabulü mümkün bulunmamaktadır. Şöyle ki, sosyal denge sözleşmeleri Toplu Sözleşme olmayıp mevcut Toplu Sözleşmenin uygulama metnidir. Toplu sözleşme ise, belli dönemler itibarıyla uluslararası sözleşmelere ve iç mevzuatımıza uygun olarak imzalanmaktadır.

Ayrıca, Anayasa Mahkemesinin bireysel başvuru kararlarında da belirtildiği üzere, sosyal denge sözleşmesi; 4688 sayılı Kanun kapsamında düzenlenebilen, toplu sözleşme niteliği taşımayan, toplu sözleşme güvencesi veya yükümlülükleri barındırmayan, kendine özgü dönemsel bir düzenlemedir. Dolayısıyla, sosyal denge sözleşmesi, yalnızca sosyal denge tazminatının ödeme şekil ve şartlarına ilişkin kuralları içermektedir.

Sonuç olarak, İdare personeli Kanun hükümlerinde düzenlenen gereklilikleri sağladıkları takdirde emekli olduklarında mevzuat hükümleri gereği emekli ikramiyesi vb. adlarla ödeme almaktadır. Ayrıca sosyal denge sözleşmesinde bunlara ilişkin düzenleme

yapılarak ödeme yapılması ve/veya bu ödemelere cevaz verilmesi mevzuat hükümleri gereği mümkün bulunmamaktadır.

b) Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

Beşiktaş Belediyesi ile TÜR BEL-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, mevzuatında yer almayan iş sağlığı, sosyal faaliyet, belediye imkânlarından yararlanma vb. gibi konularda düzenlemeler yapıldığı görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında, Toplu Sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilecektir.

375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesinde ise; sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği belirtilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında ise;

"Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'üdür. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık

tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir.”

Denilmektedir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de görüleceği üzere, sosyal denge sözleşmesinde sadece; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuatına açıkça aykırı olacaktır.

Yapılan incelemede, İdare ile TÛM BEL-SEN arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmesinde, “İş Sağlığı, Güvenliği ve İş Güvencesi” ve “Belediyenin Sosyal Faaliyet ve İmkânlarından Yararlanma” vb. gibi mevzuatına aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki:

Belediye ile Tüm-Bel-Sen arasında akdedilen ve 01.01.2022-31.12.2023 dönemini kapsayan Toplu İş Sözleşmesinde (sosyal denge sözleşmesi) “İş Sağlığı, Güvenliği ve İş Güvencesi” başlıklı 20’inci maddesinde;

“a) Çalışanlardan tedavisi resmi kuramlarda yapılamayacağı sağlık kurulu raporu ile belgelenen hastaların tedavi giderleri ayrıca tedavisi resmi kuramlarda yapılması mümkün olup, ancak uzun süreli randevu verilen ve hayati tehlike arz eden durumlarda tedaviye zamanında müdahale edilebilmesi açısından özel kuruluşlarda işverence karşılanır.

c) Yılda bir kez çalışanlara tam teşekküllü genel sağlık taraması yapılması işverence sağlanır...”,

“Belediyenin Sosyal Faaliyet ve İmkânlarından Yararlanma” başlıklı 18’inci maddesinde;

“... ”

c) Çalışanların talebi doğrultusunda kurulmuş ve kurulacak olan kooperatife veya sendikanın örgütlendiği birlikteliğe imkânları nispetinde vergi rayiç bedeli üzerinden 10 yıl süreli arasa temin eder. Belediyenin kendi imkânı yok ise diğer belediyelerden ve Hazine arazilerinden temin edilmesi yönündeki çalışmalara yardımcı olur.

d) İşveren, çalışanların talebi halinde hastalanma, cenaze, düğün gibi ihtiyaçlarında kurumun araçlarından imkanlar ölçüsünde yararlandırır.

e) Sendika tarafından düzenlenen toplantı, kurs, seminer ve konferanslar için işveren kendi salon araç ve gereçlerini imkanlar ölçüsünde yararlandırır.”,

“Ailenin Korunması” başlıklı 25’inci maddesinde;

“Sözleşmeden yaralanan çalışan, eşine ve çocuklarına aile içi şiddet uyguladığı, mahkeme tarafından tespit edilmesi halinde, sözleşme hükümlerinde yer alan mali ve sosyal haklar çalışanın eşi veya çocuklarına ödenir.”,

“Ücretli İzinler” başlıklı 24’üncü maddesinde;

“... ”

b) 8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar gününde kadın çalışanlar ücretli izinli sayılırlar... ”,

“Engelli Çalışanın Hakları” başlıklı 23’üncü maddesinde;

“a) Ulusal düzeyde kabul edilen 10-16 Mayıs Engelliler Haftasının ilk iş günü ile 3 Aralık Dünya Engelliler Gününde engelli çalışanlar ücretli izinli sayılır...”

Düzenlemeleri bulunmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Anayasa’nın 90’ncı maddesi, ILO Sözleşmeleri, memurların sosyal denge sözleşmesi yapmasının kanuni hakları olduğu, yapılacak sözleşmelerde belirlenen tutarlara sınırlama getirilemeyeceği ve uluslararası sözleşmelerin bağlayıcılığından bahsedilmiş, kamu kurumlarında çalışan kamu işçileri ile ilgili tanınan toplu sözleşme hakkının, hiçbir kısıtlama olmaksızın uygulandığı, aynı kurumda çalışan kamu işçileri herhangi bir kısıtlama olmaksızın toplu sözleşme imzalayabiliyorken kamu hizmetinin asli unsura olan memurların toplu sözleşme yapmak ve sosyal denge tazminatına ilişkin haklarını kısıtlamanın hem eşitlik ilkesiyle hem de uluslararası sözleşmelerle bağdaşmayacağı ifade edilmiştir.

İdare tarafından; her ne kadar Anayasa’nın 90’ncı maddesi ve ILO Sözleşmelerinden bahsedilmiş olsa da sosyal denge tazminatı ödemesine ilişkin yasal sınırlar bulguda da belirtildiği üzere gayet açıktır. Sosyal denge sözleşmesinde sadece; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev

unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuata açıkça aykırı olacaktır. Kaldı ki, çalışanlar Kanun hükümlerinde düzenlenen gereklilikleri sağladıkları takdirde emekli olduklarında mevzuat hükümleri gereği emekli ikramiyesi vb. adlarla ödeme almaktadır. Diğer yandan, sosyal denge sözleşmesini, ILO sözleşmeleri ile Anayasa'da yer alan düzenlemelere göre kıyaslamamızın kabulü mümkün bulunmamaktadır. Şöyle ki, sosyal denge sözleşmeleri Toplu Sözleşme olmayıp mevcut Toplu Sözleşmenin uygulama metnidir. Toplu sözleşme ise, belli dönemler itibarıyla uluslararası sözleşmelere ve iç mevzuatımıza uygun olarak imzalanmaktadır.

Ayrıca, Anayasa Mahkemesinin bireysel başvuru kararlarında da belirtildiği üzere, sosyal denge sözleşmesi; 4688 sayılı Kanun kapsamında düzenlenebilen, toplu sözleşme niteliği taşımayan, toplu sözleşme güvencesi veya yükümlülükleri barındırmayan, kendine özgü dönemsel bir düzenlemedir. Dolayısıyla, sosyal denge sözleşmesi, yalnızca sosyal denge tazminatının ödeme şekil ve şartlarına ilişkin kuralları içermektedir.

Sonuç olarak, Belediye başkanı ile yetkili sendika temsilcisi arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinde yer alan yukarıdaki düzenlemeler söz konusu mevzuata aykırıdır. Sosyal denge sözleşmelerinde, mevzuatında yer almayan hususların düzenlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 34: Çöp Toplama, Nakli ve Kent Temizliği Araç Kiralama Hizmet Alım İşi İhalesinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

İdare tarafından ihale edilen “Çöp Toplama, Nakli ve Kent Temizliği Araç Kiralama Hizmet Alım İşi”ne ilişkin olarak;

-Şartları oluşmadığı halde pazarlık usulü ile ihaleler yapıldığı,

-İhale komisyonu kararında belirlenen şartlardan farklı hükümlerle sözleşme imzalandığı,

-Bazı hakediş ödemelerinde fiyat farkı ek kesin teminatlarının eksik alındığı,

-Hakediş raporlarında usulüne uygun olmayan düzeltmelerin bulunduğu,

Görülmüştür.

a) Şartları Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü ile İhaleler Yapılması

İdare tarafından ihale edilen, “Çöp Toplama, Nakli ve Kent Temizliği Araç Kiralama Hizmet Alım İşi” hizmet alım ihalesinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 21’inci maddesinin (b) bendinde öngörülen şartlar oluşmadığı halde pazarlık usulü ile yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun "Temel ilkeler" başlıklı 5’inci maddesinde; “... *Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir.*” hükmü yer almaktadır.

Kanun’un bu hükmüne göre, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü temel ihale usullerinden olup, pazarlık usulü istisnai bir ihale usulüdür ve sadece Kanun’da belirtilen özel hallerde kullanılmalıdır.

Kanun’un pazarlık usulü ile ihaleye çıkılablmesinin şartlarını düzenleyen 21’inci maddesinin (b) bendinde; “*Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin*

ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.” denilmek suretiyle, bu bent gereğince pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilmemesine ilişkin özel haller sayılmıştır.

Kanun’un bu hükmünden de anlaşılacağı üzere, önceden beklenen ve bilinen olaylar ile yine önceden öngörülebilir ihtiyaçlar, yapım tekniği açısından özellik arz etmeyen veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği bulunmayan işlerin 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (b) fıkrası kapsamında değerlendirilmesi söz konusu olmayacaktır.

Bir durumun, 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (b) bendi açısından, “idarece öngörülemeyen olay” içerisinde değerlendirilebilmesi için; durumun idare tarafından “öngörülemeyen”, “olağan dışı” ve “idarenin iradesinden bağımsız” nitelikte olması gerekmektedir. Bunun yanında pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilmemesi için diğer şartların yanında ihalenin ivedi olarak yapılmasının da zorunlu olması gerekmektedir. Bununla beraber, ihalenin ivedi olarak yapılması şartı tek başına yeterli olmayıp “ivedilik” Kanun’da belirtilen doğal afet, salgın hastalık, can veya mal kaybı gibi ani ve beklenmeyen ve idarenin önceden öngöremediği olayların ortaya çıkması gibi şartlara bağlanmıştır. Bir işin acilen yapımına idarece karar verildiği durumlarda Kanun’da belirtilen diğer şartlar mevcut değil ise, pazarlık usulü ile ihaleye çıkılması mümkün görülmemektedir.

Yapılan incelemede, “Çöp Toplama, Nakli ve Kent Temizliği Araç Kiralama Hizmet Alım İşİ” hizmet alım ihalelerinin, aşağıda kronolojik sıraya göre açıklandığı üzere 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (b) bendinde belirtilen şartları oluşmadığı halde pazarlık usulüyle ihale edildiği ve sözleşmeye bağlandığı tespit edilmiştir.

-İdare tarafından 2019 yılında 01.10.2019-30.09.2022 tarihleri arasını kapsayacak şekilde üç yıl süreli “Çöp Toplama, Nakli ve Kent Temizliği Araç Kiralama Hizmet Alım İşİ” ihalesi yapıldığı, bu ihalenin sözleşme süresinin bitmesinden 45 gün önce, aynı hizmet alım işi için tekrar açık ihaleye çıkılmak üzere, 17.08.2022 tarihinde ihale ilanı verildiği, ancak 80 araç için ihaleye çıkılan araç sayısının 76’ya düşürülmesi gerekliliğinin ortaya çıkması ve bu durumun zeyilname ile düzeltilmesinin mümkün olmaması gerekçe gösterilerek açık ihalenin 13.09.2022 tarihinde iptal edildiği anlaşılmıştır. Açık ihalenin iptal edilmesi üzerine, hizmetin devamlılığı gerekçe gösterilerek söz konusu hizmet alım işi 01.10.2022-31.12.2022 tarihleri arasını kapsayacak şekilde 3 ay süreli olarak, 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (b) bendine göre şartları oluşmadığı halde pazarlık usulüyle ihale edilmiş ve sözleşmeye bağlanmıştır.

-Aynı iş için, 01.10.2022-31.12.2022 tarihleri arasında pazarlık usulüyle yapılan ihale devam ederken tekrar 01.01.2023-30.09.2024 tarihleri arasını kapsayacak şekilde açık ihale süreci başlatılmıştır. Süreç devam ederken ihaleye yapılan itiraz ve şikayetlerden bazıları zeyilname ile düzeltilerek ihale tarihi ötelenmiş, daha sonra devam eden itiraz ve şikayetlerden bazılarının düzeltici işlemle düzeltilememesi gerekçesiyle açık ihale iptal edilerek tekrar 01.01.2023-30.06.2023 tarihleri için 6 aylık pazarlık usulüyle hizmet alım ihalesi yapılmıştır.

-Aynı iş için, 01.01.2023-30.06.2023 tarihleri arasında 6 aylık pazarlık usulüyle yapılan hizmet alım ihalesi devam ederken tekrar 01.07.2023-30.09.2024 tarihleri arasını kapsayacak şekilde açık ihale süreci başlatılmıştır. 2023/482146 ihale kayıt numaralı “Beşiktaş İlçesi 01/07/2023-30/09/2024 Tarihleri Arası Çöp Toplama, Nakli ve Kent Temizliği Araç Kiralama İşİ” için ihale dokümanları 15.05.2023 tarihinde hazırlanmış ve ihale tarihi olarak 15.06.2023 tarihi belirlenmiştir. Yine ihaleye yapılan itirazlardan bazıları için zeyilname düzenlenerek ihale tarihi 05.07.2023 tarihine ötelenmiştir. Açık ihale sürecinin tamamlanamamasından dolayı da aynı iş için hizmetin devamlılığı gerekçe gösterilerek 01.07.2023-31.07.2023 tarihleri arası 1 aylık süreyle 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (b) bendine göre pazarlık usulü ile ihale yapılmıştır.

-01.07.2023-31.07.2023 tarihleri arasında pazarlık usulüyle yapılan ihaleye, açık ihaleye ilişkin şikâyet sürecinin beklenmesi dolayısıyla sözleşme imzalama sürecinin tamamlanamayacağı gerekçesiyle, 06.08.2023 tarihine kadar 6 günlük süre uzatımı verilmiştir.

-07.08.2023 tarihinde açık ihaleye ilişkin sözleşmenin imzalanması planlanmış ancak ihaleye gelen itiraz ve şikayetler için Kamu İhale Kurumuna başvurulma ihtimaline karşın sözleşme imzalanmayarak açık ihale süreci tamamlanmamıştır. İdareye gelen itiraz ve şikayetler için Kamu İhale Kurumuna da başvurulma ihtimali gerekçe gösterilerek aynı iş için tekrar ve dördüncü kez 07.08.2023-31.08.2023 tarihleri arasını kapsayacak şekilde pazarlık usulü ile ihale yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, idare tarafından ihtiyaçların tam ve doğru olarak zamanında tespit edilmesi ve buna göre ihale dokümanlarının hazırlanarak ihale süreçlerinin başlatılması gerekmektedir. İhale sürecine ilişkin olarak ortaya çıkması muhtemel olan itiraz ve şikayetlerin ve/veya önceden beklenen ve bilinen olaylar ile yine önceden öngörülebilir ihtiyaçların, idare tarafından “öngörülemez”, “olağan dışı” ve “idarenin iradesinden bağımsız” nitelikte bir olay olarak değerlendirilerek 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (b) bendine göre pazarlık usulüyle ihale edilmesi

mümkün görülmemektedir. Nitekim yukarıda yer verilen alımların “öngörülemez”, “olağan dışı” ve “idarenin iradesinden bağımsız” niteliklere sahip olmadıkları açıktır. Dolayısıyla söz konusu hizmet alım işlerinin temel ihale usulleri tercih edilerek ihale edilmemesi ve 4734 sayılı Kanunu’nun 21’inci maddesinin (b) bendine göre gerekli şartlar oluşmadığı halde istisnai bir ihale usulü olan pazarlık usulü tercih edilerek ihale edilmesi, anılan madde hükümleri yanında Kanun’un 5’inci maddesinin birinci ve dördüncü fıkralarında yer alan ihale ilkelerine de aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; açık ihale sürecinde idarenin ihtiyacında değişiklik olması durumu İdarece öngörülemez bir durum olarak değerlendirildiğinden hizmetin devamlılığı açısından 21/b pazarlık usulü ile ihale gerçekleştirildiği, bundan sonra yapılacak işler için ihtiyacın belirlenmesi konusunda hassasiyet gösterilerek pazarlık usulü ile ihale yapılmasının önüne geçileceği ifade edilmiştir.

Ancak yukarıda da belirtildiği üzere, İdare tarafından ihtiyaçların tam ve doğru olarak tespit edilmesi ve buna göre ihale dokümanlarının hazırlanarak ihale sürecinin başlatılması gerekmektedir. İhale sürecine ilişkin olarak ortaya çıkması muhtemel olan itiraz ve şikayetlerin ise, İdare tarafından “öngörülemez”, “olağan dışı” ve “idarenin iradesinden bağımsız” nitelikte bir olay olarak değerlendirilmesi mümkün görülmemektedir.

Sonuç olarak, kaynakların verimli kullanılması ve kamu yararının korunmasını sağlamak amacıyla gerekli şartlar oluşmadan ihalelerin istisnai bir usul olan pazarlık usulüne göre ihale edilmemesi, ihtiyaçların tam ve doğru olarak zamanında tespit edilmesi ve buna göre ihale dokümanlarının hazırlanarak alımların Kanun’un belirlemiş olduğu temel ihale usulleri ile gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

b) İhale Komisyonu Kararında Belirlenen İhale Bedelinden Farklı Bedelle Sözleşme İmzalanması

İdare tarafından ihale edilen 2023/482146 ihale kayıt numaralı “Beşiktaş İlçesi 01/07/2023-30/09/2024 Tarihleri Arası Çöp Toplama, Nakli ve Kent Temizliği Araç Kiralama İşİ” hizmet alım ihalesinin ihale komisyonu kararında, ihalenin 195.786.970,00 TL bedelle ve 15 aylık sözleşme süresiyle ekonomik açıdan en avantajlı teklif veren firma üzerinde bırakılması kararlaştırılmasına rağmen sözleşmenin 169.681.980,00 TL bedelle ve 13 aylık sözleşme süresi üzerinden imzalandığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “İlkeler” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“Bu Kanuna göre düzenlenecek sözleşmelerde, ihale dokümanında yer alan şartlara aykırı hükümlere yer verilemez.

Bu Kanunda belirtilen haller dışında sözleşme hükümlerinde değişiklik yapılamaz ve ek sözleşme düzenlenemez.

Bu Kanun kapsamında yapılan kamu sözleşmelerinin tarafları, sözleşme hükümlerinin uygulanmasında eşit hak ve yükümlülükler sahiptir. İhale dokümanı ve sözleşme hükümlerinde bu prensibe aykırı maddelere yer verilemez. Kanunun yorum ve uygulanmasında bu prensip göz önünde bulundurulur.” hükmüne,

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“Bu Kanunun uygulanmasında; ...

İhale dokümanı: İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde; isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgileri, ...

ifade eder.” hükmüne yer verilmiştir.

4734 sayılı Kanun’un 27’nci maddesinde ise; *“İhale dokümanında; isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgiler bulunur.”* denilmekte ve aynı maddede idari şartnamede yer alması zorunlu hususlar sayılmaktadır. Bu hususlardan bir kısmının (işin süresi, gecikme cezası, avans verilip verilmeyeceği, fiyat farkı verilip verilmeyeceği, süre uzatımı, iş artış veya eksilişi, yapı denetimi, denetim, muayene ve kabul şartları gibi) sözleşmenin uygulanması aşamasına ilişkin olduğu anlaşılmaktadır.

Dolayısıyla idarenin sözleşme tasarısında yer vermediği bir hükme yüklenici ile akdettiği sözleşmede yer vermesi ya da sözleşme tasarısında düzenlediği bir hükmü imzalanan sözleşmede farklı sonuçlar verecek şekilde değiştirmesi mümkün olmayacaktır.

Diğer yandan, madde hükmündeki *“...sözleşme imzalandıktan sonra...”* ifadesinin mefhumu muhalifinden sözleşme imzalanmadan önceye ilişkin serbestlik sonucu çıkarılamayacaktır. İfadenin buna yönelik bir amacı bulunmamakta, bu hususun yukarıda geniş biçimde açıklandığı üzere ihale dokümanı ile sözleşme hükümlerinin birbirlerine uyumlu olması ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından ihale edilen 2023/482146 ihale kayıt numaralı “Beşiktaş İlçesi 01/07/2023-30/09/2024 Tarihleri Arası Çöp Toplama, Nakli ve Kent Temizliği Araç Kiralama İşi” hizmet alım ihalesinin ihale komisyonu kararında, ihalenin 195.786.970,00 TL bedelle ve 15 aylık sözleşme süresiyle ekonomik açıdan en avantajlı teklif veren firma üzerinde bırakılması kararlaştırılmasına rağmen sözleşmenin 169.681.980,00 TL bedelle ve 13 aylık sözleşme süresi üzerinden imzalandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; ihaleye yapılan şikayetler ve zeyilname düzenlenmeleri neticesinde sürecin aksamaya uğradığı ve işin başlangıcının 2 ay ötelenmesine neden olduğu, ihale mevzuatında belirtilen şikayet sürelerinin ihale sürecinin uzamasına sebep olabildiği ve bu süreler önceden tam olarak öngörülemediği için de sözleşmenin imzalanması ve dolayısıyla işin başlaması planlanan tarihten daha ileri bir tarihte gerçekleşebildiği, ihale dokümanında belirtilen işin süresinin kısalması nedeniyle bedelin güncellenerek ihale dokümanından farklı bir bedelle imzalandığı ifade edilmiştir.

Ancak yukarıda da belirtildiği üzere, İdarenin sözleşme tasarısında yer vermediği bir hükme yüklenici ile akdettiği sözleşmede yer vermesi ya da sözleşme tasarısında düzenlediği bir hükmü imzalanan sözleşmede farklı sonuçlar verecek şekilde değiştirmesi mümkün olmayacaktır. Nitekim bu husus 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “İlkeler” başlıklı 4’üncü maddesinde belirtilen “*Bu Kanuna göre düzenlenecek sözleşmelerde, ihale dokümanında yer alan şartlara aykırı hükümlere yer verilemez.*” ilkesine de aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, İdare ile ihale üzerinde bırakılan istekli arasında imzalanacak hizmet alımı ihale sözleşmesinin, ihale dokümanında yer alan hükümler çerçevesinde ihale dokümanına uyumlu olarak yapılması gerekmektedir. İşin süresinin ihale dokümanı arasında yer alan sözleşme tasarısında belirlenenden farklı olarak azaltılması veya istekliler tarafından ihaleye ilişkin verilen tekliflerden farklı bir tutar üzerinden sözleşme imzalanması, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun 4’üncü maddesinde belirtilen ilkelere uygun olmayacaktır.

c) Bazı Hakediş Ödemelerinde Fiyat Farkı Ek Kesin Teminatlarının Eksik Alınması

İdare tarafından ihale edilen 2023/482146 ihale kayıt numaralı “Beşiktaş İlçesi 01/07/2023-30/09/2024 Tarihleri Arası Çöp Toplama, Nakli ve Kent Temizliği Araç Kiralama

İşi” hizmet alım ihalesi kapsamında ödediği bazı fiyat farklarından ek kesin teminatın eksik alındığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “Ek Kesin Teminat” başlıklı 12’nci maddesinde, fiyat farkı ödenmesi öngörülerek ihale edilen işlerde fiyat farkı olarak ödenecek bedelin, sözleşme bedelinde artış meydana gelmesi halinde bu artış tutarının % 6’sı oranında teminat olarak kabul edilen değerler üzerinden ek kesin teminat alınacağı, fiyat farkı olarak ödenecek bedel üzerinden hesaplanan ek kesin teminatın hakedişlerden kesinti yapılmak suretiyle de karşılanabileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, idarenin “Beşiktaş İlçesi 01/07/2023-30/09/2024 Tarihleri Arası Çöp Toplama, Nakli ve Kent Temizliği Araç Kiralama İşi” hizmet alım ihalesi kapsamında ödediği bazı fiyat farklarından ek kesin teminatın eksik hesaplandığı ve hakediş ödemelerinden fiyat farkı ek kesin teminatların eksik kesildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; yüklenici firmadan 2024 yılı itibarıyla söz konusu fiyat farkı ek kesin teminatlarından eksik kalan ve işin devam eden kısmına ilişkin olarak teminat mektubu alındığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından ödenen fiyat farklarından 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun 12’nci maddesinde belirtilen oranda ve usulde ek kesin teminat alınması veya hakedişlerden kesinti yapılmak suretiyle tahsil edilmesi gerekmektedir.

d) Hakediş Raporlarında Usulüne Uygun Olmayan Düzeltmelerin Bulunması

İdare tarafından ihale edilen 2023/482146 ihale kayıt numaralı “Beşiktaş İlçesi 01.07.2023-30.09.2024 Tarihleri Arası Çöp Toplama, Nakli ve Kent Temizliği Araç Kiralama İşi” hizmet alım ihalesi kapsamında düzenlenen hakediş raporlarında usulüne uygun olmayan düzeltmelerin bulunduğu görülmüştür.

Hizmet İşleri Genel Şartnamesi’nin “Hakediş ödemeleri” başlıklı 42’nci maddesinde;

“ ...

Hakediş raporlarının düzenlenmesi aşağıdaki esaslara göre yapılır.

1- Toplam Bedel Üzerinden Birim Fiyat Sözleşmelerde;

...

Hazırlanan ve iki tarafça imzalanmış bulunan geçici hakediş raporu, tahakkuk işlemi yapılmıyaya kadar, yetkili makamlar tarafından düzeltilir. Ancak bu düzeltme sırasında eski rakam ve yazıların okunabilir şekilde çizilmiş olarak hakediş raporunda bulunması ve düzeltme yapan yetkililerin imzasını taşıması gereklidir. Ancak bu düzeltmeler yeniden sayfa düzenlemeyi gerektirecek ölçüde fazla ise, esas sayfa üzerinde düzeltmenin yapıldığına ilişkin açıklama bulunmak şartı ile, yeniden ayrı bir sayfa düzenlenip hakediş raporuna eklenir.

...” düzenlemesine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmünden, hakediş raporlarında düzeltme yapılabileceği, ancak bu düzeltme sırasında eski rakam ve yazıların okunabilir şekilde çizilmiş olarak hakediş raporunda bulunması ve düzeltme yapan yetkililerin imzasını taşıması gerektiği, düzeltmelerin yeniden sayfa düzenlemeyi gerektirecek ölçüde fazla olması halinde ise, esas sayfa üzerinde düzeltmenin yapıldığına ilişkin açıklama bulunmak şartı ile, yeniden ayrı bir sayfa düzenlenip hakediş raporuna eklenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından ihale edilen 2023/482146 ihale kayıt numaralı “Beşiktaş İlçesi 01/07/2023-30/09/2024 Tarihleri Arası Çöp Toplama, Nakli ve Kent Temizliği Araç Kiralama İşi” hizmet alım ihalesi kapsamında düzenlenen hakediş raporlarında rakam ve yazıların üzerlerinin çizilerek yeni rakamlar ve yazıların el yazısıyla yazıldığı ve düzeltme yapan yetkililerin imzasının bulunmadığı, bazı hakediş raporlarında düzeltmelerin yeniden sayfa düzenlemeyi gerektirecek ölçüde fazla olduğu ve yeniden ayrı bir sayfa düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; söz konusu ihalenin 2 no.lu hakedişinde hizmet işleri kabul belgesinde sehven yanlış yazılan tarihin düzeltildiği, yapılan işler listesinde ise sehven yanlış yazılan hakediş numarasının, 3 no.lu hakedişinde yapılan işler listesinde ise sehven yanlış yazılan hakediş numarasının düzeltildiğinin tespit edildiği, söz konusu düzeltmelerin hakediş ödeme tutarlarını etkilemediği, bundan sonra yapılacak hakediş işlerinde hassasiyet gösterilerek bu tarz düzeltmelerin önüne geçileceği ifade edilmiştir.

Ancak yukarıda da belirtildiği üzere, İdarenin söz konusu iş kapsamında düzenlediği hakedişlerin incelenmesinde, idarenin belirttiği düzeltmeler dışında, 1 no.lu hakediş raporunda rakam ve yazıların üzerlerinin çizilerek yeni rakamlar ve yazıların el yazısıyla yazıldığı ve düzeltme yapan yetkililerin imzasının bulunmadığı, 3 no.lu hakediş raporunun fiyat farkı

hesaplama tablosunda rakamların üzerlerinin çizilerek yeni rakamların yazıldığı ve düzeltme yapan yetkililerin imzasının bulunmadığı, bu hakedişlerde yapılan düzeltmelerin yeniden sayfa düzenlemeyi gerektirecek ölçüde fazla olduğu ve yeniden ayrı bir sayfa düzenlenmediği anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, İdare tarafından düzenlenen hakediş raporlarının usulüne uygun olarak düzenlenmesi ve bu raporlarda yapılacak düzeltmelerin mevzuatta belirtildiği şekilde yapılması gerekmektedir.

BULGU 35: İdarenin “Otobüs, Minibüs ve Servis Aracı Kiralama İşi” Hizmet Alım İhalesine İlişkin Hatalı Uygulamalar Bulunması

İdarenin “Belediye Hizmetlerinde Kullanılmak üzere Otobüs, Minibüs ve Servis Aracı Kiralama İşi”nde;

- İhale kapsamında kiralama yoluyla personel servis hizmeti ihdası için, yönetmelikte belirtilen bilgi ve belgelerle Bakanlığa (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı) başvurularak izin alınmadığı,

- Kiralama suretiyle personel servis hizmetinde kullanılacak araçların yaklaşık maliyetinin tespitinde, ilgili esnaf odasının belirlediği servis ücret tarifelerinin dikkate alınmadığı,

- İşin devamı sırasında sözleşmeye eklenen yeni birim fiyatın iş kalemi artışı olarak değerlendirildiği ve yeni birim fiyat maliyet analizinin yapılmadığı,

Görülmüştür.

a) Kamu Kurum ve Kuruluşları Personel Servis Hizmet Yönetmeliği’nde Sayılan Belgelerle Bakanlığa Başvurularak İzin Alınmaması

İdarenin “Belediye Hizmetlerinde Kullanılmak üzere Otobüs, Minibüs ve Servis Aracı Kiralama İşi” hizmet alım ihalesi kapsamında kiralama yoluyla personel servis hizmeti ihdası için, yönetmelikte belirtilen bilgi ve belgelerle Bakanlığa başvurularak izin alınmadığı görülmüştür.

Kamu Kurum ve Kuruluşları Personel Servis Hizmet Yönetmeliği’nin “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde; “*Bu Yönetmelik, kamu kurum ve kuruluşlarını kapsar.*” düzenlemesi,

Aynı Yönetmelik'in "Personel servis hizmetinin ihdası ve personel servis araçlarının kiralanması" başlıklı 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında;

"Kamu kurum ve kuruluşları, kiralama yoluyla veya kendi öz mal taşıtlarıyla personel servis hizmeti ihdas ve işletebilmeleri için, aşağıda belirtilen bilgi ve belgelerle Bakanlığa başvurarak izin almak zorundadır.

a) Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelin taşınması hizmetinin, öncelikle belediyelere ait toplu taşıma araçları ve belediyelerce toplu taşıma yapılması konusunda ruhsat, uygunluk ve güzergâh izni verilen gerçek ve tüzel kişilere ait, belediyelerce belirlenen fiyat tarifelerine göre taşıma yapan halk otobüsü, minibüs ve benzeri araçlardan yararlanılarak yerine getirilmesi esastır. Bu hizmet gerek zaman tarifeleri gerekse sahip oldukları kapasiteler bakımından belediyelerce yerine getirilemeyecek ise bu hususu ve gerekçesini belirten ve servis ihdas etmek isteyen kamu kurum ve kuruluşunca ilgili belediyenin taşımacılık konusunda görevli/yetkili biriminden temin edilecek yazı,

b) Servis ihdasının hangi yerleşim yerleri arasında yapılacağını belirten güzergâh çizelgesi,

c) Servis hizmetinden yararlanacak personel sayısı, d) Personel servis hizmetiyle ilgili zaman tarifesi,

e) Kullanılacak servis aracının sayısı, modeli ve koltuk kapasitesi,

f) Servis ihdasını kiralama yoluyla yapacak kamu kurum ve kuruluşlarından kiralama tercih gerekçesini belirten yazılı mütalaa."

Düzenlemeleri yer almaktadır.

Bu bağlamda, İdarenin kiralama yoluyla personel servis hizmeti ihdası için, Yönetmelik'te belirtilen bilgi ve belgelerle Bakanlığa başvurarak izin alması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından ihale edilen "Belediye Hizmetlerinde Kullanılmak üzere Otobüs, Minibüs ve Servis Aracı Kiralama İşi" hizmet alım işi kapsamında kiralama yoluyla personel servis hizmeti ihdas edildiği, ancak yönetmelikte belirtilen bilgi ve belgelerle Bakanlığa başvurularak izin alınmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; mevcut işin bitiminden sonra hizmetin devamlılığının sağlanmasında bu hususlara dikkat edileceği, gerekli

izinlerin alınarak, tarifelere uygun şekilde hazırlıkların yapılması hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin kiralama yoluyla personel servis hizmeti ihdas edebilmesi ve işletebilmesi için, yönetmelikte belirtilen bilgi ve belgelerle Bakanlığa başvurarak izin alması gerekmektedir.

b) Personel Servis Hizmetinde Kullanılacak Araçların Yaklaşık Maliyetinin Tespitinde Esnaf Odasının Belirlediği Ücret Tarifelerinin Dikkate Alınmaması

İdare tarafından, personel servis hizmetinde kullanılacak araçların yaklaşık maliyetinin tespitinde, ilgili esnaf odasının belirlediği servis ücret tarifelerinin dikkate alınmadığı görülmüştür.

Kamu Kurum ve Kuruluşları Personel Servis Hizmet Yönetmeliği'nin "Taşımacılar tarafından sağlanan servis hizmetlerinin ücreti" başlıklı 8'inci maddesinde;

"Personel servis hizmetini kiralama yoluyla temin edecek kamu kurum ve kuruluşları yaklaşık maliyet tespitinde; 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanununun 62 nci maddesine göre ilgili odanın belirlediği ücret tarifelerini de dikkate alırlar.

5362 sayılı Kanunun 62 nci maddesine göre ilgili esnaf odalarınca belirlenecek personel servis hizmet ücret tarifeleri, içinde bulunulan yılın eylül ayı sonuna kadar ilan olunur."

Düzenlemesi yer almaktadır.

Bu bağlamda, personel servis hizmetini kiralama yoluyla temin edecek idareler servis hizmetinde kullanılacak araçların yaklaşık maliyet tespitinde, ilgili esnaf odasının belirlediği ücret tarifelerini de dikkate alacaklardır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından kiralama yoluyla personel servis hizmeti ihdas edildiği, ancak personel servis hizmetinde kullanılacak araçların yaklaşık maliyetinin tespitinde, ilgili esnaf odasının belirlediği servis ücret tarifelerinin dikkate alınmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; yeni hizmet alımının yaklaşık maliyet tespiti yapılırken ilgili esnaf odasının belirlediği ücret tarifelerinin kullanılmasına özellikle hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, personel servis hizmetini kiralama yoluyla temin eden idarenin, servis hizmetinde kullanılacak araçların yaklaşık maliyet tespitinde, ilgili esnaf odasının belirlediği ücret tarifelerini de dikkate alması gerekmektedir.

c) İşin Devamı Sırasında Sözleşmeye Eklenen Yeni Birim Fiyatın İş Kalemi Artışı Olarak Değerlendirilmesi ve Yeni Birim Fiyat Maliyet Analizi Yapılmaması

İdare tarafından işin devamı sırasında sözleşmeye eklenen yeni birim fiyatın iş kalemi artışı olarak değerlendirildiği ve yeni birim fiyat maliyet analizinin yapılmadığı görülmüştür.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "İhale ve ön yeterlik dokümanının hazırlanması" başlıklı 13'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; "*İdare tarafından ihale ve/veya ön yeterlik dokümanının hazırlanmasında, bu Yönetmelik ekinde yer alan; tip şartnameler, standart formlar, tip sözleşme, Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ve Kurum tarafından yayımlanan diğer mevzuat esas alınır.*" denilmektedir.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin eki olan Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'nin "Fiyatı belli olmayan işlerde yeni birim fiyat tespiti" başlıklı 37'nci maddesinde ise;

"İşin devamı sırasında, yapılması idarece istenen veya 53 üncü maddeye göre sözleşme kapsamında ilave olarak yaptırılacak ve birim fiyat cetvelinde yer almayan yeni iş kalemlerine ait birim fiyatlar;

a) Yüklenicinin birim fiyatlarının tespitinde kullanarak teklifinin ekinde idareye verdiği ve yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kalemlerine ait analizlerle kıyaslanarak bulunacak analizler,

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut olan ve yeni iş kalemine benzerlik gösteren iş kalemlerine ait analizler,

c) Yeni iş kaleminin yapılması sırasında tutulacak puantajla tespit edilecek malzeme miktarları ile personel ve makinelerin çalışma saatleri esas alınarak oluşturulacak analizler,

d) İdarede ve diğer idarelerde mevcut rayiçler ile yüklenicinin teklifinin ekinde idareye verdiği teklif rayiçler,

e) İdarece kabul edilmek şartıyla ilgisine göre, Ticaret ve/veya Sanayi Odasının veya meslek odasının onaylanmış memleket rayiçleri, kullanılarak yukarıdaki öncelik sırasına göre kontrollük ile yüklenici tarafından tespit edilir. Bu hususta düzenlenen yeni fiyat tutanağı idarenin onayına sunulur ve onaydan sonra geçerli olur.

Fiyat tutanağının idarenin onayına sunulduğu tarihten itibaren otuz (30) gün içerisinde taraflar yeni birim fiyatlar üzerinde anlaşma sağlayamazlarsa bu hususta bir anlaşmazlık zaptı düzenlenerek taraflarca imzalanır ve konu sözleşmedeki anlaşmazlıkların çözümüne ilişkin hükümlere göre çözümlenir. Ancak bu süre içinde yüklenici, idare tarafından tespit edilen birim fiyatın uygulanması şartı ile işe devam etmek zorundadır.”

Hükmü bulunmaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, işin devamı sırasında sözleşmeye fiyatı belli olmayan iş kaleminin eklenmesi gereken durumlarda, yeni birim fiyat tespiti yapılacaktır. Hizmet İşleri Genel Şartnamesi’nde ise, yeni birim fiyat tespitine ilişkin düzenlemelere yer verilerek, yeni birim fiyat maliyet analizinin maddede sayılan öncelik sırasına göre yapılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından ihale edilen “Belediye Hizmetlerinde Kullanılmak üzere Otobüs, Minibüs ve Servis Aracı Kiralama İş” hizmet alımında, işin devamı sırasında sözleşmeye, sözleşmede bulunmayan yeni bir iş kalemi eklendiği, ancak sözleşmeye eklenen yeni birim fiyatın iş kalemi artışı olarak değerlendirildiği ve yeni birim fiyat maliyet analizinin yapılmadığı tespit edilmiştir. İdare uygulamasında maliyet analizi yapılmayan yeni birim fiyatlı iş için yükleniciden teklif alınmış ve yüklenicinin teklifi üzerinden yeni iş kalemi ödemesi yapılmıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususla ilgili olarak bundan sonraki süreçte gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, işin devamı sırasında sözleşmeye fiyatı belli olmayan iş kaleminin eklenmesi gereken durumlarda, yeni birim fiyat maliyet analizinin Hizmet İşleri Genel Şartnamesi’nin 37’nci maddesinde sayılan öncelik sırasına göre yapılması gerekmektedir.

BULGU 36: 2023 Yılı Uzaktan ve Yüz Yüze Eğitim Hizmet Alımı İşi'nde Rekabeti Kısıtlayıcı Hükümler Bulunması

İdarece ihalesi yapılan 2022/1444923 İhale Kayıt Numaralı “2023 Yılı Uzaktan ve Yüz Yüze Eğitim Hizmet Alımı İşi”nde birim fiyat teklif cetveline göre 33 iş kaleminden biri olan, uzaktan online eğitim (canlı yayın) sistemi temini iş kaleminde istenen kriterlerin rekabeti azaltıcı nitelikte olduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Temel ilkeler” başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında; *“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.”* hükmü tesis edilmiştir.

Mezkûr Kanun'un “Şartnameler” başlıklı 12'nci maddesinde ise ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verileceği; belirlenecek teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması; rekabeti engelleyici hususlar içermemesi ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlaması gerektiği düzenlenmiştir.

İdare tarafından ihalesi gerçekleştirilen “2023 Yılı Uzaktan ve Yüz Yüze Eğitim Hizmet Alımı İşi”nde lise ve üniversite hazırlık kursları, kültür ve sanat kursları, spor alanındaki kurslar yer almaktadır. Bu kursların neredeyse tamamına yakını da yüz yüze verilecek eğitimlerle öğrencilerin hizmetine sunulacak nitelikte düzenlenmiştir. Ayrıca mal alımları da söz konusu kurslarla ilgili olup, iş kalemleri arasında bazı organizasyonlar da yer almaktadır.

Yapılan incelemede, birim fiyat teklif cetveline göre 33 iş kaleminden biri olan “uzaktan online eğitim (canlı yayın) sistemi temini”ne ilişkin teknik şartnamede; sisteme yüklü, hazır halde bulunması gereken en az video ders sayısının 1170 olması gerektiği düzenlemesine yer verildiği tespit edilmiştir. Söz konusu düzenleme ihaleye katılımı rekabeti kısıtlayıcı niteliktedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; İdarece yapılan “2023 Yılı Uzaktan ve Yüz yüze Eğitim Hizmet Alım İşi”nde birim fiyat teklifinde yer alan online eğitim (canlı yayın) sistemi temini iş kaleminde istenen kriterlerin istenme amacının, üniversite hazırlık ve liselere hazırlık kurslarına katılmayıp, yüz yüze eğitim hizmeti alamayan öğrencilere yönelik olduğu, sisteme hazır kayıtlı video dersleri sayesinde yüz yüze eğitim

hizmeti alamayan öğrencilere verilen sistem şifresi ile öğrencilerin 24 saat boyunca dilediği yerden ve zamanda bu eğitim videolarını izleyerek sınavlara hazırlanmalarının amaçlandığı, şartnamede söz konusu hizmetin görülebilmesi için gerekli video sayısının en az 1170 olarak belirlenmiş olmasının, yapılan çalışma ve değerlendirmeler neticesinde eğitim içeriğini oluşturacak video sayısının en az belirlenmiş olan sayıda videoyla mümkün olduğu anlaşıldığından bu hususa yer verilmiş olup uzaktan eğitim hizmeti alacak olan öğrencilerin faydalanması için sisteme kayıtlı video derslerinin hazır bulunması istendiği ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki; piyasada birçok firma 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'na tabi olarak faaliyette bulunmakta, ancak bunların pek azı sisteminde hazır, yüklü halde en az 1170 ders bulundurmaktadır. Kaldı ki; yüz yüze/online (canlı yayın) işlenen dersin kayıt altına alınması ve sisteme yüklenmesi ile sisteminde hazır halde video ders bulunmayan istekliler de ihaleye teklif verebilecektir. Ayrıca işin yaklaşık maliyeti 15.927.772,95 TL olarak belirlenmiş uzaktan online eğitim (canlı yayın) sistemi temini iş kalemi ise bunun yalnızca 2.066.666,67 TL'sini oluşturmuştur. 2.066.666,67 TL'lik tutar içerisinde canlı yayın altyapısı da bulunacağından sisteme yüklü olarak bulunması gereken en az 1170 dersin yaklaşık maliyetinin ne olduğu da tam olarak bilinmemektedir.

Sonuç olarak, İdarenin ihalede rekabeti kısıtlayacak düzenlemeler yapması, 4734 sayılı Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesine ve Kanun'un özüne aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 37: Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi

696 sayılı KHK kapsamında belediye şirketinde istihdam edilmeye başlanan işçilere yönelik olarak şirkete ödenmesi gereken hakedişlerin, SGK primi ve vergi tutarı kadar eksik ödendiği, dolayısıyla şirket tarafından söz konusu yükümlülüklerin ilgili kurumlara karşı zamanında yerine getirilemediği görülmüştür.

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan düzenleme sonucunda belediyeler tarafından belediye şirketlerinden 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın personel alımı yapılmaktadır. Söz konusu personel alımı neticesinde belediyeler tarafından kendi şirketlerine sözleşme koşullarına göre tespit edilen hakedişler ödenmektedir.

Yapılan incelemede, belediyenin kendi şirketinden temin ettiği personele yönelik olarak yapılan ödemelerin; net ücret, bireysel emeklilik kesintisi ve icra kesintisi toplamından oluştuğu, hakedişin gider kalemlerinden olan SGK primleri ve vergi tutarlarının ise zamanında ödenmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususla ilgili olarak nakit durumuna göre gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından şirkete ödenmesi gereken personel hizmet bedellerinin sadece net ücret, bireysel emeklilik tutarı ve icra kesintisi toplamı üzerinden yapılan hesaplama sonucu bulunan tutar üzerinden değil, ilgili kamu idarelerine ödenmesi gereken ve hakedişin gider kalemlerinden SGK primi ve çeşitli vergi tutarlarının dahil edilerek ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 38: İhalelere Karşı Verilen Şikâyet Başvuru Dilekçelerinin Bazılarında Gerekece Belirtilmeden İtirazların Reddedilmesi

İdare tarafından gerçekleştirilen ihalelerin bazılarında, şikâyet başvuru dilekçesi ile firmalar tarafından yapılan itirazların; kararın dayandığı hukuki sebepler ve gerekçeler yazılmadan reddedildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İhalelere yönelik başvurular" başlıklı 54'üncü maddesinde; ihale sürecindeki hukuka aykırı işlem veya eylemler nedeniyle bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden aday veya istekliler ile istekli olabileceklerin, bu Kanun'da belirtilen şekil ve usul kurallarına uygun olmak şartıyla şikâyet ve itirazın şikâyet başvurusunda bulunabileceği, şikâyet başvurularının idareye itirazın şikâyet başvurularının ise Kamu İhale Kurumu'na yazılmış imzalı dilekçelerle yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca 03.01.2009 tarihli ve 27099 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik ile 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihalelerde; aday, istekli veya istekli olabileceklerin ihale sürecindeki işlem veya eylemlerinin hukuka aykırılığı iddiasıyla yapacakları şikâyet ve itirazın şikâyet başvuruları ile bu başvuruların incelenmesi ve karara bağlanmasına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in "Şikâyet başvurusu üzerine inceleme" başlıklı 10'uncu maddesinde;

“(1) İhalelere ilişkin olarak öncelikle ihaleyi yapan idareye şikayet başvurusunda bulunulur. Bu şikayet başvuruları, süresinde ve usulüne uygun sözleşme imzalanmadan önce yapılmış olması halinde idare tarafından incelenerek sonuçlandırılır.

(2) 8 inci maddede belirtilen ve dilekçe ile ekinde yer alması zorunlu olan bilgi ve belgeleri içermeyen şikayet başvurularında, söz konusu eksiklikler başvuru süresinin sonuna kadar başvuru sahibi tarafından giderilebilir. Eksikliklerin başvuru süresi içerisinde tamamlanmaması halinde idare tarafından başvurunun reddine karar verilir.

(3) İdare tarafından yapılan inceleme sonucunda on gün içerisinde 11 inci maddedeki kararlardan biri alınarak başvuru sonuçlandırılır. Ancak, ilan ile ön yeterlik veya ihale dokümanına yönelik şikayet başvurularının ihale veya son başvuru tarihinden önce sonuçlandırılması esastır.

(4) İnceleme, ihale yetkilisince bizzat yapılabileceği gibi ihale yetkilisinin görevlendireceği bir veya birden fazla raportör tarafından da yapılabilir. Bu inceleme sonucunda, ihale yetkilisi tarafından gerekçeli bir karar alınır.” düzenlemesi yer almaktadır.

Yapılan incelemede, İdareye şikâyet başvuru dilekçesi veren bazı firmalara “itirazın tamamı değerlendirilerek mevzuata aykırı bir hususa rastlanmamıştır.” denilerek gerekçesiz ve dayanaksız bir şekilde cevap verildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; şikâyet başvuru dilekçesi ile firmalar tarafından yapılan itirazların genel olarak kararın dayandığı hukuki sebepler ve gerekçeler yazılarak cevaplandırıldığı, bundan sonraki süreçte hukuki dayanaklar ve gerçeklere daha fazla yer verilerek gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, söz konusu itirazlara gerekli inceleme yapılarak ve ihale yetkilisi tarafından gerekçeli karar alınarak, İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik’te yer alan düzenlemeler çerçevesinde yanıt verilmesi gerekmektedir.

BULGU 39: Hizmet Alımlarına İlişkin Oluşturulan Yaklaşık Maliyet Hesap Cetvellerinin Hatalı Olması

İdarenin hizmet alımı ihalelerinde yaklaşık maliyetin dayanaklarıyla beraber hesap cetvelinde gösterilmediği, yaklaşık maliyete ilişkin hesaplanan genel toplam tutarın; sözleşme giderleri ve genel giderler ile yüklenici kârı hariç belirlenmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Yaklaşık maliyet" başlıklı 9'uncu maddesinde; mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyetin belirleneceği ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterileceği hüküm altına alınmıştır.

04.03.2009 tarihli ve 27159 mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yaklaşık maliyetin hesaplanması ve güncellenmesi" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasının üçüncü bendinde; *"Hizmetin gerçekleştirilmesi için gerekli olan iş kalemlerine veya iş gruplarına ilişkin miktarların tespit edilen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutarların toplanması ile elde edilen genel toplam tutar, sözleşme giderleri ve genel giderler ile KDV hariç olarak belirlenir. Bulunan bu tutara işin niteliği dikkate alınarak (Değişik ibare: 25/01/2017-29959 R.G./1. md.) %7 oranını geçmemek üzere yüklenici kârı eklenir. Bu tutar, kâr hariç belirlenen genel toplam tutar üzerinden hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderler ile toplanarak yaklaşık maliyet hesaplanır. Buna ilişkin hesap cetveli hazırlayanlarca imzalandıktan sonra, ihale onay belgesinin ekine konularak ihale yetkilisine sunulur. (Ek 16/7/2011-27996 R.G./1. md.) Yüklenici için öngörülen kar tutarının bu cetvelde gösterilmesi zorunludur."* düzenlemesi yapılmıştır.

Bu bağlamda İdarenin yaklaşık maliyet cetvelini oluştururken sözleşme giderleri ve genel giderler ile yüklenici kârını dayanaklarıyla beraber hesap cetvelinde göstermesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin yaklaşık maliyet hesap cetvellerini oluştururken sadece KDV hâriç bedelleri esas aldığı sözleşme giderleri ve genel giderler ile yüklenici kârının hangi oranda olduğuna ilişkin hesaplamalara yaklaşık maliyet hesap cetvelinde yer vermediği tespit edilmiştir.

Söz konusu hatalı uygulama, hizmet alımlarına ilişkin yüklenici kârının (%7'yi geçemez) ve sözleşme giderleri ile genel giderler oranının net olarak bilinmemesine neden olmakta, bu durum da; personel çalıştırılması bulunan hizmet alımı işlerinde 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun Geçici 5'inci Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Esaslar ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun Geçici 6'ncı Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Esaslar kapsamında ödenecek ek fiyat farkı ve artırımlı fiyat farkının sağlıklı olarak hesaplanamamasına sebebiyet vermektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; tüm birimlere bildirim yapıldığı ve bulgu konusu hususla alakalı gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda ortaya konulan mevzuat hükümleri doğrultusunda hizmet alımı ihalelerinde yaklaşık maliyetin dayanaklarıyla beraber hesap cetvelinde gösterilmesi, yaklaşık maliyete ilişkin hesaplanan genel toplam tutarın; sözleşme giderleri ve genel giderler ile yüklenici kârı hariç belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 40: İdarenin Araçlarına İlişkin Tescil Kayıtları, Envanter Kayıtları ve Muhasebe Kayıtlarının Birbiriyle Uyumsuz Olması

İdarenin araçlarına ilişkin tescil kayıtları, envanter kayıtları ve muhasebe kayıtlarının uyumsuz olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 254-Taşıtlar Hesabı'nı düzenlediği "Hesabın niteliği" başlıklı 196'ncı maddesinde; bu hesabın kurumlara ait taşıtların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 197'nci maddesinde ise; taşıtlar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları açıklanmıştır. Buna göre; idare tarafından bütçeye gider kaydıyla edinilen taşıtların tutarları, yönetmeliğin yürürlük tarihinden önce mevcut olan taşıtlardan envanteri yapılanların tespit edilen değerleri, bedelsiz olarak kurumlara intikal eden taşıtların tespit edilen değerleri üzerinden 254-Taşıtlar Hesabı'na borç kaydı yapılacak; satılan taşıtlar, kazaya uğrama, eskime veya ekonomik ömrünü tamamlama gibi nedenlerle taşıt olma vasfı ortadan kalkan taşıtlar, bağış ve yardımlar dolayısıyla edinilen bu hesapta kayıtlı taşıtlardan, kullanılmadığı veya amaç dışı kullanıldığı için geri istenilenler ile idarece diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredilen taşıtların kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak kaydı yapılacaktır.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesine göre; harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelik'te belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumluluğu bulunmaktadır.

Yine aynı Yönetmelik'in "Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri" başlıklı 6'ncı maddesinde; kullanımda bulunan dayanıklı taşınırları buldukları yerde kontrol etmek,

sayımlarını yapmak ve yaptırmak, taşınır kayıt yetkililerinin görev ve sorumlulukları arasındadır.

Diğer yandan, adı geçen Yönetmelik'in "Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler" başlıklı 32'nci maddesinde ise; kamu idarelerine ait taşınırların, taşınır kayıt yetkililerinin görevlerinden ayrılmalarında, yıl sonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayımının yapılacağı, sayımda bulunan miktar ile kayıtlı miktar arasında fark çıkması halinde, miktarlarında farklılık bulunan taşınırların sayımının bir kez daha yapılacağı, yine farklı çıkarsa bu miktarın "Fazla" veya "Noksan" sütununa kaydedileceği belirtilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, Belediyenin taşınır varlıklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde yönetilmesi açısından; varlıklara ilişkin kayıt ve kontrolün sorumlularca sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmesi, sayım ve sayım sonrası işlemlerin düzenli yapılarak kayıtlı durum ile fiili durum arasındaki uyumun sağlanması önem arz etmektedir.

Yapılan incelemede, Belediye adına tescil edilmiş araçların listesi ile Belediyenin envanter kayıtları ve muhasebe kayıtlarının karşılaştırılması sonucunda;

1- İdare adına tescil edilmiş araç sayısının 105 olduğu, Belediyenin envanter kayıtlarında bulunan araç sayısının 106 olduğu yılı, muhasebe kayıtlarında olan araç sayısının ise 27 olduğu, bu bağlamda tescil kayıtları, envanter kayıtları ve muhasebe kayıtlarının uyuşmadığı,

2- 2023 yılı içerisinde İdarenin muhasebe kayıtların toplam 52 aracın kayıt altında olduğu, bunların 25 adedinin 16.10.2023 tarihinde, hurdaya ayrılarak kayıtlardan düşüldüğü, ancak söz konusu araçların üzerinde haciz bulunmasından dolayı tescilde hali hazırda İdare adına kayıtlı görüldüğü, muhasebe kayıtlarına göre aktif 27 araç bulunmasına karşın, bunların 5 adedinin fiilen hurda niteliğinde olduğu, 1 tanesinin ise başka bir belediyeye satılmasına karşın muhasebe kayıtlarında ve tescilde belediye adına görüldüğü,

3- İş makinası niteliğinde olan 10 adet aracın İdarenin envanter kayıtlarında görünmesine karşın, bunların sadece 3 adedinin muhasebe kayıtlarında yer aldığı, fiilen bu 10 aracın 3 tanesinin hurda alanında olduğu, 1 adedinin ise başka bir ilçe belediyesine satıldığı, bu 10 araçtan 9 adedinin İstanbul Ticaret Odasında kayıtlı olduğu, 1 tanesinin ise İdare adına tescilli olduğu,

4- İdarenin envanter kayıtlarına göre hurda durumunda olan 50 adet araç bulunduğu, bunların 31 adedinin İdarenin hurda alanında yer aldığı, söz konusu 31 aracın ise 7 adedi için hurdaya ayırma işlemlerinin gerçekleştirilmediği,

5- 18 adet hurda niteliğinde aracın geçmiş yıllarda Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi'ne (MKE AŞ) gönderildiğinin ifade edildiği, ancak İdare tarafından bunların gönderildiğine ilişkin herhangi bir bilgi, belge sunulmadığı,

6- Geçmiş yıllarda farklı belediyelere sembolik tutarlarla satışı yapılan 11 adet taşıt bulunduğu, ancak bunların tescilde hali hazırda belediye adına kayıtlı olduğu, söz konusu araçların tescilde İdare adına görünme nedeninin araçlar üzerindeki hacizlerin kaldırılmamasından kaynaklı olduğu, söz konusu durumun trafik sigortası, trafik cezaları vb. hususlarda fiili kullanımının İdarede olmamasından dolayı sıkıntıya yol açabileceği,

7- Muhasebe kayıtları, envanter kayıtları ve tescil kayıtlarından tamamen farklı olacak şekilde İdarede fiilen aktif kullanılan araç sayısının sadece 21 adet olduğu,

8- Trafik tescilde İdare adına kayıtlı 105 araç bulunduğu, bunların 91 adedinin yılı içerisinde yapılan sorgulamada hacizli olduğu,

9- Model yılı eski olan, 24 adet araç ile ilgili ise akıbetin ne olduğuna dair herhangi bir sağlıklı bilgiye ulaşılamadığı,

Tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; hurdaya ayrılarak kayıtlardan düşülmesi gereken araçlar ve devirlerle ilgili çalışmaların sürdüğü, geçmiş yıllarda MKE AŞ'ye gönderildiği bilinen ancak olur belgesi bulunamayan 18 adet hurda araç için MKE AŞ'ye 18.04.2024 tarih ve 2024-46315 sayılı yazı ile başvurularak ilgili belgelerin talep edildiği, 106 araçtan 31 adedinin hurdaya ayrıldığı ve hurdaların MKE AŞ'ye gönderilme sürecinin takip edildiği, farklı belediyelere gönderilmiş olup halen İdare üzerine kayıtlı olan ve faal olarak kullanılan araçlarla ilgili devir yapılmasına yönelik çalışmaların sürdürüldüğü belirtilmiştir. Mali kayıtlar ile Fen İşleri Müdürlüğü kayıtlarının uyumlu hale gelmesi için çalışmalar yapıldığı, bundan sonraki süreçte gerekli takip ve düzeltmelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin envanter kayıtları, trafik tescil kayıtları ve muhasebe kayıtlarında uyumun sağlanması gerekmektedir.

BULGU 41: Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi

İdare tarafından 2007-2008-2009-2017-2019-2020 yılları hesabına ilişkin kesinleşen Sayıştay İlamlarının infaz edilmediği, ilgili yıl hesabına ait ilamda yer alıp kesinleşen tazmin tutarlarının sorumlulardan tahsili için de gerekli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

832 sayılı mülga Sayıştay Kanunu'nun 'İlamların infazı' başlıklı 64'üncü maddesine göre Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra 45'inci madde gereğince yerine getirilir. Kanun'un 45'inci maddesinin ilk fıkrasına göre ise; sorumlularca gelir, gider, mal ve kıymetlerden mevzuata uygun olarak tahakkuk ettirilmediği, alınmadığı, harcanmadığı, verilmediği, saklanmadığı veya idare edilmediği Sayıştayca kesin hükme bağlananları, sorumlular keyfiyetin idarece kendilerine bildirilmesinden başlayarak üç ay içinde Hazineye ödemekle zorunludurlar.

19.12.2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 82'nci maddesiyle 832 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış ve Kanun'un 53'üncü maddesinde; *"Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilir. İlam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumludur..."* şeklinde hükme yer verilmiştir.

Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında uygulanacak hukuki ve cezai müeyyideler, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Kamu idareleri ve görevlilerinin sorumluluğu" başlıklı 9'uncu maddesi ile düzenlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 111'inci maddesinde ise Sayıştay ilamlarında tazmin hükmolunan tutarların 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı'nda izleneceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, Sayıştay ilam hükümlerinin kesinleşme tarihinden itibaren doksan gün içerisinde tahsil edilmesinden kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumlu bulunmaktadır. Üst yöneticilerin bu sorumluluklarını 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre yerine getirmesi gerekmektedir. Tahsilat aşamasında ise anaparaya hüküm tarihinden itibaren kanuni faiz uygulanacaktır.

Yapılan incelemede, tespit edilmiş olan 2007-2008-2009-2017-2019-2020 yılları hesabına ilişkin kesinleşen Sayıştay ilamlarından kaynaklanıp halen tahsil edilmemiş

1.455.375,68 TL kamu alacağı bulunduğu, ilgili yıl hesabına ait ilamda yer alıp kesinleşen tazmin tutarlarının sorumlulardan tahsili için de gerekli işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususla ilgili olarak çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Sayıştay ilamlarından kaynaklanıp halen tahsil edilmemiş bulunan tutarların yukarıda yer verilen mevzuata uygun olarak tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 42: Otopark Hesabında Toplanan Meblağın Otopark Yapımı Yerine Cari Harcamalarda Kullanılması

İdarenin otopark hesabında bulunan tutarların amacına aykırı kullanıldığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Otoparklar" başlıklı 37'nci maddesinin üçüncü fıkrasında;

"... Kullanma izni alındıktan sonra otopark yeri, plana ve yönetmelik hükümlerine aykırı olarak başka maksatlara tahsis edilemez. Bu fıkra hükmüne aykırı hareket edildiği takdirde ilgili idarece yapılacak tebligat üzerine en geç üç ay içerisinde bu aykırılık giderilir. Mülk sahibi tebligata rağmen müddeti içerisinde gerekli düzeltmeyi yapmaz ise, belediye encümeni veya il idare kurulu kararı ile bu hizmet ilgili idarece yapılır ve masrafı mal sahibinden tahsil edilir. ..."

Hükmü yer almaktadır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 37'nci ve 44'üncü maddelerine dayanılarak çıkarılan Otopark Yönetmeliği'nin "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında; binayı kullananların otopark ihtiyacının bina içinde veya parselinde karşılanmasının bu fıkra da belirtilenler haricinde zorunlu olduğu belirtildikten sonra, otopark ihtiyacı kısmen veya tamamen parselinde karşılanamayan durumlar ayrıntılı olarak sayılmıştır. Aynı fıkra da, otopark ihtiyacı karşılanamayan parsellerde, ihtiyacın komşu parsellerle ortak otopark uygulaması veya ada içi otopark uygulamaları şeklinde karşılanacağı, otopark olarak gösterilen yapı ya da bağımsız bölüm ile bu otoparkı kullanacak olan yapı ya da bağımsız bölümlerin tapularında ayrı ayrı süresiz irtifak kurulacağı, tapu kütüğünün beyanlar hanelerinde bu konuda belirtme yapılması kaydıyla; 1500 metrelik yarıçap veya 2000 metrelik yürüme mesafesi içinde kamulaştırmaya konu olmayan başka parselden ya da binadan veya binaların zorunlu olarak ayrılması gerekenler haricindeki müstakil otopark olarak ayrılmaya müsait olan bölümlerinden

veyahut ticari otoparklardan karşılanacağı belirtildikten sonra yine çözüm sağlanamaması halinde, ilgili idarelerce, Yönetmelik'in 12'nci maddesinde yer alan esaslar dâhilinde bedel alınmak suretiyle bölge otoparkından yer tahsis edilerek ihtiyacın karşılanacağı ifade edilmiştir.

Diğer yandan, Yönetmelik'in "Otopark bedelinin tespit, tahakkuk ve tahsili" başlıklı 12'nci maddesine göre: Otopark bedellerinin kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılması ve bu hesapta toplanan meblağa yasaların öngördüğü faiz oranının uygulanması zorunlu olup, Yönetmelik'in "Otopark hesabından yapılacak harcamalar" başlıklı 13'üncü maddesine göre de otopark hesabında toplanan meblağın otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılmaması gerekmektedir.

Mevzuatın ilgili hükümlerinden anlaşılacağı üzere; otopark ihtiyacının bina içinde veya parselinde karşılanması esas olup zorunlu nedenlerle yukarıda belirtilen şekliyle otopark sağlanamayan durumlarda; belediyece, bedel alınmak suretiyle bölge otoparkından yer tahsis edilerek ihtiyacın karşılanması mümkündür. Alınan bedelin kamu bankalarında açtırılan otopark hesabına yatırılması gerekmektedir. Hesapta toplanan meblağlar ise sadece bölge veya genel otoparkların yapımında kullanılacak olup idarelerin başka harcamalarında kullanılamayacaktır.

Yapılan incelemede; 2023 yılı içerisinde Halk Bankası otopark hesabında bulunan 5.897.442,62 TL'nin tamamının idarenin mal ve hizmet alımlarında kullanıldığı tespit edilmiştir. Bu hesapta bulunan tutarların idarenin cari iş ve işlemlerinde kullanılması ise mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; nakit yetersizliği nedeni ile ilgili hesaplarda takip edilen miktarların cari harcamalarda kullanıldığı, bundan sonraki süreçte bulgu konusu hususla ilgili olarak gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin otopark hesabında toplanan tutarların, mevzuatında belirtildiği üzere, belediye sınırları içindeki otopark ihtiyacının karşılanması için kullanılması sağlanmalıdır.

BULGU 43: Kazı Bedellerinin İdarenin Cari Harcamalarında Kullanılması

İdare sınırları içerisinde yer alan sokakların kazısından elde edilen bedellerin amacına uygun kullanılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 79'uncu maddesine göre; altyapı kazı alanı ile kazı sırasında diğer altyapı tesislerine zarar verilmesi halinde bu tesisler kazıyı yapan tarafından eski haline getirilir. Altyapı kazı alanı, alan tahrip tutarının peşin yatırılması veya alan tahrip tutarı kadar teminat verilmesi halinde belediyece de kapatılabilir. İzinsiz altyapı kazısı yapanlara veya altyapı kazı alanını usulüne uygun kapatmayanlara belediye encümenince alan tahrip tutarının beş katına kadar idari para cezası verilir. İdari para cezası, ilgisine tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenir. Bu yerlerin alan tahrip tutarı, varsa teminatı düşülerek ayrıca tahsil edilir.

Diğer yandan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Altyapı hizmetleri" başlıklı 8'inci maddesi ve "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesine dayanılarak hazırlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin "İlçelerde tahsil edilen kazı gelirlerinin kullanımı" başlıklı 14/A maddesinde ise;

"(Ek:RG-24/12/2020-31344) (1) İlçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan cadde, bulvar, meydan ve sokaklarda yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler bu yerlere izin veya ruhsat veren ilçe belediyesince gelir olarak kaydedilir. Bu gelirler sadece cadde, bulvar, meydan ve sokaklardaki asfalt ve kaldırımların yapım, onarım ve bakımında kullanılır."

Düzenlemesi yer almaktadır.

Bu bağlamda; altyapı kazı alanı ile kazı sırasında diğer altyapı tesislerine zarar verilmesi halinde bu tesislerin kazıyı yapan tarafından eski haline getirileceği, altyapı kazı alanı, alan tahrip tutarının peşin yatırılması veya alan tahrip tutarı kadar teminat verilmesi halinde belediyece de kapatılabileceği, ilçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan cadde, bulvar, meydan ve sokaklarda yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirlerin bu yerlere izin veya ruhsat veren ilçe belediyesince gelir olarak kaydedileceği ve bu gelirlerin sadece cadde, bulvar, meydan ve sokaklardaki asfalt ve kaldırımların yapım, onarım ve bakımında kullanılacağı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; İdare sınırları içerisindeki sokakların kazısından elde edilen kazı bedellerinin özel bir hesap bulunmasına rağmen bu hesapta takip edilmediği ve 2023 yılı içerisinde idarenin cari (havuz) hesabına kazı bedeli olarak mükellefler tarafından yatırılan 1.088.259,71 TL'nin tamamının İdarenin mal ve hizmet alımlarında kullanıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; nakit yetersizliği nedeni ile ilgili hesaplarda takip edilen miktarların cari harcamalarda kullanıldığı, bundan sonraki süreçte bulgu konusu hususla ilgili olarak gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, mevzuatında belirtildiği şekilde sokakların kazısından elde edilen kazı bedellerinin sadece cadde, bulvar, meydan ve sokaklardaki asfalt ve kaldırımların yapım, onarım ve bakımında kullanılması, İdarenin cari harcamalarında kullanılmaması gerekmektedir.

BULGU 44: Emanet Niteliğinde Olmayan Tutarların Emanetler Hesabına Kaydedilmesi

İdare banka hesaplarına yatırılan ve emanet niteliğinde olmayan tutarlar için emanetler hesabının kullanıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 333-Emanetler Hesabı'nın açıklandığı "Hesabın niteliği" başlıklı 260'ncü maddesinde; bu hesabın emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı, belirtilmiştir.

"Hesabın işleyişi" başlıklı 262'nci maddesinde ise; Emanetler hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları gösterilmiştir. Buna göre sadece ilgili maddede belirtilen durumlarda 333-Emanetler Hesabı kullanılacaktır.

Aynı Yönetmelik'in 102-Banka Hesabı'nın açıklandığı "Hesabın işleyişi" başlıklı 57'nci maddesinin 1'inci fıkrasının (a-3) bendinde ise; kurumun banka hesabına yatırılan veya gelen paraların bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedileceği, düzenlemesine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, idarenin banka hesaplarına yatırılan veya gelen paraların 102-Banka Hesabı'na borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilmesi gerekmektedir. Banka hesaplarına yatırılan veya gelen paralar, söz konusu Yönetmelik'in 262'nci maddesinde sayılan durumlardan birinin niteliğini taşıyorsa, bu tutar 333-Emanetler Hesabına alacak kaydedilecek; emanet niteliği taşıyamıyorsa, niteliğine uygun hesaplara alacak kaydedilecektir.

Yapılan incelemede, İdare banka hesaplarına yatırılan ve emanet niteliğinde olmayan tutarlar için emanetler hesabının kullanıldığı tespit edilmiştir. İdare tarafından gün sonu banka

ekstresi alındığında bankaya yatırılan veya gelen tüm tutarların 333-Emanetler Hesabı'na alacak kaydedildiği, daha sonra yatırılan tutarların niteliğine göre 333-Emanetler Hesabı borç çalıştırılmak suretiyle kapatıldığı ve ilgili hesaplara alacak kaydı yapıldığı anlaşılmıştır. Böylece yıl içerisinde 333-Emanetler Hesabına 946.649.352,87 TL tutarında kayıt yapılmıştır. Ancak bu tutarların çok büyük kısmı emanet niteliğinde olmayan paralardan oluşmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından bulgu konusu hususla ilgili gerekli düzeltme kayıtlarının yapıldığı ve bundan sonraki süreçte konunun takip edileceği bildirilmiştir. Ancak düzeltme kayıtlarına ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı belge sunulmamıştır.

Sonuç olarak, İdarenin banka hesaplarına yatırılan veya gelen paraların 102-Banka Hesabı'na borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 45: Aile Cüzdanlarının Alımı ve Kullanımına İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması

İdare tarafından satın alınmaması ve muhasebe kayıtlarına dâhil edilmemesi gereken uluslararası aile cüzdanlarının, satın alınarak 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı'na kaydedildiği görülmüştür.

10.07.1985 tarihli ve 85/9747 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Evlendirme Yönetmeliği'nin "Aile cüzdanlarının mal sandıklarından alınması" başlıklı 54'üncü maddesinde; "*Uluslararası aile cüzdanları il ve ilçe mal sandıklarınca evlendirme memurlarına kredili olarak verilir. Bu cüzdanların zimmetle verilmesi ve bedelin tahsili hususlarında Devlet Muhasebesi Muamelat ve Genel Yönetmelik hükümleri uygulanır.*" denilmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "94 Değerli kâğıt ve özel tahakkuk hesapları" başlıklı 497'nci maddesinin birinci fıkrasında, bu hesap grubunun; basım, dağıtım ve satış yetkisi Devlete ait olan değerli kâğıtlar ve başka birimler adına tahsili istenilen alacakların izlenmesi için kullanılacağı,

"Değerli kâğıtlara ilişkin işlemler" başlıklı 498'inci maddesinin birinci fıkrasında; Değerli kâğıtların, 21.02.1963 tarihli ve 210 sayılı Değerli Kâğıtlar Kanununa bağlı değerli kâğıtlar tablosunda gösterilen veya Bakanlıkça bu bölümde izlenmesi bildirilen belge ve kâğıtlar olduğu,

Aynı maddenin dördüncü fıkrasının (b) bendinde, yetkili memurun; görevleri gereği veya görevlendirilmeleri nedeniyle muhasebe birimlerinden zimmetle değerli kâğıt alıp satan nüfus ve emniyet memurları ile maliye veznedarları gibi kefalete tabi memurlara deneceği, 25.04.2006 tarihli ve 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu hükümleri gereğince evlendirme yetkisi verilen belediye başkanı veya bu işle görevlendireceği memur, köy muhtarları, İçişleri Bakanlığı il nüfus ve vatandaşlık müdürlükleri ile ilçe nüfus müdürlüklerinde ve dış temsilciliklerde evlendirme memurluğu yetkisi ve görevi verilenlerin yetkili memur sayılacağı,

(e) bendinde, 5490 sayılı Kanunun 41'inci maddesi gereğince, kadın ve erkek nüfus cüzdanları ve uluslararası aile cüzdanlarının her birinden il nüfus ve vatandaşlık müdürlüğü ile ilçe nüfus müdürlüğü personelinden bir kişiye, 3000'er adedi geçmemek üzere zimmetle verileceği, 5490 sayılı Kanun ile 10.07.1985 tarihli ve 85/9747 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Evlendirme Yönetmeliği hükümleri uyarınca ilgili valiliğin teklifi ve İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nün onayı ile evlendirme yetkisi verilenlere defterdarlarca belirlenen miktarda zimmetle uluslararası aile cüzdanı verileceği,

(f) bendinde, 5490 sayılı Kanun ile Evlendirme Yönetmeliği hükümleri uyarınca yetki verilen evlendirme memurlarının muhasebe birimlerinden aldıkları uluslararası aile cüzdanları, seri ve sıra numaraları belirtilmek suretiyle söz konusu değerli kâğıtları veren muhasebe birimlerince aylık dönemler itibarıyla bir yazı ekinde ilgili nüfus müdürlüklerine bildirileceği,

(h) bendinde, Yetkili memurların, muhasebe birimlerinden zimmetle aldıkları değerli kâğıtların satış hasılatını en çok on beş günde bir ve her hâlde malî yılın son iş gününde muhasebe birimi veznesine veya banka hesabına yatırmak zorunda oldukları; satış hasılatı tutarının, Bakanlıkça belirlenen tutara ulaştığı takdirde bu süre beklenmeksizin satış hasılatı muhasebe birimi veznesine veya banka hesabına yatırılacağı; satış hasılatını bu süre içinde yatırmayan memurlara yeniden değerli kâğıt verilmeyeceği; aldıkları değerli kâğıtların satış hasılatını bu süre içinde yatırmayanlar hakkında, gerekli işlem yapılmak üzere dairesine bilgi verileceği,

Söz konusu Yönetmelik'in, 942-Zimmetle Verilen Değerli Kâğıtlar Hesabı'nın düzenlendiği "Hesabın niteliği" başlıklı 501'inci maddesinde; zimmetle verilen değerli kâğıtlar hesabının, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde, yetkili memurlara zimmetle verilen değerli kâğıt tutarları ile satış hasılatı karşılığı olarak muhasebe birimine yatırılanlar veya bunlardan iade olunanların izlenmesi için kullanılacağı,

“Hesabın işleyişi” başlıklı 502’nci maddesinde, yetkili memurlara zimmetle verilen değerli kâğıtlar tutarının bu hesaba borç, 940-Değerli Kâğıt Ambarları Hesabı’na alacak kaydedileceği,

Düzenlemesine yer verilmiştir.

21.02.1963 tarihli ve 210 sayılı Değerli Kâğıtlar Kanunu’na bağlı değerli kâğıtlar tablosunda “Aile cüzdanları” değerli kâğıt olarak sayılmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, uluslararası aile cüzdanları merkezi yönetim kapsamındaki ilgili kamu idarelerince, evlendirme yetkisi verilenlere defterdarlarca belirlenen miktarda zimmetle verilecek ve bedeli muhasebe müdürü veya malmüdürü tarafından yetkili memurdan takip ve tahsil edilecektir. Belediye Başkanı veya görevlendireceği memur, mevzuat gereği yetkili memur olduğundan, bu memurlara zimmetle verilecek uluslararası aile cüzdanlarının takip ve tahsilini ilgili mal müdürlüğü yapacak, söz konusu tutarlar idarenin muhasebe kayıtlarına hiçbir şekilde dâhil edilmeyecektir.

Yapılan incelemede, idare tarafından 2023 yılı içerisinde 1.368.375,00 TL tutarında uluslararası aile cüzdanı alımı yapıldığı ve satın alınan bu aile cüzdanlarının 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı’na kaydedildiği tespit edilmiştir. Belediyenin yetkili evlendirme memurunun ilçe mal müdürlüğünden zimmetle aile cüzdanını alması ve tahsil ettiği cüzdan bedeline ilişkin tutarı ilçe mal müdürlüğüne yatırması gerekmektedir. Zimmetle verilen aile cüzdanı bedellerinin muhasebe kayıtlarında takibini ve bedellerinin yetkili memurdan tahsilini ise ilçe mal müdürlüğünün yapması gerekmektedir. Aile cüzdanlarının idare tarafından satın alınarak 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı’na kaydedilmesi, idarenin bilançosunda 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabının 1.368.375,00 TL ve 320-Bütçe Emanetleri Hesabı 1.368.375,00 TL fazla görünmesine neden olmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususun uygulanmasında fiili durumda zorluklarla karşılaşılacağı, uygulamanın diğer belediyeler açısından da mevcut şekliyle olduğu, söz konusu hususa ilişkin İlçe Mal Müdürlüğü ile gerekli koordinasyonun sağlanarak sürecin belirtilen şekilde yürütülmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, uluslararası aile cüzdanı alımı ve kullanımına ilişkin usulün, mevzuat hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 46: Kalkınma Ajansına Aktarılacak Payların Aktarımlarının Zamanında Yapılmaması

İdare tarafından kalkınma ajansına aktarılacak payların aktarımlarının zamanında yapılmadığı görülmüştür.

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

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun'un "Gelirler ve yönetilecek fonlar" başlıklı 19'uncu maddesinin üçüncü fıkrasına göre, kalkınma ajansı pay tutarının; belediyeler tarafından haziran ayının sonuna kadar ajans hesabına aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından söz konusu payların haziran ayının sonuna kadar ajans hesabına aktarılmadığı, vadesi geçmiş kamu idarelerine ait paylar bulunmasına rağmen diğer ödemelere öncelik verilmesi nedeniyle yıllar itibarıyla biriken ve vadesi geçmiş kamuya olan borçların bulunduğu tespit edilmiştir. Bu borçların zamanında ve düzenli olarak ödenmemesi sonucu ise idare tarafından yıllar itibarıyla faiz giderine katlanılmaktadır. 2023 yılı sonunda; İdarenin kalkınma ajansına göndermesi gereken 12.068.125,88 TL tutarında yıllar itibarıyla birikmiş borcu bulunmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; kalkınma ajansı paylarının mali durum yetersizliği nedeni ile vadesinde ödenemediği, borç bakiyesinin aylık taksitler halinde İller Bankası pay tutarından kesilerek ödenmesinin sağlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kalkınma ajansı paylarının mevzuatında belirtilen şekilde düzenli olarak aktarımının yapılarak, idarenin bütçesinden gecikme faizi gibi asıl alacağına bağlı ferî alacakların doğmasının engellenmesi gerekmektedir.

BULGU 47: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi

Belediye tarafından emlak vergisinin %10'u nispetinde ek tahakkuk yapılarak mükelleflerden tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına (YİKOB) aktarılmadığı görülmüştür.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı" başlıklı 12'nci maddesinin altıncı fıkrasında; belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 8'inci ve 18'inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u nispetinde taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının tahakkuk ettirileceği ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır.

2863 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinin dokuzuncu fıkrasında ise; taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan miktarların tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödeneceği ve tahsil ettikleri katkı payını yukarıda belirtilen süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı paylarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği; onuncu fıkrasında ise belediye başkanlarının, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlamakla yükümlü oldukları ve ödenmeyen payların, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine ilgili belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderileceği hükmü tesis edilmiştir.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 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 (...)” hükmünün bir gereği olarak bu paylar büyükşehir olmuş illerde ilçe belediyeleri tarafından ilgili YİKOB’a aktarılacaktır.

Diğer yandan, 2863 sayılı Kanun’a dayanılarak çıkarılan 22.08.2015 tarih ve 29453 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik’in 5’inci maddesinde, katkı payının tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin düzenlemelere yer verilmiş, 6’ncı maddesinde de belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde katkı payı hesabına yatırılacağı; tahsil edilen katkı payının süresi içinde yatırılmamasından belediye başkanı ve hesap işleri müdürünün birlikte sorumlu olduğu; süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmaması veya başka amaçlarla kullanılması halinde sorumlular hakkında yasal işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, belediye tarafından 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu uyarınca emlak vergisinin %10’u nispetinde mükellefler adına tahakkuk ettirilen katkı payının, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar YİKOB’a beyan edilmesi ve aynı süre içinde ödenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 31.12.2023 tarihi itibarıyla yapılandırma kapsamında olmayan 56.054.086,96 TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının YİKOB’a gönderilmediği, muhtelif tarihlerdeki yapılandırmalar kapsamında ise yapılandırılan toplam 140.066.134,53 TL ana para ve 168.149.727,63 TL yapılandırma faizinin bir kısmının ödendiği, 31.12.2023 tarihi itibarıyla; 124.511.808,79 TL ana para ve 153.129.909,01 TL faiz ödemesi olacak şekilde toplam 277.641.717,80 TL YİKOB’a gönderilecek olan borcun bulunduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; Taşınmaz Kültür Varlıkları payının nakit yetersizliği nedeni ile ödenemediği, geçmiş dönemden gelen borçların yapılandırıldığı ve İller Bankası payı üzerinden kısmi kesintiler ile ödenmesinin sağlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre gecikme zammına maruz kalmaması ve sorumlular hakkında yasal işlemler uygulanmaması için katkı paylarının ilgili idareye mevzuatında belirtilen sürede gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 48: Genel Bütçeye Aktarılması Gereken 2018 Yılı ve Öncesine Ait Asgari Ücret Destek Primlerinin Aktarımının Yapılmayarak İdarenin Emanet Hesaplarında Tutulmaya Devam Edilmesi

İdare tarafından genel bütçeye aktarılması gereken 2018 yılı ve öncesine ait asgari ücret destek primi tutarlarının, İdarenin emanet hesaplarında tutulmaya devam edildiği ve söz konusu tutarların genel bütçeye aktarılmadığı görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu geçici 68'inci maddesinde;

“(1) Bu Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında haklarında uzun vadeli sigorta kolları hükümleri uygulanan sigortalıları çalıştıran işverenlerce;

a) 2015 yılının aynı ayına ilişkin Kuruma verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde prime esas günlük kazancı 85 TL ve altında bildirilen sigortalıların toplam prim ödeme gün sayısını geçmemek üzere, 2016 yılında cari aya ilişkin verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde veya muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinde bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının,

b) 2016 yılı içinde ilk defa bu Kanun kapsamına alınan işyerlerinden bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının,

2016 yılı Ocak ila Aralık ayları/dönemleri için günlük 3,33 TL ile çarpımı sonucu bulunacak tutar, bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edilir ve bu tutar Hazinece karşılanır.

...

(10) Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığının görüşleri alınmak suretiyle Kurum tarafından belirlenir.” hükmü yer almaktadır.

5510 sayılı Kanun'un geçici 68'inci maddesinin son fıkrasında, bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların ilgili idarelerin görüşleri alınmak suretiyle Kurum (Sosyal Güvenlik Kurumu) tarafından belirleneceği ifade edilmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığınca yayımlanan 10.02.2016 tarihli ve 2016-4 no.lu Genelge'nin "İhale Makamlarınca Destekten Yaralanan İşverenlerin Hakedişlerinden Yapılacak Kesintilere İlişkin Usul ve Esaslar" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"(...)

Yukarıda belirtilen idarelerden iş alan işverenlere en son aya ait hakedişin ödenmesinde; hakediş/hakedişlerden kesilemeyen asgari ücret destek tutarları önceki aylarda gerçekleşen destek tutarları dikkate alınarak emanet hesaplarına alınır. En son aya ait hakediş tutarının, asgari ücret destek tutarlarını karşılamayacağına anlaşılması halinde bir önceki hakedişten de bu maksatla yeteri kadar kesinti yapılarak emanet hesaplarına alınır.

Hakedişten kesilen tutarlar veya emanete alınan tutarlar, Sosyal Güvenlik Kurumunun "İdarelerce e-borç sorgulama" ekranından görüntülenerek destek tutarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılır. Emanete alınan tutarlar yararlanılan asgari ücret destek tutarlarından fazla ise bu tutarlar idarelerce işverenlerin varsa borçlarına mahsup edilir. Borcunun bulunmadığının anlaşılması durumunda ise işverenlere iade edilir." denilmektedir. Genelge'de zikredilen idareler ise, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) benlerinde sayılan kamu idareleri olup belediyeler de kapsama dahildir.

Asgari ücret destek primi uygulaması, 5510 sayılı Kanun'a eklenen Geçici 71'inci madde ile 2017 yılında, Geçici 75'inci madde ile de 2018 yılında devam etmiş, ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumu; 5510 sayılı Kanun'un Geçici 71 ve Geçici 75 maddeleri uyarınca sırasıyla 2017 yılında 2017/9 ve 2018 yılında 2018/20 sayılı Genelgeleri yayımlamıştır. 2017 ve 2018 yıllarındaki yasal düzenlemeler de 2016 yılında olduğu gibidir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, yüklenicinin hakedişinden kesilen asgari ücret destek primleri emanet hesaplarına alınacak ve sonrasında genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlükleri, ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılacaktır.

Yapılan incelemede, mal müdürlüğüne gönderilmeyerek Belediyenin emanet hesaplarında tutulan asgari ücret destek primi tutarının uygulamanın başladığı 2016 yılında 541.421,37 TL, 2017 yılında 1.426.158,78 TL, 2018 yılında 204.497,84 TL olmak üzere toplam

2.172.077,90 TL tutarında olduğu ve bu tutarların genel bütçeye aktarılmayarak emanet hesaplarında bekletildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususla ilgili olarak asgari ücret destek primi kesintilerinin ilgili emanet hesabında takip edildiği, mali durum yeterliliği de göz önüne alınarak biriken tutarın ödeme planına alınarak ödemelerin gerçekleştirilmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin emanet hesaplarında tutulan 2018 yılı ve öncesine ait asgari ücret destek primlerinin genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili mal müdürlüğüne gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 49: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi

Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesi uyarınca; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerekmektedir.

Mezkûr Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinin altıncı fıkrasında da;

"Muhasebe yetkilileri, 34 üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur." hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248 ve 249'uncu maddelerinde 320-Bütçe Emanetleri Hesabının niteliği ve hesaba ilişkin işlemler düzenlenmiştir. Yönetmelik'te, 320-Bütçe Emanetleri Hesabı için, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle

İlgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı; yapılacak ödemelerde söz konusu tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasının gözetileceği belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, idarenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılamaması nedeniyle emanet hesaplarına alınan tutarların mevzuatında belirtilen ödemelere öncelik vermek şartıyla muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, söz konusu hesaptan yapılan ödemelerin, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı tespit edilmiştir.

İdarenin 2023 yılından önceki dönemlere ait borç tutarları bulunmasına rağmen cari yıl ödemeleri yapılmaya devam edilmektedir. Bu kapsamda idarenin, 31.12.2023 yılına ait kesin mizanında; 320-Bütçe Emanetleri Hesabı'nın yıllara ait kalan borç tutarlarını gösteren N-5 kalanı 584.481,05 TL, N-4 kalanı 7.595.438,45 TL, N-3 kalanı 2.573.020,62 TL, N-2 kalanı 13.015.290,42 TL, N-1 kalanı 720.476.847,77 TL tutarında yer almıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bütçe emanetlerinde biriken borçların mevcut iş akışını aksatmamak amacıyla öncelik gerektiren işlere kaydırılabildiği, geçmişten gelen borçlar için anlık mali durum değerlendirilmek suretiyle kısmi ödemeler yapılabildiği, bulgu konusu husus için çalışma yapılarak mevcut durumun mevzuata uygun hale getirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından Bütçe Emanetleri Hesabındaki tutarların, mevzuatında belirtilen esas ve usullere göre emanete alındığı sıraya göre ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 50: Belediye Meclisince Belirlenen Ücret Tarifelerinde Katma Değer Vergisine İlişkin Açıklama Yapılmaması

Belediye Meclis Kararına istinaden belirlenen ücret tarifelerinde, ücretlere katma değer vergisinin dahil veya hariç olduğuna ilişkin açıklama yapılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18/f maddesinde, Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemenin belediye meclisinin yetkisinde olduğu; 59/e maddesinde ise tarifelere göre tahsil edilecek hizmet ücretlerinin belediyenin gelirlerinden olduğu belirtilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesinde, belediyelerin; bu Kanun'da harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri hizmetler için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkili oldukları belirtilmiş ve Belediyeye imtiyaz olarak verilmiş hizmetlerin kendi özel hükümlerine tabi olacağı hükme bağlanmıştır.

Diğer yandan, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesinin üçüncü fıkrasının (g) bendinde, genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerinin katma değer vergisine tabi olduğu, hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İdarece ifa edilen hizmetler için belediye meclis kararlarına istinaden ücret tarifelerinin belirlendiği, ancak söz konusu ücretlere katma değer vergisinin dahil olup olmadığı konusunda açıklamalara yer verilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususla ilgili olarak gerekli düzenlemelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 3065 sayılı Kanun'un ilgili maddesine göre belediyelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki hizmetlerinin katma değer vergisine tabi olduğu açıktır. Bu itibarla, Belediye Meclis Kararına istinaden belirlenen ücret tarifelerinde, ücretlere katma değer vergisinin dahil veya hariç olduğunun belirtilmesi gerekmektedir.

BULGU 51: Kadınlar ve Çocuklar İçin Açılması Zorunlu Olan Konukevlerinin Açılmaması

5393 sayılı Belediye Kanunu gereğince kadınlar ve çocuklar için açılması gereken konukevinin açılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerin, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorunda olduğu, diğer belediyelerin ise mali durumları ve hizmet öncelikleri değerlendirilerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilecekleri belirtilmektedir.

Bu kapsamda, adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçlarına göre 31.12.2023 tarihi itibarıyla nüfusu 178.938 olan Beşiktaş İlçesine hizmet veren Belediyenin, kadınlar ve çocuklar için konukevi açması zorunluluğu bulunmaktadır.

Yapılan incelemede, İdarece açılmış herhangi bir konukevinin bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; kadınlar ve çocuklar için konukevinin açılması için uygun taşınmaz arayışına başlanıldığı, Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkında Yönetmelik'te yer alan konuk evinin fiziki özellikleri bölümünde belirtilen koşullara uygun bir taşınmazın henüz bulunamadığı ve çalışmalara devam edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre kadınlar ve çocuklar için bir konukevinin açılması gerekmektedir.

BULGU 52: Vergi ve Primler ile Kamu İdarelerine Ait Payların Mevzuatta Öngörülen Sürelerde Ödenmemesi Nedeniyle Bütçeye Ek Faiz Yükü Getirilmesi

İdare tarafından vadesi geçmiş vergi ve sigorta primleri ile kamu idarelerine ait ödenmemiş paylar nedeniyle bütçeye yüksek tutarda faiz yükü getirildiği görülmüştür.

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

Yapılan incelemede, yukarıda belirtilen Kanun hükmü doğrultusunda işlem yapılmadığı, vadesi geçmiş vergi ve primler ile kamu idarelerine ait paylar bulunmasına rağmen diğer ödemelere öncelik verilmesi nedeniyle yıllar itibarıyla biriken ve vadesi geçmiş kamuya olan borçların olduğu tespit edilmiştir.

Söz konusu borçlar yapılandırılmakla birlikte İdare ciddi tutarda faiz ödemek durumunda kalmaktadır. Yapılandırmalardan kaynaklı ek faiz yüküne ilişkin 31.12.2023 tarihi itibarıyla oluşan durum aşağıda yer almaktadır.

Tablo 17: 31.12.2023 Tarihi İtibariyle Vergi ve Primler ile Kamu İdarelerine Ait Paylara İlişkin Tutarlar

Yapılandırma Kanunu	Borç Türü	Ana Para (TL)	Faiz (TL)	Toplam (TL)	Ödenen Ana Para (TL)	Ödenen Faiz (TL)	Kalan Ana Para (TL)	Kalan Faiz (TL)
6736	Vergiler	21.448.081,19	16.338.738,18	37.786.819,37	12.649.139,83	9.917.988,72	8.798.941,36	6.420.749,46
6736	SGK Ek	171.803,60	123.201,19	295.004,79	91.867,16	65.878,12	79.936,44	57.323,07
7143	TKV	21.678.639,81	16.763.659,23	38.442.299,04	9.634.951,04	7.450.515,20	12.043.688,77	9.313.144,03
7256	SGK Ek	78.212,25	58.151,72	136.363,97	22.811,60	16.960,65	55.400,65	41.191,07
7256	Emekli Keseneği Memur	4.703.318,63	3.147.906,67	7.851.225,30	1.371.801,20	918.139,25	3.331.517,43	2.229.767,42
7256	İşçi Emekli Primi	6.371.188,26	4.307.886,12	10.679.074,38	1.963.346,16	1.256.466,87	4.407.842,10	3.051.419,25
7256	İşsizlik Primi	536.135,18	343.052,15	879.187,33	156.456,33	100.057,55	379.678,85	242.994,60
7326	Vergiler	11.609.339,53	10.448.405,58	22.057.745,11	2.708.746,45	2.437.961,92	8.900.593,08	8.010.443,66
7326	Emekli Keseneği Memur	1.903.848,82	886.356,02	2.790.204,84	856.731,87	398.860,20	1.047.116,95	487.495,82
7326	İşçi Emeklilik Primi	2.060.695,85	370.925,25	2.431.621,10	1.717.246,57	309.104,41	343.449,28	61.820,84
7326	İşsizlik Primi	173.227,10	31.180,88	204.407,98	144.355,98	25.984,08	28.871,12	5.196,80
7326	Memur Prim	588.719,04	105.969,43	694.688,47	490.599,24	88.307,87	98.119,80	17.661,56
7440	TKV Payı	118.387.494,72	151.386.068,40	269.773.563,12	5.919.374,70	7.569.303,42	112.468.120,02	143.816.764,98
7440	Emekli Keseneği	8.376.684,92	3.478.484,68	11.855.169,60	1.221.599,89	507.279,01	7.155.085,03	2.971.205,67
7440	Sözleşmeli Prim	3.605.283,49	3.244.755,14	6.850.038,63	210.309,23	189.278,08	3.394.974,26	3.055.477,06
7440	İşsizlik Primi	564.650,05	508.185,05	1.072.835,10	32.939,85	29.644,74	531.710,20	478.540,31
7440	İşçi Prim Odemeleri	6.334.393,75	5.700.954,38	12.035.348,13	369.509,08	332.556,03	5.964.884,67	5.368.398,35
7440	Vergiler	89.389.456,64	80.450.510,98	169.839.967,62	5.214.385,95	4.692.947,36	84.175.070,69	75.757.563,62
7440	Vergi Vb.	236.444,38	212.799,94	449.244,32	13.793,70	12.414,31	222.650,68	200.385,63
Genel Toplam		298.217.617,21	297.907.190,99	596.124.808,20	44.789.965,83	36.319.647,79	253.427.651,38	261.587.543,20

Yukarıda belirtilen tutarlar ilgili kanunlar çerçevesinde yapılandırılmıştır. Borçların anapara toplamı 298.217.617,21 TL'dir. İdare yapılandırmalar kapsamında toplam 297.907.190,99 TL'lik ek faiz yüküyle karşı karşıya kalmıştır. Yapılandırılan takvimde toplam 36.319.647,79 TL faiz ödemesi gerçekleşmiş olup, 31.12.2023 tarihi itibarı ile ilgili yapılandırmalardan kaynaklı kalan faiz borcu toplamı 261.587.543,20 TL'dir.

Ayrıca yapılandırma kapsamında olmayan ancak İdare tarafından 31.12.2023 tarihi itibarıyla ödenememiş 6.033.795,97 TL SGK prim borcu, 8.485.852,54 TL SGK moship ödemesi borcu, 21.576.423,18 TL emekli keseneği borcu ve 28.359.366,56 TL vergi borcu olmak üzere toplam 64.455.438,25 TL borcu bulunmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; nakit yetersizliği nedeni ile ödenemeyen vergi borçlarının yapılandırıldığı ve bundan sonraki süreçte bulgu konusu hususla ilgili olarak gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun olarak; diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası

veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara öncelik vererek ödeme işlemlerini gerçekleştirmesi gerekmektedir.

BULGU 53: Kredi Kartı Tahsilatlarının Kurum Hesaplarına Aktarılma Süresinin Mevzuatta Yer Alan Azami Süreden Uzun Belirlenmesi

İdare ile ilgili banka arasında kredi kartı tahsilatlarına ilişkin imzalanan protokolde kredi kartı tahsilatlarının çözülme süresinin, mevzuatla belirlenen azami süreden daha uzun belirlendiği görülmüştür.

08.03.2019 tarih ve 30708 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği’nin “Uygulama ve kullanılacak araçlar” başlıklı 5’inci maddesinin üçüncü fıkrasında; kurumların faaliyetleri kapsamında yaptıracakları tahsilat işlemleri için yurt içinde yerleşik diğer bankaları kullanabileceği ve bu bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatın azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılmasının zorunlu olduğu,

“Diğer hususlar” başlıklı 12’nci maddesinin birinci fıkrasında ise; kurumların bankalarla yapacakları protokollerde bu Yönetmelik hükümlerine uygun düzenlemeler yapmakla yükümlü oldukları,

Düzenlemelerine yer verilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 73’üncü maddesinin ikinci fıkrasında ise; banka kredi kartları ile yapılan tahsilatların Hazine ve Maliye Bakanlığının Genel Bütçe için belirlediği usul ve esaslara göre değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Bu bağlamda, mali kaynaklarının değerlendirilmesi hususunda idareler yönetmelik hükümlerine uygun hareket etmeli, valör (bekleme/çözülme) sürelerini; azami 20 gün olacak şekilde belirlemelidir.

Yapılan incelemede, İdare ile ilgili banka arasında imzalanan protokolde kredi kartı tahsilatlarının valör (bekleme/çözülme) süresinin, mevzuatla belirlenen azami 20 günlük süreye uygun belirlenmeyerek, 30 gün olarak belirlendiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususla ilgili olarak mevzuata uygun gerekli düzenlemelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdarenin, Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nde azami süre olarak belirlenen 20 günlük süreye uygun hareket etmesi ve bankalarla yapacakları protokollerde söz konusu Yönetmelik hükümlerine uygun düzenlemeler yapması gerekmektedir.

BULGU 54: Yurt ve Kreş İşletmeleri İçin İdare Bütçesinden Harcama Yapılması

İdareye ait sosyal tesislerden olan yurt ve kreşlerin zarar ettiği ve zararın İdare bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

2022/1 no.lu Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'in "Ortak hususlar" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasında, sosyal tesislerin işletme giderleri için ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerinden herhangi bir katkıda bulunulmamasının esas olduğu; altıncı fıkrasında, tesislerin lokanta (alakart usulüyle yemek çıkarılması halinde alakart yemek bedelleri dâhil), pastane, kafeterya, büfe, disko ve diğer hizmet verilen yerlerinde yemek, kahvaltı, içki, meşrubat, çay, kahve ve benzeri hizmet bedellerinin hiçbir şekilde maliyetinin altında olamayacağı; yedinci fıkrasında ise bu Tebliğ'de belirtilen yemek, konaklama ve diğer hizmetlerin bedellerinin (geçici görevli kamu personelinden misafirhanelerde alınacak konaklama bedeli hariç), yararlananlardan alınması gereken en az miktarlar olup, kurum ve kuruluşların yemeğin maliyetini, hizmetin daha farklı şekillerde sunulması ve tesisin bulunduğu mahallin özelliği gibi hususlar ile talebin yoğun olduğu Temmuz-Ağustos, yılbaşı, bayram ve yarıyıl tatili gibi dönemleri de dikkate alarak bu bedellerin üzerinde bedel tespit edebileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, söz konusu tesislerin giderlerinin İdare bütçesinden karşılanması mümkün bulunmamaktadır.

Yapılan incelemede, İdareye ait bulunan yurt ve kreş işletmelerinden 2023 yılı sonu itibarıyla toplam 1.895.133,04 TL gelir elde edildiği, bu yerler için ise toplam 28.471.845,99 TL personel gideri harcaması yapıldığı ve gelir ve giderler arasındaki bu olumsuz farkın ise İdare bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından özetle; bulgu konusu hususla ilgili olarak 2024 yılında meclis kararı ile ücret tarifelerinin güncellendiği ve İdare bütçesinden personel giderleri dışında harcama yapılmadığı ifade edilmiştir. Ancak yukarıda belirtildiği üzere, söz konusu tesislerin giderlerinin İdare bütçesinden karşılanması mümkün bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, sosyal tesislerde üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlandırılmasının, sosyal tesis giderlerini karşılayacak şekilde yerine getirilmesi gerekmektedir.

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: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu					
Bulgu Adı			Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Taşınmazların Yapılmaması	Cins	Tashihlerinin	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 5 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Yurt ve Kreşlere İlişkin Vergi İşlemlerinin Yerine Getirilmemesi ve Bu Yerler İçin İdare Bütçesinden Harcama Yapılması			2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “Yurt ve Kreş İşletmeleri İçin İdare Bütçesinden Harcama Yapılması” başlığıyla 54 numaralı bulgu

			olarak düzenlenmiştir.
Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılması olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi” başlığıyla 49 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İmar Planlarında Kamunun Kullanımına Bırakılan Yerlerin Özel Siteler Tarafından İşgal Edilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılması olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 8 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

Belediyeye Ait Taşınmazların Derneklere, Amatör Spor Kulüplerine ve Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ'ye Tahsis Edilmesi	2022	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" kısmında "Belediyeye Ait Taşınmazların Derneğe ve Amatör Spor Kulüplerine Tahsis Edilmesi" başlığıyla 13 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdare Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması ve Ecrimisil Tahsilatlarının Düşük Olması	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" kısmında 9 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdare Sınırları İçerisinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunan İşletmelerin Olması ve Bazı İşyerlerine Süre Tanınması	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği

			<p>anlaşılmiş olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “İdare Sınırları İçerisinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunan İşletmelerin Olması ve Bu İşletmelerin Faaliyetlerinin Devamına İzin Verilmesi” başlığıyla 22 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.</p>
İdareden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı İş Yerleri İçin İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Kurulmaması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	<p>İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmiş olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “İlçe Sınırlarında Aktif Faaliyet Gösteren Bazı İş Yerleri İçin İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi</p>

			Mükellefiyetinin Kurulmaması” başlığıyla 23 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Ulusal Bayram Günlerinde Çalışacak İşletmelere İlişkin Ruhsat Verme İşlemlerinin Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 29 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Emlak Vergisi Tarh ve Tahakkuk İşlemlerinde Bina İnşaat Sınıflarının Sağlıklı Bir Şekilde Belirlenmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 24 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Peşin Tahsil Edilmesi Gereken Harç Gelirlerinden Bazılarının Tahsil Edilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup

			söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 26 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Kaldırım, Yol, ATM Alanı ve Büfe Yerlerinin Geçici İşgal Harcı Alınarak Kullanılması	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “Kaldırım, Yol, Otomatik Vezne Makinesi Alanı ve Büfe Yerlerinin Geçici İşgal Harcı Alınarak Kullanılması” başlığıyla 10 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Büyükşehir Belediyesi Tarafından Gönderilmesi Gereken Otopark Gelirleri Payının Takip Edilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun

			“Diğer Bulgular” kısmında “Büyükşehir Belediyesi Tarafından İdareye Gönderilmesi Gereken Payların Gönderilmemesi ve Alacağın Takibinin Yapılmaması” başlığıyla 27 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Otopark Hesabında Toplanan Meblağın Otopark Yapımı Yerine Cari Harcamalarda Kullanılması	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 42 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Kazı Bedellerinin İdarenin Cari Harcamalarında Kullanılması	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular”

			kısımında 43 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" kısmında 47 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Hazineye Ait Taşınmaz Malların Satış Bedellerinin Tahsil Edilen Kısmından Büyükşehir Belediyesince Alınan ve Geçmiş Yıllara Ait Olan %10'luk Payların Söz Konusu İdareden Talep Edilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" kısmında 25 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Kalkınma Ajansına Aktarılacak Payların Hesabında Esas Alınan Matrahın Hatalı Belirlenmesi ve Aktarımların Zamanında Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay

			Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “Kalkınma Ajansına Aktarılacak Payların Aktarımlarının Zamanında Yapılmaması” başlığıyla 46 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Vergi ve Primler ile Kamu İdarelerine Ait Payların Mevzuatta Öngörülen Sürelerde Ödenmemesi Nedeniyle Bütçeye Ek Faiz Yükü Getirilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 52 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Kadınlar ve Çocuklar İçin Açılması Zorunlu Olan Konukevlerinin Açılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 51 numaralı bulgu

			olarak düzenlenmiştir.
Kredi Kartı Tahsilatlarının Belediyenin Banka Hesabına Yirmi Günden Sonra Aktarılması	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “Kredi Kartı Tahsilatlarının Kurum Hesaplarına Aktarılma Süresinin Mevzuatta Yer Alan Azami Süreden Uzun Belirlenmesi” başlığıyla 53 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Kadrosu Dolu Olan Müdürlüklere Sürekli Vekâlet Ettirilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 31 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması ve Emeklilik Tazminatı Ödemesi Öngörülmesi	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 33 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 32 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İleri Vadeli Çek Düzenlenmesi ve Bu Suretle Borç Stokunun Borçlanma Sınırının Üzerinde Yer Alması	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 1

			numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İhale Öncesinde Belirlenen Mevcut Kullanım Alanlarının Sözleşme Sonrası Kiracılar Tarafından Genişletilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılması olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “İdarenin Kiracısının Kiraladığı Alanın Dışına Taşması” başlığıyla 14 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Şartları Oluşmadığı Halde Pazarlık Usulü İle İhaleler Yapılması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılması olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “Çöp Toplama, Nakli ve Kent Temizliği Araç Kiralama Hizmet Alım İşİ İhalesinde Hatalı Uygulamalar

			Bulunması” başlığıyla 34 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 37 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi ve İlamlara İlişkin Faiz Tutarlarının Kişilerden Alacaklar Hesabında İzlenmemesi	2022	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında “Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi” başlığıyla 41 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İdarenin Araçlarına İlişkin Tescil Kayıtları, Envanter Kayıtları ve Muhasebe Kayıtlarının Birbiriyle Uyumsuz Olması	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da

			devam ettirildiği anlaşılmiş olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 40 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmiş olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” kısmında 16 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
İlk Defa Muhasebe Kaydı Yapılan ve Maliyet Bedeli Belli Olmayan Bazı Taşınmazların Rayiç Değerleriyle Muhasebeleştirilmemesi ve Taşınmazların Muhasebede Kayıtlı Değerlerinin Güncellenmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmiş olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” kısmında 1 numaralı bulgu

			olarak düzenlenmiştir.
Genel Hizmet Alanlarının İz Bedeli Üzerinden Kayıt Altına Alınmaması	2022	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından, aynı uygulamanın 2023 yılında da devam ettirildiği anlaşılmış olup söz konusu husus 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” kısmında 2 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.