



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL ÇEKMEKÖY BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	53

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yıl Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Hizmet Gelirinin Türlerine Göre Dağılımı	17
Tablo 9: Yapım İşleri İnşaat Sigortası Poliçe Bilgileri	19
Tablo 10: Revize Birim Fiyat Uygulanan İş Kalemlerine İlişkin Örnekler	23
Tablo 11: Şirket Tarafından Ecrimisil Karşılığında Kullanılan Taşınmazları Gösterir İcmal .	26
Tablo 12: Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvelin Isıtma Şekli ile İlgili Bölümü.....	35
Tablo 13: Bina İnşaat Sınıfı Lüks, Birinci Sınıf ve İkinci Sınıf Olduğu Halde Vergi Değerine Kalorifer ve Klima Farkı Dahil Edilmeyen Mükellef Sayıları.....	35
Tablo 14: Asansör Muayene Kuruluşunca Muayene Edilen Ancak Vergi Bildiriminde Asansörsüz Olduğu Görülen Binalara İlişkin Örnekler	37
Tablo 15: Belediyeden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İş Yerlerine Ait Beyanname Sayıları	42

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
BEM BİR-SEN	Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası
ÇTV	Çevre Temizlik Vergisi
E	Esas
EK	Ekonomik Kod
EYS	Entegre Yönetim Sistemi
ISO	Uluslararası Standartlar Kurumu
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İKN	İhale Kayıt Numarası
K	Karar
KDV	Katma Değer Vergisi
LTD	Limited
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
NO	Numara
OHSAS	İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetimi Sistemleri
RG	Resmi Gazete
SAN	Sanayi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SGM FR	Strateji Geliştirme Müdürlüğü Kalite Yönetim Sistemi Formu
SGM RH	Strateji Geliştirme Müdürlüğü Kalite Yönetim Sistemi Rehberi
SGM SR	Strateji Geliştirme Müdürlüğü Kalite Yönetim Sistemi Süreci
ŞTİ	Şirketi
TİC	Ticaret
TL	Türk Lirası
ÜFE	Üretici Fiyat Endeksi
YİKOB	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdareye Bağışlanan ve Yol Bakım ve Onarımında Kullanılan Asfaltın Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması
2. İdarece Katma Değer Vergisi Dâhil Olarak Tahsil Edilen Mal ve Hizmet Bedellerinin Tamamının İdarenin Faaliyet Gelirlerine Kaydedilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi
2. Bazı Yapım İşlerinde “İnşaat Sigortası (Bütün Riskler)” Poliçesinde Yüzde İki'den Fazla Muafiyet Uygulanması
3. Revize Birim Fiyat Uygulamasına İlişkin Hükümlerin Tam Olarak Yerine Getirilmemesi
4. Belediye Şirketinin Fuzuli Şağil Durumunda Olduğu Belediye Taşınmazlarını Üçüncü Kişilere Kiraya Vermesi
5. İdareye Tahsis Edilen Taşınmazın Amacı Dışında Kullanılması
6. Bazı İş Yerleri İçin Eğlence Vergisi Mükellefiyeti Kurulmaması
7. Yapı Ruhsatı Aşamasında İdarece Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin Büyükşehir Belediyesine Gönderilmesi
8. Bazı Binalarda Emlak Vergisinin Hesabında Kalorifer ve Klima Farklarının Vergi Değerine İlave Edilmemesi
9. Emlak Vergisinin Hesabında Bazı Binalarda Asansör Farklarının Vergi Değerine İlave Edilmemesi
10. Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması
11. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması

12. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı İş Yerlerine İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Kurulmaması

13. Kadrosu Dolu Olan Müdürlüklere Sürekli Vekâlet Ettirilmesi

14. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması

15. Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilen Personelin Müdür Kadrosuna Vekâleten veya Tedviren Görevlendirilmesi

16. Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması

17. İdare Tarafından Nikâh Ücretlerinin Bazı Kişilere İndirimli Uygulanması

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.

Çekmeköy 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 belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

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

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

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

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

5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, 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.

Çekmeköy Belediyesinin karar organı olan Çekmeköy Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 38 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.

Çekmeköy Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 2 birim

belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 5 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 24 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	678	211
Sözleşmeli Personel	-	91
Kadrolu İşçi	233	83
Geçici İşçi	-	6
Toplam	911	391
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	799

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu 1 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 Çekmeköy Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2: 2021 Yıl Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kodl	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	45.185.000,00	0,00	4.596.655,18/ 3.510.071,47	46.271.583,71	45.052.130,43	1.219.453,28	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	6.975.000,00	0,00	614.346,96/ 371.209,71	7.218.137,25	7.203.860,92	14.276,33	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	180.430.000,00	1.500.000,00	23.634.972,20/ 13.357.076,36	192.207.895,84	184.767.586,85	6.940.308,99	500.000,00
04	Faiz Giderleri	0,00	0,00	0,00	0,00/ 0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
05	Cari Transferler	841.385,00	8.620.000,00	0,00	1.212.535,79/ 2.114.431,69	8.559.489,10	7.707.462,78	641,32	851.385,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	56.715.000,00	31.000.000,00	13.120.354,67/ 6.692.844,54	94.142.510,13	83.174.437,85	1.618.072,28	9.350.000,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	1.075.000,00	0,00	0/ 133.231,03	941.768,97	941.768,97	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00/0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	17.000.000,00	0,00	0,00/ 17.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOPLAM		841.385,00	316.000.000,00	32.500.000,00	0,00	349.341.385,00	328.847.247,80	9.792.752,20	10.701.385,00

Çekmeköy Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 316.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 841.385,00 TL ve yıl içinde eklenen 32.500.000,00 TL ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 349.341.385,00 TL olmuştur. Yıl içinde 328.847.247,80 TL bütçe gideri yapılmış, 9.792.752,20 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 10.701.385,00 TL ödenek ise 2022 yılına devretmiştir.

Çekmeköy Belediyesinin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 316.000.000,00 TL başlangıç ödeneği ile birlikte 32.500.000,00 TL ek ödenek yapılarak toplam 348.500.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 316.000.000,00 TL gelir tahmini ile birlikte yılı içinde 32.500.000,00 TL ek bütçe gelir kaynağı bulunarak toplam 348.500.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş ve bütçe dengliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	70.365.000,00	89.393.788,77	3.720.708,97	85.673.079,80	121,00
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	82.212.000,00	97.976.683,74	617.910,10	97.358.773,64	118,00
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	19.600.000,00	17.244.791,31	0,00	17.244.791,31	88,00

05- Diğer Gelirler	117.848.000,00	163.433.422,92	153.975,83	163.279.447,09	139,00
06- Sermaye Gelirleri	59.050.000,00	38.087.162,42	0,00	38.087.162,42	64,00
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	575.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOPLAM	348.500.000,00	406.135.849,16	4.492.594,90	401.643.254,26	115,00

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri (%115,00) seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%121,00) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%118,00) beklenenin üstünde, sermaye gelirleri ise (%64,00) beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (TL)
01- Personel Giderleri	45.185.000,00	45.052.130,43	99,71
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	6.975.000,00	7.203.860,92	103,28
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	180.430.000,00	184.767.586,85	102,40
04- Faiz Gideri	0,00	0,00	0,00
05- Cari Transferler	8.620.000,00	7.707.462,78	89,41
06- Sermaye Giderleri	56.715.000,00	83.174.437,85	146,65
07- Sermaye Transferleri	1.075.000,00	941.768,97	87,61
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	17.000.000,00	0,00	0,00
TOPLAM	316.000.000,00	328.847.247,80	104,07

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri, başlangıç ödeneğine göre (%104,07) seviyesinde gerçekleşmiştir. Mal ve Hizmet Alım Giderleri (%102,40) ve Sermaye Giderleri (%146,65) ek bütçe yapılarak beklenenin üstünde, Cari Transferler (%89,41) ve Sermaye Transferleri (%87,61) beklenenin altında gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]

Vergi Gelirleri	50.864.995,31	62.351.188,48	89.393.788,77	22,58	43,37
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	46.520.639,92	50.792.002,15	97.976.683,74	9,18	92,90
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	3.000.000,00	6.431.305,53	17.244.791,31	114,38	168,14
Diğer Gelirler	81.345.056,82	96.356.557,74	163.433.422,92	18,45	69,61
Sermaye Gelirleri	10.474.449,20	53.897.856,91	38.087.162,42	414,57	-29,33
Toplam	192.205.141,25	269.828.910,81	406.135.849,16	40,39	50,52
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	772.033,83	1.191.224,10	4.492.594,90	54,30	277,14
NET TOPLAM	191.433.107,42	268.637.686,71	401.643.254,26	40,33	49,51

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 133.005.567,55 TL'lik (%49,51) artış göstermiştir. Bu çerçevede; Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerde 10.813.485,78 TL (%168,14), Vergi Gelirlerinde 27.042.600,29 TL (%43,37), Diğer Gelirlerde 67.076.865,18 TL (%69,61) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda hibe kapsamında alınan bağış ve yardımlardan, bazı alacakların yeniden yapılandırılmasına yönelik kanun kapsamında yapılan peşin ödemelerden kaynaklandığı gözlenmektedir.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	36.429.515,11	40.005.837,66	45.052.130,43	9,82	12,61
SGK Devlet Prim Giderleri	5.647.787,67	6.202.591,15	7.203.860,92	9,82	16,14
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	139.113.701,54	151.140.759,61	184.767.586,85	8,65	22,25
Faiz Giderleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cari Transferler	11.162.710,32	7.006.384,86	7.707.462,78	-37,23	10,01
Sermaye Giderleri	32.864.847,40	47.116.242,09	83.174.437,85	43,36	76,53
Sermaye Transferleri	1.169.458,08	863.453,68	941.768,97	-26,17	9,07
TOPLAM	226.388.020,12	252.335.269,05	328.847.247,80	11,46	30,32

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 76.511.978,75 TL (%30,32) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında Personel Giderlerinin

5.046.292,77 TL (%12,61), Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Prim Giderlerinin 1.001.269,77 TL (%16,14) arttığı görülmektedir. Mal ve Hizmet Alım Giderlerinde 33.626.827,24 TL'lik (%22,25), Sermaye Giderlerinde 36.058.195,76 TL'lik (%76,53) ve Sermaye Transferlerinde 78.315,29 TL'lik (%9,07) artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 307.670.439,78 TL, Faaliyet Geliri 431.177.012,70 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 123.506.572,95 TL olarak gerçekleşmiştir.

Çekmeköy Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirket aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Yeditepe Yapı Danışmanlık İnşaat Sanayi Ticaret AŞ	250.000,00	250.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin 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, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali 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.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla düzenlemeler yapılmıştır.

Bu kapsamda İdarenin iç kontrol sistemi değerlendirilmiştir.

Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı ilk olarak, 2009-2011 Yılı Çekmeköy Belediyesi Haziran 2009 yılında hazırlanmıştır. 02.12.2013 tarihli ve 10775 sayılı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum konulu Hazine ve Maliye Bakanlığı Genelgesi yayımlanmış olup bu Genelge doğrultusunda 2015-2016 Yılı İç Kontrol Eylem Planı yürürlüğe konulmuştur. 2015 yılı uygulama sonuçlarını görmek amacıyla İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu hazırlanmıştır. 2017-2018 Yılı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı 21.06.2017 tarihli ve 167 sayılı Başkanlık Oluru ile yürürlüğe konulmuştur. 2017 yılı uygulama sonuçlarını görmek amacıyla Haziran 2018 ve Ocak 2018 tarihinde İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu hazırlanmıştır.

İdarede risk kültürü oluşturmak, stratejik hedeflere odaklı süreç bazlı risk yönetimi oluşturmak, ISO (Uluslararası Standartlar Kurumu) 9001:2015 Kalite Yönetim Sistemi, ISO 10002:2015 Müşteri Memnuniyeti ve Şikâyetleri Yönetim Sistemi, ISO 14001:2015 Çevre Yönetim Sistemi, OHSAS (İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetimi Sistemleri) 45001:2018 İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetim Sistemi, ISO 27001 Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemi standartlarına ilişkin risklerin de etkin şekilde yönetilmesini sağlamak amacıyla 2018 yılında Kurumsal Risk Yönetim Sistemi Kurulmasına İlişkin Eğitim ve Danışmanlık Hizmet Alımı İşi yapılmıştır. Bu kapsamda, File Maker Programında oluşturulan Risk Tanımlama ve Risk Değerlendirme Formları kullanılarak tüm Müdürlüklerle risk tanımlama ve risk değerlendirme çalışmaları yapılmıştır.

2019 Yılı İç Kontrol Eylem Planı, 02.01.2019 tarihinde Belediye Başkanı tarafından onaylanarak 03.01.2019 tarihli ve 03 sayılı yazı ile uygulanmak üzere tüm Müdürlüklere gönderilmiştir. Ayrıca, bu Eylem Planı 16.01.2019 tarihli ve 17/E.1127 sayılı yazı ile Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderilmiştir.

2019 yılı Ocak ayında 2017-2018 İç Kontrol Eylem Planı uygulama sonuçlarını görmek için İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu hazırlanmıştır. 2019 Yılı İç Kontrol Eylem Planı için Haziran ayında ve 2020 Ocak ayında İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu hazırlanmıştır.

Belediyede iç kontrol eylem planı, SGM.FR.06 (Strateji Geliştirme Müdürlüğü Kalite Yönetim Sistemi Formu) Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Hazırlama Sürecine göre hazırlanmakta ve Başkanlık Makamının onayı ile uygulamaya konulmakta ve SGM.SR.28 (Strateji Geliştirme Müdürlüğü Kalite Yönetim Sistemi Süreci) İç Kontrol Sistemi İzleme ve Değerlendirme Süreci ve SGM.RH.02 (Strateji Geliştirme Müdürlüğü Kalite Yönetim Sistemi Rehberi) İç Kontrol İzleme ve Değerlendirme Rehberine göre izlenmektedir. İç kontrol eylemleri sorumlu Müdürlükler tarafından Yıllık İş Planlarına işlenmekte ve sonuçları Aylık Faaliyet Raporlarında raporlanmaktadır.

İç kontrol sisteminin durum değerlendirmesi her üç ayda bir yapılan EYS (Entegre Yönetim Sistemi) Yürütme Kurulunda yapılmaktadır. SGM.FR.06 İç Kontrol Sistemi Soru Formları her yıl Müdürlüklere tarafından doldurulmakta ve bu formlar doğrultusunda İç Kontrol Sisteminin mevcut durum değerlendirmesi yapılmaktadır. Her İç Kontrol Eylem Planı için Haziran ve Ocak ayı olmak üzere İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu hazırlanmaktadır. Ayrıca, Kurumsal Risk Yönetim Sistemi çalışmaları SGM.SR.21 Risk Yönetim Sistemi Süreci ve SGM.RH.01 Risk Değerlendirme Rehberine göre yürütülmekte ve her yıl Kurumsal Risk Yönetim Sistemi Değerlendirme Raporu hazırlanmaktadır.

Bununla birlikte, stratejik plan, İdarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır. İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlanmıştır.

İdarede veri kayıt ve dosyalama sistemi bulunmaktadır. Mevcut bilgi yönetim sistemleri bilgi güvenliğini ve yedekleme gerekliliklerini sağlayacak şekilde kurulmuştur. Üst yönetici ve harcama birimleri iç kontrol güvence beyanını imzalamışlardır.

İdareye ihdas edilmiş iç denetçi kadrosu bulunmadığından, iç denetçi istihdam edilmemiş ve iç denetim birimi kurulmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: İdareye Bağışlanan ve Yol Bakım ve Onarımında Kullanılan Asfaltın Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından alınan karar uyarınca ilçe belediyelerinin sorumluluğundaki yolların bakımında ve onarımında kullanılmak üzere İBB tarafından yapılan ve İdarece bu amaçla kullanılan asfalt hibesinin 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 “Taşınırın kaydı” başlıklı 12’nci maddesinde, kamu idarelerince bütün taşınırın ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınmasının esas olduğu belirtilmiş ve önceki yıllardan devren gelen taşınır ile içinde bulunulan yılda herhangi bir şekilde edinilen veya elden çıkarılan taşınırın 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 taşınırın bağış ve yardımda bulunan tarafından ispat edici bir belge ile değeri belirtilmiş ise bu değer üzerinden kayıtlara alınacağı;

Hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Bağış ve yardımlar" başlıklı 17'nci maddesinde de; 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 ödeneye ekleneceği, yoksa bütçede öngörülen tertibe ödenek yazılarak tahsis amacına uygun harcanacağı;

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 ifade edilmiştir.

İdarenin Fen İşleri Müdürlüğünden alınan resmi yazıda; söz konusu hibe asfaltın 3758 ton ve 1.969.385,69 TL bedellik kısmının 2020/627302 ihale kayıt numaralı "2021 Yılı Asfalt

Kaplama İşi” kapsamında, 1.287 ton ve 674.454,33 TL bedellik kısmının ise bizzat İdare tarafından serildiği ifade edilmiştir.

Ancak yapılan incelemede; İBB tarafından 28.06.2021 tarih ve 461 sayılı Meclis Kararı uyarınca yapılan ve İdarece 08.07.2021 sayılı ve 69 sayılı Çekmeköy Belediyesi Meclis Kararı ile kabul edilen 5045 ton ve 2.643.840,02 TL bedelli asfalt hibesinin muhasebe kayıtlarına alınmadığı anlaşılmıştır.

Hâlbuki 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 ilgili varlık hesabına aktarılmalıdır. Ancak İdare tarafından söz konusu kayıtlar gerçekleştirilmemiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Belediyeye hibe edilen asfalt bedelinin ilgili varlık hesabına alınarak 2021 yılına ait amortisman işlemlerinin tamamlandığı ifade edilmiştir.

Ancak söz konusu düzeltme işlemleri 2022 yılında gerçekleştirildiğinden İdarenin 2021 yılı bilançosunda 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile faaliyet sonuçları tablosunda 600-Gelirler Hesabı 2.643.840,02 TL eksik görünmektedir.

Sonuç olarak, hibe alınan asfaltın mevzuatında belirtilen şekilde muhasebe kayıtlarına alınması ve mali tablolara yansıtılması gerekmektedir.

BULGU 2: İdarece Katma Değer Vergisi Dâhil Olarak Tahsil Edilen Mal ve Hizmet Bedellerinin Tamamının İdarenin Faaliyet Gelirlerine Kaydedilmesi

İdare tarafından 2021 yılı içinde üretilen mal ve hizmetlerin satışlarından KDV dâhil olarak tahsil edilen tutarlardan vergiyi oluşturan kısmının ayrıştırılmadığı, böylelikle genel bütçe geliri olan söz konusu vergi tahsilatlarının ilgili hesapta izlenmeyerek idarenin faaliyet geliri olarak muhasebeleştirildiği görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun “Verginin konusunu teşkil eden işlemler” başlıklı 1'inci maddesinde; Türkiye'de yapılan ticari, sınai, zirai faaliyet ve serbest meslek faaliyeti çerçevesinde yapılan teslim ve hizmetler ile diğer faaliyetlerden doğan teslim ve hizmetlerin katma değer vergisine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun'un "Vergiyi Doğuran Olay" başlıklı 10'uncu maddesinde ise, vergiyi doğuran olayın; mal teslimi ve hizmet ifası hallerinde, malın teslimi veya hizmetin yapılması anında meydana geleceği belirtilmiştir.

İdare her ne kadar kurumsal olarak katma değer vergisi mükellefi olmasa da, Kanun'da belirtilen faaliyetleri kendi bünyesinde yapmış olması durumunda söz konusu faaliyetler açısından vergi mükellefiyeti kurulacaktır.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 293'üncü maddesinde, 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının teslim edilen mal veya ifa edilen hizmetler üzerinden hesaplanan katma değer vergisi tutarları ile bu tutarlardan mahsup edilen ve ödenen tutarların izlenmesi için kullanılacağı,

294'üncü maddesinde ise;

- İdarenin sattığı mal ve hizmet karşılığı olarak katma değer vergisi tutarı da dâhil olmak üzere yapılan tahsilat tutarlarının 100-Kasa Hesabına veya 102-Banka Hesabına borç, tahsil edilen katma değer vergisinin 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabına, Katma Değer Vergisi hariç tutarın ise 600-Gelirler Hesabına alacak, diğer taraftan katma değer vergisi tutarı da dâhil olmak üzere yapılan tahsilat toplamının 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği,

- Ay sonlarında, hesaplanan katma değer vergisi hesabının alacak bakiyesi, devreden katma değer vergisi hesabı ile indirilecek katma değer vergisi hesabının borç bakiyeleri toplamından fazla ise, söz konusu farkın 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

İdarenin ücret tarifesinde kültür merkezi-nikâh salonu kiralama, ağaç kesimi, ağaç budama, greyder-kamyon kiralama gibi çok sayıda hizmet için ücret tarifesinde KDV dâhil olarak tutar belirlenmiştir. Yani bir başka ifadeyle, İdare tarafından mal veya hizmet karşılığı olarak tahsil edilen bedellerin içerisinde KDV'de yer almaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin 2021 yılı içerisinde sunduğu ve KDV'den istisna olmayan çeşitli hizmetler ile şartname, basılı evrak ve form satışı sonucunda katma değer vergisi dâhil olmak üzere tahsil ettiği toplam tutarın 92.115.820,42 TL olduğu, bu nedenle yıl içerisinde 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabında 14.051.565,8 TL izlenilmesi gereken sadece

4.096.433,21 TL'lik tutarın kaydedildiği, böylelikle 9.955.131,59 TL'lik verginin 600-Gelirler Hesabına dâhil edilerek 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına aktarılamadığı anlaşılmıştır.

Aşağıdaki tabloda İdarenin sattığı mal ve hizmet karşılığı olarak KDV dâhil olarak tahsil ettiği tutarların türlerine göre dağılımı gösterilmiştir.

Tablo 8: Hizmet Gelirinin Türlerine Göre Dağılımı

Hesap Kodu	Hizmet Türü	Tahsilat (TL)
03.01.01	Mal Satış Geliri	18.058,50
03.01.02.02	Muayene, Denetim ve Kontrol Ücretleri	131.264,69
03.01.02.51	Çevre ve Esenlik Hizmetlerine İlişkin Gelirler	27.659,55
03.01.02.99	Diğer Hizmet Gelirleri	91.938.837,68
	KDV'den İstisna Olmayan Gelir Toplamı	92.115.820,42

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, Katma Değer Vergisi dâhil olarak tahsil edilen mal ve hizmet bedellerinden KDV'nin ayrımının yapılarak 391- Hesaplanan KDV hesabına alınması için gerekli çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir. Ancak, bahse konu düzeltici kayıtlara 2022 yılında başlanmış olup 2021 yılına ilişkin herhangi bir düzeltme kaydı gerçekleştirilmediğinden KDV dâhil olarak satışı yapılan mal ve hizmetlerden tahsil edilen tutarların tamamının 600-Gelirler Hesabına kaydedilmesi sonucunda, İdarenin 2021 yılı bilançosunda 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı 9.955.131,59 TL eksik, faaliyet sonuçları tablosunda 600-Gelirler Hesabı ise 9.955.131,59 TL fazla tutarda yer almıştır.

Sonuç olarak; İdare tarafından üretilen mal ve hizmetlerin satış bedellerinden KDV'nin ayrıştırılması ve ilgili hesaplarda izlenilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Olarak Belediye Şirketine Hakedişlerin Eksik Ödenmesi

696 sayılı KHK kapsamında Belediye şirketinde istihdam edilmeye başlanan işçiler için Şirkete ödenmesi gereken hakedişlerin, SGK primi ve vergi tutarı kadar eksik ödendiği, dolayısıyla şirket tarafından söz konusu yükümlülüklerin ilgili kurumlara zamanında ödenemeyerek biriktiği, bunun sonucunda ise söz konusu borçların yapılandırılarak zamlı bir şekilde ödendiği 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.

İdarenin kendi şirketlerinden temin ettikleri personele yönelik olarak yaptıkları ödemeler; net ücret, bireysel emeklilik kesintisi ve icra kesintisi toplamından oluşmakta, hakedişin gider kalemlerinden olan SGK primleri ve vergi tutarları ise zamanında ödenmemektedir. Söz konusu ödeme usulü nedeniyle Şirket bu personelin SGK primleri ile ücretlerinden kesilen gelir ve damga vergisini alacaklı kurumlara zamanında ödeyememekte, bu nedenle söz konusu borçlara gecikme zammı işlemektedir. Bu borçlar nihayetinde İdare tarafından ödenmekte ve bu nedenle İdare bütçesine ek yük binmektedir.

Söz konusu denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 696 sayılı KHK kapsamında Belediye şirketinde istihdam edilmeye başlanan işçilerle ilgili net ücret, bireysel emeklilik kesintisi ve icra kesintisi yanında her ay sonu SGK ödemelerinin İdare tarafından yapılmakta olduğu ve Şirkete ait SGK borcu olmadığına dair bilginin ibraz edilen belgelerden görülebileceği; ancak, vergi borçları ile ilgili plan dahilinde ödemelere başlanacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, bütçelerin stratejik plan ve performans programına dayanılarak hazırlanması, planlamanın daha etkin bir şekilde gerçekleştirilmesine olanak sağlayacak ve kaynakların daha etkin yönetilmesine yardımcı olacaktır. 5018 sayılı Kanun ile kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması amaçlanmaktadır. Tüm bu hususlar birlikte değerlendirildiğine İdare tarafından Şirkete ödenmesi gereken personel hizmeti 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 kalem olanlarından SGK primi ve çeşitli vergi tutarlarının dâhil edilerek ödenmesi gerekmektedir. Böylece alacaklı kamu idarelerine ödenmesi gereken söz konusu kalemler zamanında ödenerek İdare bütçesine gecikme zammı-faizi gibi ek yük binmeyecek, İdare varlıklarını daha etkin yönetebilecek ve kamu kaynaklarının daha ekonomik ve verimli bir şekilde kullanımı sağlanabilecektir.

BULGU 2: Bazı Yapım İşlerinde “İnşaat Sigortası (Bütün Riskler)” Poliçesinde Yüzde İkidan Fazla Muafiyet Uygulanması

Bazı Yapım İşlerinin “İnşaat Sigortası (Bütün Riskler/All Risk)” poliçelerindeki kimi risk unsurlarına %2 (yüzde iki)’den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “İş ve işyerinin sigortalanması” başlıklı 9’uncu maddesine göre; yapım işlerinde yüklenicinin ihale dokümanında belirtilen süre ve şartlara uygun olarak iş yerlerindeki her türlü araca-gerece, malzemeye ve oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı sigorta yaptırması zorunludur.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması” başlıklı 9’uncu maddesine göre; sigorta poliçesinde tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami %2’dir. Deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranı azami %20’dir. Bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmaz. Muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanması yüklenicinin sorumluluğundadır.

Yapılan incelemede; aşağıdaki tabloda bazı risk unsurlarına %2’den fazla muafiyet uygulanan yapım işleri inşaat sigortası poliçe bilgileri örnek mahiyetinde sunulmuştur:

Tablo 9: Yapım İşleri İnşaat Sigortası Poliçe Bilgileri

İş/İhale Adı	Yüklenici Firma	İnşaat Sigorta	İnşaat Sigorta Muafiyet Kalemleri ve Oranlar
Basketbol Sahası Yapım İşİ	-Diğer Tabiat Olayları %10 -Yangın Hırsızlık ve Bakım Teminatı Hasarları: %10 -Kazık İksa Hasarları: %20 -Vinçten Düşme, Çarpma ve Halat Kopması: %20 -3. Şahıs Mali Mesuliyet: %10 -Yeraltı Kablolari ve Borular Hasarında: %25

Bordür Tretuvar Bakım ve Onarım İşi	-Diğer Doğal Afetler: %10 -Bakım-Yangın:%10 -Hırsızlık:%10 -Diğer Hasarlar: %10
Okul Binası İnşaatı (İkmal İnşaatı)	-Diğer Hasarlar: %10 -3. Şahıs Mali Mesuliyet: %10 -Hırsızlık: %10 -Yangın:%10 -Diğer Doğal Afet: %10

İnşaat Sigortası poliçesinde muafiyet oranlarının %2 (yüzde iki)'lik orandan fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Yüklenici, olağanüstü hallerin/doğal afetlerin iş yerlerinde ve yapılan işlerde meydana getireceği zararlar için idareden bir bedel isteyememektedir. Ancak bu zararlardan meydana gelecek gecikmeler için idarece yükleniciye gerekli ek süre verilmektedir. İnşaat Sigortasının (Bütün Riskler/All Risk) temel amacı yükleniciyi korumak ve işin zamanında yapılmasını temin ederek, kamu kaynağının kullanımında etkinliği sağlamaktır. Dolayısıyla bu amaç ve yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümleri kapsamında hareket edilmesi hem kamu hizmetinin sürekliliğini sağlayacak hem de istenmeyen risk unsurlarının gerçekleşmesi durumunda sigortacı-sigortalı-idare ve üçüncü kişiler arasında oluşabilecek hukuki ve mali ihtilafları önleyecektir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; devam eden işler ile ilgili “İnşaat Sigortası (Bütün Riskler/All Risk)” poliçelerinin bulgu kapsamında düzeltilmeye başlandığı, bu bağlamda bazı poliçelerin de düzeltildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; ilgili mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere yapım işlerinin İnşaat Sigortası (Bütün Riskler/ All Risk) poliçelerindeki bazı risk unsurlarına azami %2 muafiyet uygulanmalıdır.

BULGU 3: Revize Birim Fiyat Uygulamasına İlişkin Hükümlerin Tam Olarak Yerine Getirilmemesi

İdare tarafından iş kalemi miktarlarının değişmesi sonucunda ortaya çıkan revize birim fiyat uygulamasına ilişkin güncel mevzuat hükümlerine yüklenici ile yapılan sözleşmelerde yer verildiği ancak uygulamaya eski düzenleme ile devam edildiği görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin “Yapım işlerinde iş kalemi miktarının değişmesi” başlıklı 52'nci maddesinde; birim fiyatlı işlerde herhangi bir iş kaleminin (sözleşmede yer alan ya da

yeni fiyatla sözleşmeye dâhil olan iş kalemi) miktarında, işin devamı sırasında sözleşmesinde yer alan iş kalemi için sözleşmede belirtilen iş kalemi miktarında; yeni fiyatla sözleşmeye dâhil edilen iş kalemi için ise yeni fiyat oluşturulurken projesine göre tespit edilip idare tarafından onaylanan iş kalemi miktarında %20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve bu toplam artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin yüzde 1'ini geçmesi halinde, artışın sözleşme bedeli içindeki payı nispetinde ilgili iş kalemine ait birim fiyatın revize edileceği ve bu iş kaleminin yüzde yirmi artışı aşan kısmına revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılacağı ifade edilmiştir.

Söz konusu Tebliğe 30.09.2020 tarihinde eklenen ve 20.10.2020 tarihinde yürürlüğe giren 52.2'nci maddede ise 52.1'inci madde uyarınca hesaplanan revize birim fiyatın, o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak (%25 oranında kar ve genel gider dâhil) hesaplanan birim fiyatı geçemeyeceği ve iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçlerin bulunmaması halinde ise, bu fiyat Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22'nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları dikkate alınarak hesaplanacağı belirtilmiştir.

Yine Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 28.2'nci maddesinin 24.1 numaralı dipnotunda aynen;

“ ...

(2) Teklif birim fiyat sözleşmelerde madde metni aşağıdaki şekilde düzenlenecektir;

“28.2.İş kalemi miktarının değişmesi

28.2.1. Herhangi bir iş kaleminin (sözleşmede yer alan ya da yeni fiyatla sözleşmeye dâhil olan iş kalemi) miktarında, işin devamı sırasında sözleşmesinde yer alan iş kalemi için sözleşmede belirtilen iş kalemi miktarında; yeni fiyatla sözleşmeye dahil edilen iş kalemi için ise yeni fiyat oluşturulurken projesine göre tespit edilip idare tarafından onaylanan iş kalemi miktarında % 20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve toplam artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin yüzde 1'ini geçmesi halinde, artışın sözleşme bedeli içindeki payı nispetinde ilgili iş kalemine ait birim fiyat aşağıda gösterildiği şekilde revize edilir ve bu iş kaleminin yüzde yirmi artışı aşan kısmına revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılır.

$$R = F \times [1 - (A \times F) / S]$$

$$S = \text{Sözleşme bedeli (TL),}$$

$$F = \text{İş kaleminin birim fiyatı (TL /),}$$

$A = \text{İş kaleminde meydana gelen artış miktarı (Adet, mt, m}^2 \text{ vb.)}$,

$R = \text{Revize birim fiyat (TL /)}$.

28.2.2. (28.2.1) maddesi uyarınca hesaplanan revize birim fiyat, o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak (%25 oranında kâr ve genel gider dahil) hesaplanan birim fiyatı geçemez. İş kalemine ait resmi analiz ve rayiçlerin bulunmaması halinde ise, bu fiyat Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22 nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları dikkate alınarak hesaplanır.”

İfadesi yer almaktadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22’nci maddesi ise sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının nasıl tespit edilmesi gerektiğini açıklamaktadır. Bir başka deyişle “yeni birim fiyat” kavramının uygulamada nasıl yapılması gerektiğini tarif etmektedir. Söz konusu maddede kısaca, madde metinde sayılan sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden birine yine madde metninde sayılan rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanarak yeni birim fiyatın tespit edileceği düzenlenmiştir.

Söz konusu mevzuat hükümlerine göre, yapım işlerinde bir iş kalemi miktarında %20’yi aşan artışın meydana gelmesi ve bu artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin %1’ni geçmesi halinde iş kaleminin fiyatı mevzuatta yer alan formül ile revize edilecek ve %20’lik artış miktarını aşan kısma bu revize edilmiş fiyattan ödeme yapılacaktır. Ancak söz konusu bu revize birim fiyat o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak (%25 oranında kâr ve genel gider dâhil) hesaplanan birim fiyat ile kıyaslanacak ve düşük olan tutar üzerinden ödeme yapılacaktır. Ayrıca o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçlerin bulunmaması halinde ise yeni birim fiyat tespit edilecek ve söz konusu bu fiyat ile revize birim fiyat kıyaslanarak düşük olan tutar üzerinden ödeme yapılacaktır.

Yapılan incelemede;

- 2021/61297 ihale kayıt numaralı “Bordür ve Tretuvar, Prestij Yol Yapım” işinde “15.435.1203/A” poz numaralı “20x20X50 cm Boyutlarında Dolomit Dokulu Mineral Yüzeyle Yatık Yol Bordürü Döşenmesi” ve “15.120.1001” poz numaralı “Makine ile Yumuşak ve Sert Toprak Kazılması”

-2020/650185 ihale kayıt numaralı “Camii ve Kuran Kursu Bakım ve Onarımı” içinde “İNŞT.034” poz numaralı “%100 Yerli Yün, 12-13 Mm Yüksekliğinde, 332.800 İlmek/M2, 4000 Gr/M2 Halı Kaplaması Yapılması”

İş kalemlerinde revize birim fiyat hesaplanmasını gerektirecek şekilde artışlar meydana gelmiştir.

Aşağıdaki tabloda söz konusu iş kalemlerine ilişkin ayrıntılı bilgi verilmiştir:

Tablo 10: Revize Birim Fiyat Uygulanan İş Kalemlerine İlişkin Örnekler

Poz No	İşin Tanımı	Birimi	Sözleşme Miktarı	Toplam İmalat Miktarı	Sözleşme Birim Fiyatı (TL)	Yaklaşık Maliyeti (TL)	Ödeme Yapılan Fiyat (Revize) (TL)
15.435.1203/A	20x20X50 cm Boyutlarında Dolomit Dokulu Mineral Yüzeyle Yatık Yol Bordürü Döşenmesi	MT	1.000,00	1.786,61	65,00	49,90	63,76
İNŞT.034	“%100 Yerli Yün, 12-13 Mm Yüksekliğinde, 332.800 İlmek/M2, 4000 Gr/M2 Halı Kaplaması Yapılması	M ²	850,00	1.378,630	413,50	246,58	312,42
15.120.1001	Makine ile Yumuşak ve Sert Toprak Kazılması	M ³	2.388,00	5.582,47	52,00	46,20	48,45

İdare tarafından söz konusu iş kalemlerinin fiyatları yukarıda yer verilen formül ile revize edilmiş ve doğrudan formül üzerinden tespit edilen fiyattan ödeme yapılmıştır. Söz konusu bu revize birim fiyatlar o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyat ile kıyaslanmamıştır. Ayrıca resmi analiz ve rayiçleri bulunmayan iş kalemlerine yeni birim fiyat tespit edilmemiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından;

-Bazı işlerin yıllara yaygın nitelikli olması nedeni ile revize fiyata esas olacak iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler konusunda hangi dönemlerin dikkate alınması gerektiği hususunun tam olarak netleştirilemediği, örneğin iş kaleminin revize birim hesabına konu edildiği ilk hakediş yılının mı yoksa işin bitirildiği yılın mı resmi rayiçlerinin kullanılacağı hususunun tam olarak bilinmediği,

-Resmi analiz ve rayiçleri olan bir iş kaleminin fiyatının revize edilmesi gerektiğinde ise resmi rayiç fiyatlarının “uygulama ayına” güncellenmesi gerekip gerekmediği konusunda tereddütler yaşandığı,

-Yine iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçlerin bulunmaması halinde ise Yapım işleri Genel Şartnamesi'nin 22/3-ç maddesi gereği olarak ticaret ve/veya sanayi odalarından fiyat bilgisi istenildiği ancak temin edilemediği,

-Belirtilen bu sebeplerden dolayı uygulamaya eski haliyle devam edildiği söz konusu hususların açıklığa kavuşması halinde gerekli işlemlerin tesis edileceği,

İfade edilmiştir.

İdare bulgu konusu hususla ilgili olarak tereddüt edilen durumları bildirmiş ve söz konusu durumlar nedeniyle yeni mevzuatın uygulanamadığını belirtmiştir.

İdare ilk olarak resmi analiz ve rayiçler konusunda hangi dönemlerin dikkate alınması gerektiği hususunda tereddüt yaşadığını, bu nedenle yeni mevzuatın uygulanamadığını beyan etmiştir. İdarelerce ihale yılının mı yoksa uygulama ayına ait içinde bulunulan yılın mı rayiçlerinin kullanılacağı konusunda tereddütler yaşanmaktadır. Ancak, bahse konu düzenlemenin getiriliş amacının kamu kaynağını korumak olduğu düşünüldüğünde ihale tarihine ait yılın resmi analiz ve rayiçlerinin kullanılmasının kamunun menfaatine olacağı açıktır.

İdarenin yaşadığı bir diğer tereddüt ise revize birim fiyata konu iş kaleminin resmi analiz rayiçlerinin uygulamaya ayına ait endekslerle güncellenip güncellenmemesi hususudur. Ancak, revize birim fiyata ilişkin düzenlemelerde güncelleme ile ilgili herhangi bir hüküm mevcut olmamakla beraber güncelleme hususu ihale mevzuatımızda sadece yaklaşık maliyet ile kesin teminat ve ek kesin teminatın için getirilmiş bir müessesedir. Ayrıca İdarelerce yayımlanan resmi analiz ve fiyatlar bir yıllık dönemi kapsamaktadır. Nitekim birim fiyat listelerinin yılın tamamında geçerli olmak üzere saptandığının sabit olduğu Sayıştay Temyiz Kurulunun 07.04.2021 tarih ve 49328 sayılı Kararı'nda da ifade edilmiştir. Bu nedenle revize birim fiyata esas resmi analiz ve rayiçlerin uygulama ayı endeksleri ile güncellenmemesi gerekmektedir.

Yine İdare tarafından resmi analiz ve rayiçlerin bulunmadığı durumda rayiç tespiti için ilgili odalardan fiyat bilgisi edinilemediği belirtilmiştir. Ancak, İdare tarafından söz konusu

duruma örnek teşkil etmek üzere cevap ekinde gönderilen bilgi belgeler incelendiğinde Oda Muamelat Yönetmeliği'ne aykırı hususlardan dolayı ilgili odaların fiyat bilgisi vermediği görülmüştür.

Şöyle ki, 12.09.2005 tarih ve 25934 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Oda Muamelat Yönetmeliği'nin 38'inci maddesinde “ (...) *Proforma faturalar ile birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalar alım satım akdi hukuken gerçekleşmediğinden onaylanmaz. Ancak, birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalarda işin tamamının belirtilmesi halinde bu faturaların onaylanması mümkündür. Ayrıca, sadece montaj, işçilik veya nakliye bedeli için düzenlenen faturalar ile malzeme fiyatı, işçilik, nakliye ve montaj bedeli dâhil olarak düzenlenen faturalar, fiyat tespiti usullerinin uygulanmasına imkân vermediğinden onaylanmaz(...)*” düzenlemesine yer verilmiştir.

Bu düzenlemeye göre proforma faturaların alım satım akdinin gerçekleşmemiş olması; malzeme fiyatı, işçilik, nakliye ve montaj bedeli dâhil olarak düzenlenen faturaların ise fiyat tespiti usullerinin uygulanmasına imkân vermemesi nedeni ile onaylanmayacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından proforma faturalar ile malzeme ve işçilik bedeli dâhil olarak düzenlenen faturaların onaya gönderildiği veya doğrudan analiz yapılmadan malzeme fiyatının sorulduğu anlaşılmıştır. Oda Muamelat Yönetmeliği'nin 38'inci maddesi hükümlerine uygun olarak hareket edilmesi halinde bahse konu sorunun ortadan kalkacağı düşünülmektedir.

Sonuç olarak, revize birim fiyat uygulamasında İdare tarafından güncel mevzuat hükümlerine uygun bir şekilde hareket edilmesi İdarenin yararına olacaktır.

BULGU 4: Belediye Şirketinin Fuzuli Şağil Durumunda Olduğu Belediye Taşınmazlarını Üçüncü Kişilere Kiraya Vermesi

İdare taşınmazlarından bazılarının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamı dışında, kira sözleşmesi olmadan Şirket tarafından kullanıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Kanun'un 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 hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesine göre; devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazları, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanun kapsamında oluşan komisyon tarafından tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz. Ecrimisil fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmez ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edilir.

Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; Belediye mallarına karşı suç işleyenlerin Devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hükmü yer almaktadır.

Söz konusu mevzuata göre; belediye taşınmazlarının üçüncü kişilerce kullanımının 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabi olduğu ve usul dışı kullanımların ecrimisil ve tahliye yaptırımıyla karşılaşacağı belirtilmektedir.

Yapılan incelemede; Şirket tarafından 31.12.2021 tarihi itibarıyla İdareye ait üç adet taşınmazın ecrimisil karşılığı kullanıldığı tespit edilmiştir. Bu taşınmazlara ilişkin icmal aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo 11: Şirket Tarafından Ecrimisil Karşılığında Kullanılan Taşınmazları Gösterir İcmal

Sıra No	Konum	Taşınmaz Sahibi	Taşınmazın Kullanım Amacı	2019 Tahakkuk Eden Ecrimisil Bedeli (TL)	2020 Tahakkuk Eden Ecrimisil Bedeli (TL)	2021 Tahakkuk Eden Ecrimisil Bedeli (TL)	Taşınmaz Kullanım Başlangıç Yılı
1	İnönü Caddesi/ F22d25a3c Parsel/883 Ada	Çekmeköy Belediyesi	Lunapark	157.725,24	176.652,24	99.172,56	2016
2	Piri Reis Caddesi/3946	Çekmeköy Belediyesi	Kafe	56.591,04	63.381,96	35.582,64	2017
3	Demet Sokak Mecidiye Park	Çekmeköy Belediyesi	Büfe	8.031,48	8.995,20	5.049,90	2014

Bununla birlikte, fuzuli şagil konumunda bulunan Şirketin, Belediyeye ödediği ecrimisil bedellerinden daha fazla bedellerle taşınmazları üçüncü kişilere kiraladığı da görülmüştür. 31.12.2021 tarihi itibarıyla, Şirketin, üçüncü kişilere, Lunaparkı aylık 34.035,00 TL, Kafeyi aylık 24.072,00 TL, Büfeyi ise aylık 944,00 TL bedelle kiraladığı tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bulguda bahsi geçen hususlar ile ilgili gerekli çalışmalara başlandığı bildirilmiştir.

Netice olarak, 2886 sayılı Kanun hükümlerine uygun olmadan yukarıda belirtilen taşınmazları fuzuli şağil olarak kullanan Şirketin, bu taşınmazları üçüncü kişilere ecrimisil bedelinden daha yüksek kiraya vermesinin, taşınmazların etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılmasına engel olduğu ve mevzuata aykırı hareket edildiği düşünülmektedir.

BULGU 5: İdareye Tahsis Edilen Taşınmazın Amacı Dışında Kullanılması

Hazine tarafından İdareye ticari amaçla kullanılmamak şartıyla park, dinlenme, sosyal tesis ve piknik yeri olarak kullanılmak üzere tahsis edilen taşınmazın bir bölümü üzerinde, İdare tarafından bağış yoluyla sosyal tesis adı altında yapı yaptırılarak Belediye şirketinin kullanımına bırakıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde kamu idarelerinin 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 edebileceği ve tahsis edilen taşınmazın amacı dışında kullanılmayacağı ifade edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin ikinci fıkrasında; kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazların, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "İşgallere karşı koruma" başlıklı 8'inci maddesinde adına tahsis yapılan kamu idaresinin tahsisli taşınmazın işgal ve tecavüzlere karşı korunması ile ilgili her türlü tedbiri almak, işgal ve tecavüz halinde yasal yollara başvurmak ve durumu; Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler için defterdarlık veya mal müdürlüklerine, diğerlerinde taşınmaz maliki kamu idaresine bildirmek zorunda olduğu belirtilmiştir.

İdare tarafından, Çekmeköy İlçesi Merkez Mahallesinde bulunan mülkiyeti Hazineye ait ve 1/1000 ölçekli Çekmeköy Revizyon Uygulama İmar Planı Tadilatında belediye kentsel rekreasyon alanında kalan 21.864,11 metrekare alanlı 3946 parsel sayılı taşınmaz için park, dinlenme, sosyal tesis, piknik yeri gibi bölge halkının ihtiyaçları doğrultusunda plan fonksiyonuna uygun kullanılmak üzere 2015 yılında Hazineden tahsis talebinde bulunulmuştur.

Hazine tarafından söz konusu taşınmazın ticari amaçla kullanılmaması, üçüncü kişilere ticari ya da gayri ticari amaçla kullandırılmaması-devredilmemesi, tahsisli idarenin ilgili mevzuatı ile belirlenen ve alınması zorunlu gelirler dışında her ne ad altında olursa olsun herhangi bir ücret alınmayarak kamunun bedelsiz kullanımına açık tutulması, tahsisli idare tarafından tahsis amacına uygun kullanım nedeniyle ticari amaca yönelik ünitelerin söz konusu ve zorunlu durumunda ise Hazine Taşınmazları İdaresi Hakkında Yönetmelik'in 67, 70 ve 73/A maddelerine göre işlem yapılması şartıyla İdareye 2 yıl süreli olarak ön tahsis işlemi yapılmıştır.

Söz konusu 2 yıllık ön tahsis sürecinde; İdare tarafından şartlı bağış yoluyla 680 metrekare kapalı kullanım alanına sahip bir taşınmaz inşa ettirilerek sosyal tesis olarak kullanılmak üzere Belediye adına kesin tahsisinin yapılması Hazineden talep edilmiş ve bunun üzere 2017 yılında Hazinece ön tahsis işlemi kesin tahsise dönüştürülmüştür.

Yapılan incelemede; söz konusu 680 metrekare kapalı kullanım alanına sahip sosyal tesis olarak adlandırılan taşınmazda 2017 yılından bu yana Belediye şirketinin işgalci olarak görüldüğü ve İdareye söz konusu işgal nedeniyle toplam 154.469,94 TL ecrimisil ödediği, ancak fiili olarak yerinde yapılan incelemelerde söz konusu yerin Belediye şirketi ile üçüncü bir kişi arasında düzenlenen kira sözleşmesine istinaden 2017 yılından beri üçüncü kişi tarafından Hazine izni alınmadan restoran-kafe olarak işletildiği anlaşılmıştır.

Tahsisli taşınmazın işgal ve tecavüzlere karşı korunması ile ilgili her türlü tedbiri almak, işgal ve tecavüz halinde yasal yollara başvurmak ve durumu; Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler için defterdarlık veya mal müdürlüklerine, diğerlerinde taşınmaz maliki kamu idaresine bildirmek kendisine taşınmaz tahsis edilen idarenin görevidir.

Ancak, İdare tarafından söz konusu önlemler alınmadığı gibi Hazineye ait tahsisli taşınmazın üzerinde sosyal tesis olarak kullanılmak üzere yapı yaptırıldığı, ancak söz konusu yapının İdarece sosyal tesis olarak kullanılmadığı, yapı ile ilgili işlemlerin tasarruf hakkının zımnen Belediye şirketine bırakıldığı ve böylelikle söz konusu yerin Hazine izni alınmadan Belediye şirketi tarafından üçüncü kişilere restoran-kafe olarak kiralanmasına olanak sağlandığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından bulguda bahsi geçen hususlar ile ilgili gerekli çalışmalara başlanıldığını ifade edilmiştir. Ancak, İdare tarafından söz konusu çalışmalara ilişkin herhangi bir kanıtlayıcı belge sunulmamıştır.

Sonuç olarak, İdare tarafından söz konusu çalışmaların tamamlanarak ilgili taşınmazın amacı dışında kullanılması uygulamasına son verilmeli ve taşınmaz üzerinde meydana gelen işgal vb. durumlara karşı ise gerekli önlemlerin alınarak durumun ilgili idarelere bildirilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Bazı İş Yerleri İçin Eğlence Vergisi Mükellefiyeti Kurulmaması

Belediye sınırları içinde eğlence vergisinin konusuna giren faaliyetleri yürüten işletmelerden bazılarında eğlence vergisi tahakkuk ettirilmediği ve dolayısıyla söz konusu verginin tahsil edilemediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 17'nci maddesinde, bu Kanun'un 21'inci maddesinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinin eğlence vergisine tabi olduğu, Kanun'un 18'inci maddesinde; verginin mükellefinin eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişiler olduğu ifade edilmiştir.

Kanun'un "Matrah" başlıklı 20'nci maddesinde biletle girilen yerlerde, eğlence vergisi hariç olmak üzere bilet bedeli olarak sağlanan gayri safi hasılatın verginin matrahını oluşturacağı hüküm altına alınmıştır. Bu maddenin 3'üncü bendinde ise; "*...Biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, kabare, dansing, bilardo ve masa futbolu salonları gibi eğlence yerlerinde işin mahiyetine göre çalışılan her gün için bu Kanunun 96 ncı maddesine göre tespit edilen miktardır.*" denilerek, madde metninde sayılan yerler için eğlence vergisinin matrahı belirlenmiş olup "Nispet ve miktar" başlıklı 21'inci maddesinde ise biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinin faaliyetlerinin eğlence vergisine tabi olduğu ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediye sınırları içerisinde faaliyeti eğlence vergisinin konusuna giren "*Oyun Makinelerinin İşletilmesi (Playstation Cafe)*" olan 5 işletmenin olduğu ve bu yerlere eğlence vergisi mükellefiyeti tesis ettirilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, 5 adet iş yerinin faaliyete başladığı tarih dikkate alınarak yoklama ile tespitinin yapıldığı ve kayıt altına alındığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin öz gelirlerinden olan söz konusu verginin tahakkuk ve tahsilat oranının yükseltilmesi ve vergi bilincinin oluşturulması adına gerekli çalışmaların yapılarak tarh ve tahakkukların mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Yapı Ruhsatı Aşamasında İdarece Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin Büyükşehir Belediyesine Gönderilmesi

İdarece tahsil edilmesi gereken otopark bedellerinin Büyükşehir Belediyesine aktarıldığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek ve (l) bendinde ise; yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek yetkileri büyükşehir belediyesinin uhdesine bırakılmıştır.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri hüküm altına alınmış ve söz konusu fıkranın (d) bendinde;

"Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, (...)⁽⁵⁾ spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak; bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek." hükmü tesis edilmiştir.

Adı geçen (d) bendinde görülen 5 no.lu dipnotta, 24.12.2020 tarih ve 7261 sayılı Türkiye Çevre Ajansının Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 29'uncu maddesiyle, bu bentte yer alan yer alan "otopark," ibaresi madde metninden çıkarılmış ve bende "ilişkin hizmetler yapmak" ibaresinden sonra gelmek üzere "bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek" ibaresi eklenmiştir.

Kanun hükmünden anlaşılacağı gibi, bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek yetkisi, kanun koyucu tarafından 7261 sayılı Kanun'un 38'inci maddesinde de belirtildiği gibi Kanun'un yayımlandığı tarih olan 30.12.2020'de ilçe belediyelerine verilmiştir.

Diğer yandan, 5216 sayılı Kanun'un "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'inci maddesine 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanun'un 11'inci maddesi ile eklenen son fıkrasında; "İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler tahsil tarihinden itibaren kırkbeş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılır. Büyükşehir belediyeleri bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanır. Bu gelirler bu fıkra da belirtilen amaç dışında kullanılamaz." hükmü yer almakta iken;

30.12.2020 tarihli ve 7261 sayılı Kanun'un 31'inci maddesi ile değişikliğe uğramış ve "İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında bölge otoparkı için gerekli arsa alımları ile inşasında kullanılır. Bu gelirler bu fıkra da belirtilen amaç dışında kullanılamaz." halini almıştır.

Yukarıda yer alan 5216 sayılı Kanun'un 27'inci maddesinin son fıkrasındaki yapılan değişiklik ile büyükşehir ilçe belediyelerine bölge otoparkı yapma yetki ve sorumluluğu ile bağlantılı olarak imar mevzuatı uyarınca tahsil edilen otopark bedellerini tahsil etme yetkisinin de verildiği görülmektedir.

Buna göre, 30.12.2020 tarihi itibarıyla imar mevzuatı uyarınca tahsil edilmesi gereken otopark bedellerinin ilçe belediyelerince toplanması, bu bedellerin ayrı bir hesapta izlenerek yasal faiz işlettilmesi suretiyle nemalandırılması ve biriken tutarların bölge otoparkı yapılması maksadıyla kullanılması görevi ilçe belediyelerindedir.

5216 sayılı Kanun ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 37 ve 44'üncü maddelerine istinaden Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca 22.02.2018 tarih ve 30340 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Otopark Yönetmeliği'nin "Otopark bedelinin tespit, tahakkuk ve tahsili" başlıklı 12'nci maddesinde; otopark bedellerinin tahakkuk ve tahsil esaslarının bu Yönetmelik hükümleri dikkate alınarak ilgili idareler tarafından belirleneceği, otopark bedellerinin kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılacağı, bu hesapta toplanan meblağa yasaların öngördüğü faiz oranının uygulanacağı, otopark bedeli alınan parsellerin otopark ihtiyacının ilgili idarece karşılanmasının zorunlu olacağı, İdarelerce bedel alınmış olan parseller için bölge otoparklarının ruhsat tarihinden itibaren en geç 3 yıl içinde tamamlanmak zorunda olacağı ve diğer teknik detaylara yer verilmiştir.

Ayrıca, Otopark Yönetmeliğinin “İşlemleri devam eden yapılar” başlıklı geçici 3’üncü maddesinin ikinci fıkrasında; *“Bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihten önce; noter onaylı kat karşılığı inşaat sözleşmesi yapılmış olan, mevzuata uygun şekilde yapı ruhsatı başvurusu yapılmış olmasına rağmen idaresince yapı ruhsatı düzenlenmemiş olan ve kamu kurum ve kuruluşlarınca yapım ihale tarihi veya kararı alınmış ya da yapım ihalesi yapılmış olan yapıların ruhsat işlemleri, talep edilmesi halinde 31/12/2021 tarihine kadar 14 üncü madde ile yürürlükten kaldırılan Otopark Yönetmeliğine göre sonuçlandırılır.”*

“Geçiş dönemi” başlıklı geçici 4’üncü maddesinde ise; *“Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten önce veya sonra yapılan yapı ruhsatı başvuruları; talep edilmesi halinde, (Değişik ibare:RG-19/12/2020-31339) 31/3/2021 tarihine kadar bu Yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden önceki Yönetmeliğe göre sonuçlandırılır.”* düzenlemesi yer almaktadır.

Ancak, geçici maddelerin otopark bedellerinin tahsiline ilişkin yetkili idareyi göstermesi gibi bir yönlendirme söz konusu olamaz. Kanun’un emrettiği hükümlerin Yönetmelikle yürürlüğünün esnetilmesi veya yetkili idareyi değiştirmesi de mümkün değildir. Dolayısıyla otopark bedellerinin tahsiline ilişkin olarak 7261 sayılı Kanunun yürürlük tarihi olan 30.12.2020 tarihinden itibaren yetkili idareden kastın büyükşehir ilçe belediyeleri olduğu aşıkardır.

Yapılan incelemede, 30.12.2020 tarihinden sonra tahsilatını İdarenin kendisinin yapması gereken 478.400,00 TL tutarındaki otopark bedelinin Büyükşehir Belediyesine aktarıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; 30.12.2020 tarihinden sonra Belediye adına kayıtlı otopark hesabına yatırılması gerekirken İstanbul Büyükşehir Belediyesine aktarılan otopark bedellerinin Belediye adına kayıtlı otopark hesabına aktarılması için gerekli çalışmalara başlandığı ve yazışmaların yapıldığı bildirilmiştir.

Netice olarak, ilgili tutarların mevzuata uygun olarak Büyükşehir Belediyesinden tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Bazı Binalarda Emlak Vergisinin Hesabında Kalorifer ve Klima Farklarının Vergi Değerine İlave Edilmemesi

Belediye sınırları içinde olup kalorifer veya klima tesisatı bulunan bazı binaların emlak vergisine esas vergi değerleri hesaplanırken kalorifer veya klima tesisatı farklarının

hesaplamaya dâhil edilmediği ve bu nedenle emlak vergisinin eksik tahakkuk ettirildiği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesine göre, Türkiye sınırları içerisinde yer alan binalar bu Kanun hükümlerine göre bina vergisine tabidir. Bina ise Kanun'da, yapıldığı madde ne olursa olsun, gerek karada gerek su üzerindeki sabit inşaatlar olarak ifade edilmiştir.

Söz konusu Kanun'un "Matrah" başlıklı 7'nci maddesinde, bina vergisinin matrahının, binanın bu Kanun hükümlerine göre tespit olunan vergi değeri olduğu belirtilmiştir.

Vergi değeri ise anılan Kanun'un 29'uncu maddesinde;

“ ...

b) Binalar için, Maliye ve Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarınca müştereken tespit ve ilân edilecek bina metrekare normal inşaat maliyetleri ile (a) bendinde belirtilen esaslara göre bulunacak arsa veya arsa payı değeri esas alınarak 31 inci madde uyarınca hazırlanmış bulunan yönetmelik hükümlerinden yararlanılmak suretiyle hesaplanan bedeldir... ” şeklinde tanımlanmıştır.

Kanun'un 29'uncu maddesinde bahsedilen ve 31'inci madde uyarınca hazırlanan Yönetmelik'te; binaların vergi değerlerinin takdirinde şehir ve köylerin tabii, iktisadi ve bölgesel şartlarına göre nazara alınacak piyasa bedeli, maliyet bedeli, kira veya yıllık istihsal değeri gibi normlar ile uyulacak usul ve esaslar belirtilmektedir.

Söz konusu maddede bahsedilen Yönetmelik ibaresi 02.07.2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nin 59'uncu maddesiyle Kanun'a işlenmiş olup eski hali “Tüzük” şeklindedir. Bu kapsamda Bakanlar Kurulunca Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük 15.03.1972 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Emlak Vergine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük'ün “İnşaat maliyet bedelinin hesaplanması” başlıklı 20'nci maddesinde, hesaplanan metrekare normal inşaat maliyet bedeline, ilan olunan bedelde nazara alınmamış ise, kalorifer veya klima tesisatı için %8, asansör tesisatı için ayrıca %6 oranında ilave yapılacağı belirtilmiştir.

Ek olarak 49 Seri no.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nin “Binalarda vergi değerinin hesabı” başlıklı 3.1.2. bölümünde; binaya ilişkin vergi değerinin hesabında Emlak

Vergisi Kanununun 31'inci maddesi uyarınca hazırlanmış bulunan Tüzük (Yönetmelik) hükümlerinden de yararlanılacağı ifade edilmiş olup bina vergi değeri hesabında binanın dıştan dışa yüzölçümü ile bina metrekare normal inşaat maliyet bedellerini gösteren cetvelde yer alan ortalama rakamın çarpılması sonucunda çıkan rakama varsa kalorifer veya klima tesisatı için %8 oranında fark ilave edileceği belirtilmiştir.

Diğer yandan söz konusu Tüzük'ün "Takdire esas" başlıklı 7'nci maddesinde binaların vergi değerinin; kullanılış tarzı, inşaatın nevi ve sınıfına göre takdir olunacağı ifade edilmiş olup, "Binaların inşaat sınıflarına göre ayrımı" başlıklı 10'uncu maddesinde ise, bina sınıfları;

"Binalar, aşağıdaki sınıflara ayrılır:

1 - Lüks inşaat,

2 - Birinci sınıf inşaat,

3 - İkinci sınıf inşaat,

4 - Üçüncü sınıf inşaat,

5 - Basit inşaat,

Bu sınıflama, binanın yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi, kalitesi ve benzeri hususlar nazara alınarak yapılır. İnşaat sınıflarının tayinine esas alınacak nitelikler Maliye Bakanlığınca tespit ve ilan olunur." şeklinde tanımlanmıştır.

Bahse konu 10'uncu maddenin son fıkrasındaki hükme istinaden Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 15.12.1982 tarihli ve 17889 sayılı Resmi 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 de on adet kıstas belirlenmiştir.

Söz konusu cetvele göre lüks inşaat, birinci sınıf inşaat ve ikinci sınıf inşaat sınıfı kapsamına alınacak binaların değerlendirilmesinde ısıtma durumları "klimalı veya kaloriferli" olarak belirtilmiştir. Cetvelin ısıtma ile ilgili bölümüne aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 12: Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvelin Isıtma Şekli ile İlgili Bölümü

Sınıf	Lüks	Birinci Sınıf	İkinci Sınıf	Üçüncü Sınıf	Basit İnşaat
Isıtma	Klima Tesisatlı, Şömineli, Devamlı Sıcak Sulu	Kaloriferli, Şömineli, Devamlı Sıcak Sulu	Kaloriferli, Sıcak Sulu	Kaloriferli, Sobalı	Ocaklı veya Sobalı

Bir başka deyişle bu cetvele göre kaloriferli binaların lüks inşaat, birinci sınıf inşaat ve ikinci sınıf inşaat sınıflarından uygun olanına dâhil edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; emlak vergisine tabi binalardan lüks inşaat, birinci sınıf inşaat ve ikinci sınıf inşaat sınıfında yer alan 2.737 adet binada klima ve kalorifer farkının bina inşaat maliyetine ilave edilmediği görülmüştür.

Aşağıdaki tabloda sınıf bazında klima ve kalorifer farkı dâhil edilmeyen binaların sayıları gösterilmiştir:

Tablo 13: Bina İnşaat Sınıfı Lüks, Birinci Sınıf ve İkinci Sınıf Olduğu Halde Vergi Değerine Kalorifer ve Klima Farkı Dâhil Edilmeyen Mükellef Sayıları

Bina İnşaat Sınıfı	Toplam Mükellef Sayısı	Kalorifer ve Klima Farkı Dâhil Edilmeyen Mükellef Sayısı
Lüks	5.082	27
Birinci Sınıf	23.192	166
İkinci Sınıf	70.651	2.544
TOPLAM	98.925	2.737

İdarenin emlak vergisi mükellef listesine göre İdare sınırları içerisinde bina inşaat sınıfı lüks ve birinci sınıf olduğu halde kaloriferli veya klimalı olmayan binalar bulunmaktadır. Günümüzde lüks ve birinci sınıf binaların ısıtma durumunun sobalı olmayacağı değerlendirilmektedir. Yine ikinci sınıf binaların da ısıtma durumu “Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvele göre kaloriferlidir. Ancak İdare kayıtlarına göre İdare sınırları içerisinde ikinci sınıf olduğu halde kaloriferli olmayan 2.544 adet bina bulunmaktadır.

Bu durum bazı binaların kaloriferli olduğu halde vergi değerine kalorifer farkının eklenmeyerek, emlak vergisinin olması gerekenden daha düşük tutarda tahakkuk ve tahsil edilmesi riskini ortaya koymaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine; İdare tarafından, kalorifer ve klima tesisat farklarından kaynaklanan emlak vergisi farkları ile ilgili idarece tarh ve tahakkuk işlemlerinin yapılmasına başlandığı ve sonuçlandırılan çalışmaların olduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarece gerekli çalışmaların yapılarak bulguda belirtilen durumda olan binaların inşaat sınıflarının ilgili mevzuata uygun olarak tespit edilmesi ve yapılacak tespit sonucunda vergi matrahının güncellenmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Emlak Vergisinin Hesabında Bazı Binalarda Asansör Farklarının Vergi Değerine İlave Edilmemesi

Belediye sınırları içinde yer alan bazı asansörlü binaların emlak vergisine esas vergi değerleri hesaplanırken asansör farkının hesaplamaya dâhil edilmeyerek emlak vergisinin eksik tahakkuk ettirildiği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Matrah" başlıklı 7'nci maddesinde, bina vergisinin matrahının, binanın bu Kanun hükümlerine göre tespit olunan vergi değeri olduğu belirtilmiştir.

Vergi değeri ise anılan Kanun'un 29'uncu maddesinde;

"...

b) Binalar için, Maliye ve Bayındırlık ve İskan bakanlıklarınca müştereken tespit ve ilân edilecek bina metrekare normal inşaat maliyetleri ile (a) bendinde belirtilen esaslara göre bulunacak arsa veya arsa payı değeri esas alınarak 31 inci madde uyarınca hazırlanmış bulunan yönetmelik hükümlerinden yararlanılmak suretiyle hesaplanan bedeldir..." şeklinde tanımlanmıştır.

Söz konusu maddede bahsedilen Yönetmelik ibaresi 02.07.2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nin 59'uncu maddesiyle Kanun'a işlenmiş olup eski hali "tüzük" şeklindedir. Bu kapsamda Bakanlar Kurulunca Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük 15.03.1972 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Emlak Vergine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük'ün "İnşaat maliyet bedelinin hesaplanması" başlıklı 20'nci maddesinde, hesaplanan metrekare normal inşaat maliyet bedeline, ilan olunan bedelde nazara alınmamış ise asansör tesisatı için ayrıca %6 oranında ilave yapılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; Belediye sınırları içerisinde asansör muayene kuruluşu olarak faaliyet gösteren firmadan 2021 yılı içerisinde muayene ettiği asansörlerin mahal listeleri temin edilerek söz mahal listesinden örnek olarak seçilen yerler ile İdareden temin edilen emlak

vergisi mükellef listesi karşılaştırılmıştır. Buna göre asansör muayene kuruluşu tarafından muayene edilen binaların emlak vergisi beyanları incelenmiş olup söz konusu yerlerin bazılarının emlak vergisi bildirimlerin asansörsüz olduğu görülmüştür.

Aşağıdaki tabloda asansör muayene kuruluşu tarafından muayene edildiği halde emlak vergisi bildirim beyanlarında asansörsüz olduğu görülen binalar örnek mahiyetinde sunulmuştur:

Tablo 14: Asansör Muayene Kuruluşunca Muayene Edilen Ancak Vergi Bildiriminde Asansörsüz Olduğu Görülen Binalara İlişkin Örnekler

Sıra No	Mahalle	Cadde- Sokak	Bina No
1	A...	S... CAD.	...
2	A...	Ö... CAD.	...
3	A...	H... SOK.	...
4	A...	G... SOK.	...
5	C...	G... SOK.	...
6	C...	P... SOK.	...
7	C...	M... SOK.	...
8	Ç...	T... SOK.	...
9	Ç...	C... SOK.	...
10	Ç...	Ş... CAD.	...

Daha önce belirtilen şekilde, asansörlü olduğu halde binanın inşaat maliyet bedeline %6 oranında asansör farkı dâhil edilmemiş ve binanın vergi değeri olması gerekenden daha düşük hesaplanarak emlak vergisi eksik tahakkuk ve tahsil edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, asansörden kaynaklanan emlak vergisi farkları ile ilgili tarh ve tahakkuk işlemlerinin yapılmasına başlandığı ve sonuçlandırılan çalışmaların olduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarece gerekli çalışmaların yapılarak bulguda belirtilen durumda olan binaların ilgili mevzuata uygun olarak tespit edilmesi ve yapılacak tespit sonucunda vergi matrahının güncellenmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması

Belediye sınırları içerisinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyet yürüten işletmelerin olduğu görülmüştür.

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

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 yer almaktadır.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'daki muafiyet düzenlemesi ile avukatlık büroları, serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti veren iş yerleri, 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.

Diğer yandan, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Emre aykırı davranış" başlıklı 32'nci maddesinin birinci fıkrası;

"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." hükmünü içermektedir.

Söz konusu yasal düzenlemeye göre, bir işletmenin, işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunması mümkün değildir. Ruhsatsız çalıştığı tespit edilen işletmelere mevzuatta düzenlenen müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

Çekmeköy Belediyesi Mali Hizmetler Müdürlüğünden temin edilen Çevre ve Temizlik Vergisi mükellef listesi üzerinden Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü ile ortak yapılan çalışmayla, konu bazında İBB tarafından ruhsat verilen iş yerleri ile ruhsata tabi olmayan iş yerlerinin sayısı

tespit edilerek söz konusu yerlerin ayrıştırılması sonucunda belediye sınırları dâhilinde toplam 5.444 adet iş yeri (aktif mükellef) bulunduğu, buna karşın belediye kayıtlarına göre ruhsatlı iş yeri sayısının 4.064 adet olduğu, böylelikle toplam 1.380 adet iş yerinin ruhsatsız olarak faaliyetlerine devam ettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; ruhsatsız iş yerlerinin tespiti açısından mevcut çevre temizlik vergisi kayıtları ile ruhsat verilen kayıtların eşleştirildiği, eşleştirme sonucunda ruhsat verilen ve kapsam dışı, İBB yetkisinde olan dosyalar haricinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı bulunmayan iş yerlerinin olduğunun görüldüğü, bulguda bahsi geçen aykırılıkların ortadan kalkması adına tespit edilen listelerin ilgili birimlere iletilindiği, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik ve diğer kanun ve yönetmelikler kapsamında gereğinin yapılmasının istendiği, işyeri açma ve çalışma ruhsatı müracaatında bulunan ve ruhsatlandırma yetkisi İdarede olan mükelleflerin ruhsatlandırma işlemlerinin gerçekleştirildiği bulguda bahsedilen olumsuzlukların tekrar etmemesi adına gerekli çalışmaların yine ilgili birimlerle koordineli bir biçimde devam ettiği bildirilmiştir.

Yine İdare tarafından; ruhsatsız faaliyet gösterdiği tespit edilen iş yerlerine; 1608 sayılı Kanun kapsamında, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 32'nci maddesine istinaden, Belediye Encümenince idari para cezası verilmesi ve iş yerlerinin 30 gün içerisinde ruhsatlandırılmasına ilişkin Encümen Kararları ile süre sonunda ruhsat alamayan iş yerlerinin mühürlendiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin yetki ve görev alanındaki işletmelerin, işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olanları da dikkate alarak, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup bulunmadığının takibinin sağlanması, ruhsatsız çalıştığı tespit edilen iş yerlerine güncellenmiş yılı idari para cezasının uygulanarak süre tanınmadan kapatılması ve işyeri açma izni harcının tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı İş Yerlerine Emlak Vergisi Tahakkukunun Mesken Üzerinden Yapılması

İşyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan iş yerlerinin büyük bir kısmından emlak vergisinin, mesken üzerinden tahakkuk ve tahsil edildiği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Mükellef" başlıklı 3'üncü maddesinde, bina vergisini; binanın malikinin, varsa intifa hakkı sahibinin, her ikisi de yoksa binaya malik gibi

tasarruf edenlerin ödeyeceği ifade edilmiş, Kanun'un "Nispet" başlıklı 8'inci maddesinde ise, bina vergisinin oranının meskenlerde binde bir, diğer binalarda ise binde iki olduğu, bu oranların, 5216 sayılı Kanun'un uygulandığı büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde % 100 artırımlı uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un "Vergi değerini tadil eden sebepler" başlıklı 33'üncü maddesinde;

"Vergi değerini tadil eden sebepler aşağıda gösterilmiştir:

...

3. Bir binanın kullanım tarzının tamamen değiştirilmesi veya bir binanın ikamete mahsus mahallerinden bir kısmının dükkân, mağaza, depo gibi ticaret ve sanat icrasına mahsus mahaller haline kalbedilmesi, (Bu hükmün uygulanmasında bir apartmanın her dairesi bir bina sayılır ve tadil sebebi, yalnız kullanım tarzı tamamen veya kısmen değiştirilen daire için geçerli olur.)

..."

Hükümlerine yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun hükümlerinden muaf tutulan avukatlık büroları, serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hizmeti veren iş yerleri, dış tabipleri gibi iş yerlerinden örnek olarak seçilen 200'ünün 69'unda emlak vergisi beyannamelerinin mesken olarak verildiği ve bu nedenle söz konusu yerlere iş yeri üzerinden değil mesken üzerinden emlak vergisi tahakkuk ettirildiği anlaşılmıştır.

Söz konusu yerlerin İdareden ruhsat alma zorunluluğu bulunmadığından İdare ile ilişkileri diğer iş yerlerine göre daha sınırlı olmaktadır. Bu nedenle İdarenin bu yerlerden elde etmesi gereken vergiler, olması gerekenden daha düşük tutarlı olmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; konu ile ilgili vergi dairesinden temin edilecek kayıtlar doğrultusunda eşleştirmeler yapılarak tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerine başlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından gerekli saha çalışmalarının yapılarak emlak vergisi tarh, tahakkuk ve tahsilinin mevzuata uygun olarak yapılması ve İdarenin gelirlerinde meydana gelen kaybın giderilmesi gerekmektedir.

BULGU 12: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Alma Zorunluluğu Bulunmayan Bazı İş Yerlerine İlan ve Reklam Vergisi ile Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Kurulmaması

İşyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan iş yerlerine ilan ve reklam vergisi ile çevre temizlik vergisi mükellefiyeti kurulmadığı, dolayısıyla söz konusu iş yerlerinden bu vergilere yönelik tahakkuk işlemlerinin yapılmadığı 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 16'ncı maddesinde 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 mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde, ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, 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.

Diğer yandan 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 2'nci maddesinde 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.

İş yerlerine çevre temizlik vergisi mükellefiyetleri, İdareye işyeri açma ve çalışma ruhsatı almak için başvuruda bulunulduğunda oluşturulmaktadır. Yukarıda bahsi geçen ve işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan iş yerleri için ise, çevre temizlik vergisi ile ilan ve reklam vergisi mükellefiyeti, bu iş yerlerince bizzat başvuru durumları haricinde oluşturulamamaktadır.

Yapılan incelemede; Belediye sınırları içinde faaliyet gösteren 3572 sayılı Kanun'un 2'nci maddesi kapsamındaki bazı iş yerleri için ilan ve reklam vergisi ile çevre ve temizlik

vergisi mükellefiyetinin kurulmadığı; bu nedenle belirtilen iş yerlerinden söz konusu vergilerin tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir. Belediye sınırları içerisinde iş yeri mükellefiyeti bulunanlar üzerinden yapılan örnek çalışmasına ilişkin tablolar aşağıda sunulmuştur:

Tablo 15: Belediyeden Ruhsat Alma Zorunluluğu Bulunmayan İş Yerlerine Ait Beyanname Sayıları

Faaliyet Konusu	Seçilen Örneklem Mükellef Sayısı	İlan ve Reklam Vergisi Beyanname Verilerin Sayısı
Hukuk Danışmanlığı ve Temsil Faaliyetleri(Avukatlık Faaliyetleri)	21	0
Mali Müşavirlik Hizmetleri	26	1
Mimarlık Faaliyetleri	14	1
Özel Muayenehanelerde Sağlanan Diş Hekimliği Uygulama Faaliyetleri	2	0

Tablolardan görüleceği üzere, işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olan iş yerlerinin büyük bir kısmına ilan ve reklam vergisi ile çevre ve temizlik vergisi mükellefiyeti tesis edilmemiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine; İdare tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı alma zorunluluğu bulunmayan bazı iş yerlerine ait yoklama tespitleri yapılmakla birlikte tespit yapılamayan iş yerleri ile ilgili vergi dairesinden temin edilecek kayıtlar doğrultusunda eşleştirmelerin yapılarak tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerine başlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin öz gelirlerinden olan söz konusu vergilerin tahakkuk ve tahsilat oranının yükseltilmesi ve vergi bilincinin oluşturulması adına gerekli çalışmaların yapılarak tarh ve tahakkukların mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Kadrosu Dolu Olan Müdürlüklere Sürekli Vekâlet Ettirilmesi

İdarenin bazı müdürlüklerinde; müdür kadrosu dolu olduğu halde başka bir müdürün veya memurun müdür kadrosuna sürekli olarak vekâlet ettirildiği, kadroyu işgal eden personele ise diğer memuriyet kadrolarında görev yaptırıldığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Vekâlet görevi ve aylık verilmesinin şartları" başlıklı 86'ncı maddesine göre; 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 de 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 yardımcılarına yoksa asilde aranan şartlara en yakın personele tedviren gördürüleceği düzenlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri çerçevesinde, bir görevin vekâleten veya tedviren gördürülebilmesi için, atama yapılacak kadroya ilişkin belli koşulların oluşması gerekmektedir. Bunun için ilk koşul ilgili kadronun boş olmasıdır. Müdür kadrolarının dolu olması durumunda bu kadrolara 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda sayılan haller dışında vekâleten görevlendirme yapılmaması gerekmektedir.

İdarenin vekâleten veya tedviren görevlendirmelerini yaptığı müdür kadroları hâlihazırda doludur ve geçici olarak görevden ayrılma durumu da söz konusu değildir. Kadroları işgal eden müdürler, belediyede diğer memuriyet kadrolarında görevlerine fiilen devam etmekte ve müdür kadrosu haklarından yararlanmaktadırlar. Bunların yerlerine ise başka müdürler veya diğer personeller vekâleten görevlendirilmiştir. Dolayısıyla bu kadrolara yapılan vekâleten veya tedviren görevlendirmelerin kanuni dayanağı bulunmamaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Çekmeköy Belediye Başkanlığının 29.03.2009 Mahalli İdareler Genel Seçimleri ile Taşdelen, Alemdağ, Ömerli İlk Kademe Belediyelerinin tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesiyle tüzel kişilik kazanmış olduğu, kapatılan ilk kademe belediyelerinin tüm personel kadroları ve mal varlıklarının Çekmeköy İlçe Belediyesine devredildiği, aynı kadroya sahip (örneğin Mali Hizmetler Müdürü) birden fazla müdür kadrosunun fiiliyatta olduğu, zaman içerisinde ihtiyaçlar doğrultusunda yeni müdür görevlendirilmeleri gerektiğinde eski kadrolu müdürlerle ilgili bir tasarrufta bulunulmadığından dolu kadrolara vekâleten görevlendirilmeler yapıldığı, söz konusu müdür kadrolarında bulunan personellerin emeklilik, istifa ve başka kurumlara nakil yoluyla ayrıldıkça bu aksaklığın giderileceği beyan edilmiştir.

Sonuç olarak, dolu olan müdürlüklere vekâleten görevlendirme yapılmasının mevzuata uygun olması gerekmektedir.

BULGU 14: 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 iznin 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 Resmi 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 (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca, 30.06.2021 tarihli ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Tasarruf Tedbirleri" konulu 2021/14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl

içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Söz konusu 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 80 işçiden 25'inin 50 ile 100 gün arasında, 23'ünün 100 ile 200 gün arasında, 7'sinin 200 ile 300 gün arasında, 1'inin 500 günden fazla 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 ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; bazı müdürlüklerdeki iş yoğunluğu nedeniyle işçi izinlerinin tamamının hak edilen yıllarda kullandırılmadığı, işçi personeller yıllık izinleri kullandırılmadan emekliye sevk edilmediği için bu durumun İdareye ek mali külfet oluşturmadığı, işçi personelin yıllık izinlerinin kullanmalarının sağlanması hususunda 18.03.2021 tarihli ve E-588 sayılı yazı ile birikmiş yıllık izinlerinin kullandırılması için müdürlüklere bilgi verilip gerekli çalışmaların başlatıldığı beyan edilmiştir.

Sonuç olarak, belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 15: Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilen Personelin Müdür Kadrosuna Vekâleten veya Tedviren Görevlendirilmesi

Belediye tarafından 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesi uyarınca sözleşmeli olarak istihdam edilen personelin, vekâleten veya tedviren müdür olarak görevlendirildiği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "İstihdam Şekilleri" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür.

A) Memur: Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır. Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.

B) Sözleşmeli personel: (1) Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizenen pozisyonlarda, mali yulla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir. ..." hükümleri yer almaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Harcama yetkisi ve yetkilisi" başlıklı 31'inci maddesinde, bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğu; "Harcama talimatı ve sorumluluk" başlıklı 32'nci maddesinde ise, harcama yetkililerinin, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun ve diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca, Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'ın 6'ncı maddesinde; "sözleşmeli personelin sözleşmelerinde belirtilen görev dışında başka bir işte çalıştırılmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında ise kimlerin hangi unvanlar ile sözleşmeli olarak çalışabileceği belirlenmiş olup, bu unvanlar arasında müdür kadroları yer almamaktadır.

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.

Müdürlük görevi, genel esaslara göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir görevdir. Müdür, o müdürlükte çalışan personelin disiplin amiridir. Hiyerarşik olarak üst konumdadır ve müdürlük görevi memur kadrosuna ilişkin bir görevdir. Sözleşmeli personelin, memur ve amiri arasında bir hiyerarşik kademeye konulması veya bir memurun amiri olması mevzuat hükümlerine aykırıdır. Kendisine bütçeyle ödenek tahsis edilen, harcama biriminin en üst yöneticisi olan ve ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasında birinci derece sorumluluk atfedilen müdürlük görevinin, vekâleten veya tedviren de olsa süreli sözleşmeler ile istihdam edilen sözleşmeli personel eliyle gördürülmesi mümkün görünmemektedir.

Yapılan incelemede, İdarede ve ilgili müdürlükte memur statüsünde personel bulunmasına rağmen, sözleşmeli personelin bazı müdür kadrolarına vekâleten veya tedviren görevlendirildiği tespit edilmiştir. Bu şekilde bir uygulamanın; 657 sayılı Kanun'un belirttiği kariyer ve liyakat ilkelerini zedelediği, Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik ile yapılan düzenlemeleri devre dışı bırakacağı, kurumsallaşmayı engelleyeceği, kurum içinde mali kontrolü zayıflatıp riskleri çoğaltacağı, personelin kariyer planlarını ertelemesi ya da bırakması suretiyle personelin motivasyonunda ve veriminde düşüşe sebep olacağı düşünülmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; nitelikli memur personel eksikliği nedeniyle sözleşmeli personeller arasından müdür görevlendirmesi yapıldığı ve nitelikli personel eksikliği giderildikçe bu görevlendirmelerin memur personeller arasından yapılması konusunda gerekli değerlendirmelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; sözleşmeli personelin müdürlük kadrosuna vekâleten veya tedviren de olsa görevlendirilmemesi ve müdürlüklere yapılan vekâleten veya tedviren görevlendirmelerin yürürlükte bulunan mevzuatın izin verdiği şekilde yapılması gerekmektedir.

BULGU 16: Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması

İdare ile BEM BİR-SEN (Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası) arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, çalışanların eğitimi, muayene için hastaneye gidenlere vasıta temini, hafta sonu ve tatil günleri çalışması gibi vb. konuların da yer aldığı görülmüştür.

Anayasa'nın 128'inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır." hükmü uyarınca kamu görevlilerinin mali haklarına ilişkin düzenlemeler Toplu Sözleşme hükümleri saklı kalmak üzere, ancak kanunla yapılabilir. Başka bir deyişle; Toplu Sözleşme'de düzenlenmeyen bir hususta, ancak Kanunda belirtilen düzenlemeler yasal dayanak teşkil edecektir.

Bu bağlamda, 4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan 2020 ve 2021 yıllarını kapsayan Toplu Sözleşme'nin "Genel Hükümler" başlıklı birinci kısmının 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında da "Bu Kararda düzenlenmeyen mali ve sosyal haklar hakkında ilgili mevzuat hükümlerinin uygulanmasına devam olunur." denilmektedir. Dolayısıyla sosyal denge sözleşmelerinde Toplu Sözleşme hükümlerinde yer almayan bir mali hakkın kamu görevlilerine ödenebilmesi için ancak 4688 sayılı Kanun hükümlerinde cevaz verilmiş olması gerekmektedir.

Bununla birlikte; 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 yapılabilir.

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

üyeve 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 2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı'nın (5. Dönem Toplu Sözleşme) Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarının en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %100'ü olduğu, sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarının, 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 belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr 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 BEM BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmesinde, "Muayene İçin Hastaneye Gidenlere Vasıta Temini", "Çalışanların Eğitimi", "Hasar ve Zararların Tazmini", "Hafta Sonu ve Tatil Günleri Çalışması" gibi mevzuatına aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından; Belediye ile BEM BİR-SEN (Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası) arasında 14.01.2022 tarihinde imzalanan ve 01.01.2022 - 31.12.2023 tarihlerini kapsayan sosyal denge sözleşmesinde "Muayene İçin Hastaneye Gidenlere Vasıta Temini" ve "Hasar ve Zararların Tazmini" maddelerine artık yer verilmediği, 10'uncu maddede yer alan "Çalışanların Eğitimi" ve 11'nci maddede yer alan "Hafta Sonu ve Tatil Günleri Çalışması" hükümleri hali hazırda uygulanmadığı ve bir sonraki sosyal denge sözleşmesinde söz konusu hükümlere yer verilmeyeceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, sosyal denge sözleşmelerinde, sosyal denge tazminatı dışında herhangi bir ödeme, sosyal yardım ve hakkın düzenlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 17: İdare Tarafından Nikâh Ücretlerinin Bazı Kişilere İndirimli Uygulanması

İdarenin ücret tarife cetvelinde Belediye personeli, Belediye şirket işçisi, Belediye meclis üyesi ve çocukları için nikâh ücretlerinin indirimli olarak belirlendiği görülmüştür.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen hizmet bedelleri hakkında köklü değişiklikler yapılmış, bir kısım kişi ve kurumların kamu hizmetlerinden faydalanmada diğer kişi ve kurumlardan daha avantajlı olmasının önüne geçilmiştir.

Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında belediye ve bağlı kuruluşlarının da içinde bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde herhangi bir kişi veya kurum lehine indirimli veya ücretsiz tarife uygulanamayacağı belirtilmiş, altıncı fıkrasında ise birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi ve kurumları tespit etmeye Cumhurbaşkanının (02.07.2018 öncesi Bakanlar Kurulu) yetkili olduğu ifade edilmiştir.

Kanun'un yayımı tarihinden itibaren Bakanlar Kurulunca çıkarılan muafiyet kararlarında belediye personeli ve yakınlarına, kamu kurum ve kuruluşlarına özgü genel bir muafiyet kararı bulunmamaktadır.

Bu nedenle İdare tarafından hazırlanacak tarife cetvellerinde sadece genel nitelikte çıkarılan muafiyet kararları ile diğer kanunlarda belirtilen muafiyet hükümlerinin uygulanabilmesi mümkündür.

Örneğin şehit aileleri, gaziler ve engelliler için indirimli tarife uygulanması mevzuata aykırı değildir. Çünkü söz konusu kişiler hakkında gerek 4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde gerekse de 2002/3654 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda genel muafiyet hükmü yer almıştır.

Yapılan incelemede, 2021 yılı ücret tarifesinde Belediye personeli, Belediye şirket işçisi, Belediye meclis üyesi ve çocukları için törenli ve dış nikâh ücretlerinin indirimli olarak belirlendiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti üzerine, İdare tarafından nikâh ücretlerinin indirimli uygulanması hususundaki gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak haklarında herhangi bir muafiyet hükmü bulunmayan Belediye personeli ve yakınlarına indirimli tarife belirlenmesi mevzuata aykırıdır. İdare tarafından üretilen mal ve hizmet bedellerinde muafiyet kapsamı dışında kalan herhangi bir kişi veya kurum lehine indirimli veya ücretsiz tarife belirlenmemelidir.

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: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması	2020	Yerine Getirilmedi	Bahsi geçen bulguya ilişkin 2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı Ödenmesinin Dışında Başka Konulara İlişkin Düzenlemelerin Yer Alması” başlığı ile 16'ncı bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
İşçilere Yıllık İzinlerinin Mevzuata Uygun Olarak Kullanılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bahsi geçen bulguya ilişkin 2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “İşçilerin Yıllık

			Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması” başlığı ile 14'üncü bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
Sözleşmeli Statüde Çalışan Personellerin Müdür Olarak Görevlendirilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bahsi geçen bulguya ilişkin 2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilen Personelin Müdür Kadrosuna Vekâleten veya Tedviren Görevlendirilmesi” başlığı ile 15'inci bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması, Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması ve Bunlara Yasal Müeyyidelerin Uygulanmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bahsi geçen bulguya ilişkin 2021 yılında herhangi bir düzeltme işlemi yapılmaması sebebiyle 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması” başlığı

			ile 10'uncu bulgu olarak yeniden düzenlenmiştir.
--	--	--	--